

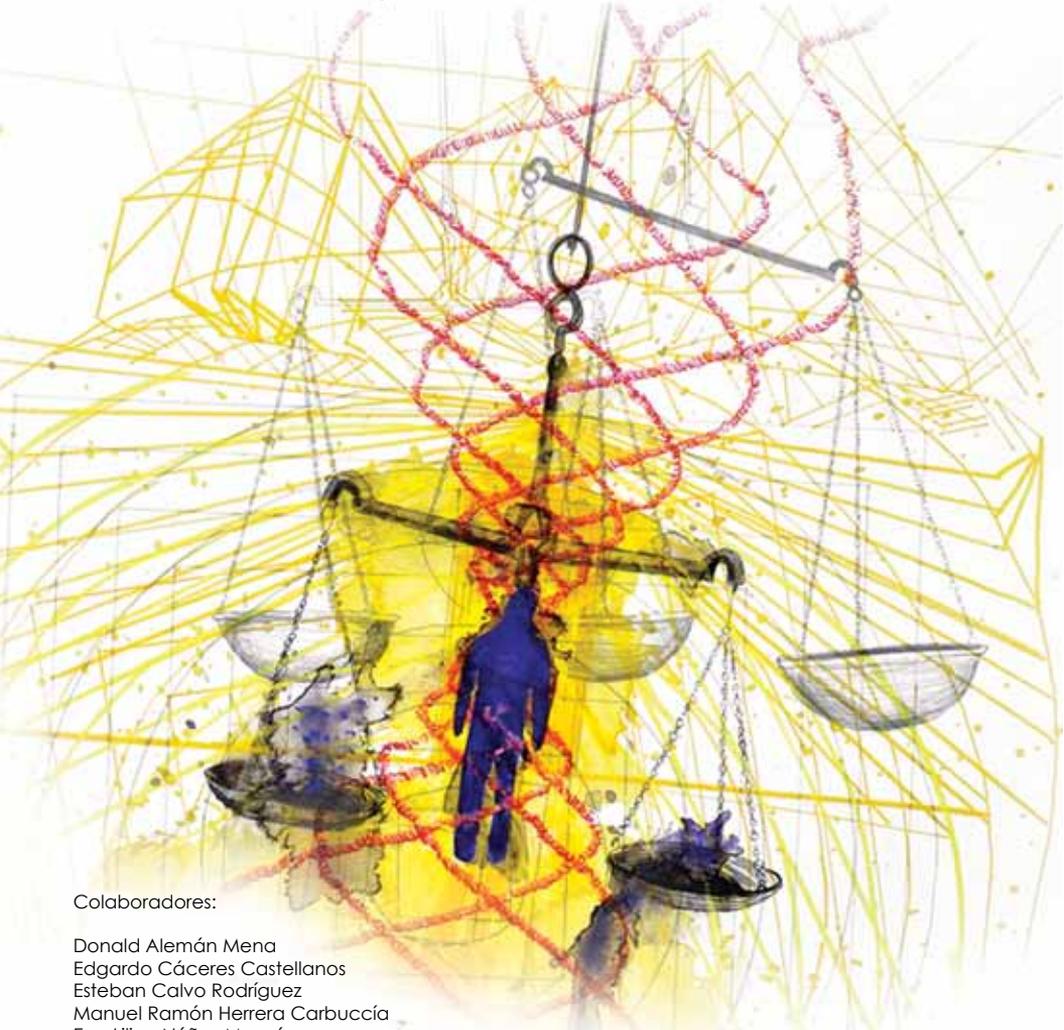


Organización
Internacional
del Trabajo

LA JUSTICIA LABORAL

EN AMÉRICA CENTRAL, PANAMÁ Y
REPÚBLICA DOMINICANA

Editor
Adolfo Ciudad Reynaud



Colaboradores:

Donald Alemán Mena
Edgardo Cáceres Castellanos
Esteban Calvo Rodríguez
Manuel Ramón Herrera Carbuccia
Ena Lilian Núñez Mancía
Andrea Sánchez Matos
Vasco Torres de León
Augusto Valenzuela Herrera

LA JUSTICIA LABORAL
EN AMÉRICA CENTRAL, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT. Equipo técnico de Trabajo Decente y Oficina de países para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

La Justicia laboral en América Central, Panamá y República Dominicana. San José, Organización Internacional del Trabajo, 2011.

Administración de justicia, tribunal del trabajo, derecho del trabajo, normas internacionales del trabajo, trabajo decente, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Republica Dominicana.
04.01.8

ISBN: 978-92-2-325887-0 (print)

ISBN: 978-92-2-325888-7 (web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: OIT, Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, Apartado Postal 502-2050 Montes de Oca, Costa Rica. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: centrodocumentacion@oit.or.cr

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.or.cr

Impreso en Costa Rica.

La publicación ha sido auspiciada por el Proyecto Verificación de la OIT.

ÍNDICE

PREFACIO	9
PRÓLOGO	11
AGRADECIMIENTOS	21
COLABORADORES	23
INTRODUCCIÓN	27

Parte 1

Justicia laboral y trabajo decente y principales problemas de la administración de justicia laboral en la subregión, *Adolfo Ciudad Reynaud*

Capítulo 1. Justicia laboral efectiva como componente esencial del trabajo decente	31
I. Justicia, democracia y gobernabilidad	31
II. Acceso a la justicia y proceso laboral	32
III. Voluntad política de cambio	34
IV. La justicia laboral como componente esencial del trabajo decente	36
V. Instrumentos internacionales sobre tutela judicial efectiva y sin dilaciones indebidas	43
Capítulo 2. Principales problemas de la administración de justicia laboral en la subregión	47
I. La mora judicial	47
II. Sistema de juicios eminentemente escritos y carentes de concentración e intermediación	56
III. Instancias y medios de impugnación	63
IV. Ausencia de procedimientos monitorios para contiendas de menor cuantía	67
V. Carencia de modalidades especiales para la tutela de los derechos fundamentales en el trabajo	72

VI.	Falta de regulación de procesos de conflictos colectivos jurídicos	79
VII.	La conciliación previa como requisito de procedibilidad y carácter rutinario de la conciliación judicial	84
VIII.	Justicia laboral no especializada	88

Parte 2

Situación de la administración de justicia laboral en los países de América Central, Panamá y República Dominicana

Capítulo 1.	La justicia laboral en Costa Rica, <i>Esteban Calvo Rodríguez</i>	95
I.	Contexto del sistema de administración de justicia laboral	95
II.	Estructura y organización del sistema de administración de justicia laboral	100
III.	Mecanismos de solución de conflictos	108
IV.	Competencia de la administración de justicia laboral	117
V.	Características del proceso judicial laboral	121
VI.	Principales problemas de la administración de justicia laboral	129
VII.	Conclusiones	145
VIII.	Recomendaciones	147
Capítulo 2.	La justicia laboral en El Salvador, <i>Ena Núñez Mancía</i>	149
I.	Contexto del sistema de administración de justicia laboral	149
II.	Estructura y organización del sistema de administración de justicia laboral	154
III.	Mecanismos de solución de conflictos	169
IV.	Competencia de la administración de justicia laboral	174
V.	Características del proceso judicial laboral	175
VI.	Principales problemas de la administración de justicia laboral	184
VII.	Conclusiones	194
VIII.	Recomendaciones generales	197
Capítulo 3.	La justicia laboral en Guatemala, <i>Augusto Valenzuela Herrera</i>	201
I.	Contexto del sistema de administración de justicia laboral	201
II.	Estructura institucional y organización del sistema de administración de justicia laboral	204
III.	Mecanismos de solución de conflictos	214
IV.	Competencia de la administración de justicia laboral	221
V.	Características del proceso judicial laboral	221
VI.	Problemas y deficiencias de la administración de justicia laboral	231
VII.	Conclusiones y recomendaciones	239

Capítulo 4.	La justicia laboral en Honduras, <i>Edgardo Cáceres Castellanos y Andrea Sánchez Matos</i>	241
I.	Contexto del sistema de administración de justicia laboral	241
II.	Estructura institucional y organización del sistema de administración de justicia laboral	244
III.	Mecanismos de solución de conflictos	254
IV.	Competencia de la administración de justicia laboral	261
V.	Características del proceso judicial laboral	262
VI.	Problemas y deficiencias de la administración de justicia laboral	276
Capítulo 5.	La justicia laboral en Nicaragua, <i>Donald Alemán Mena</i>	277
I.	Contexto del sistema de administración de justicia laboral	277
II.	Estructura y organización del sistema de administración de justicia laboral	281
III.	Mecanismos de solución de conflictos	294
IV.	Competencia de la administración de justicia laboral	298
V.	Características del proceso judicial laboral	298
VI.	Principales problemas de la administración de justicia laboral	308
VII.	Conclusiones y recomendaciones	309
Capítulo 6.	La justicia laboral en Panamá, <i>Vasco Torres de León</i>	311
I.	Contexto del sistema de administración de justicia laboral	311
II.	Estructura y organización del sistema de administración de justicia laboral	320
III.	Mecanismos de solución de conflictos	330
IV.	Competencia de la administración de justicia laboral	336
V.	Características del proceso judicial laboral	346
VI.	Conclusiones y recomendaciones	365
Capítulo 7.	La justicia laboral en República Dominicana, <i>Manuel Ramón Herrera Carbuccía</i>	369
I.	Contexto del sistema de administración de justicia laboral	369
II.	Estructura institucional y organización del sistema de administración de justicia laboral	377
III.	Mecanismos de solución de conflictos pre y/o extra judiciales	392
IV.	Competencia de la administración de justicia laboral	398
V.	Características del proceso laboral	400
VI.	Problemas y deficiencias de la administración de justicia laboral	418
VII.	Conclusiones	422
VIII.	Recomendaciones	423

PREFACIO

Una de las prioridades de la OIT en América Central, Panamá y República Dominicana es el contribuir al respeto y cumplimiento efectivo de las normas internacionales de trabajo y de las legislaciones laborales nacionales, a fin de reducir la brecha entre el derecho y la realidad que aun prevalece. Para el logro de tal objetivo resulta necesario, entre otras acciones, encarar la modernización y el fortalecimiento de los sistemas de administración de justicia laboral.

Un sistema eficaz de administración de justicia es uno de los instrumentos básicos para hacer realidad el derecho de todos los ciudadanos a condiciones de trabajo decentes, por lo que su reforzamiento y modernización se convierte en un objetivo esencial para garantizar progreso con equidad. De otra parte, una administración de justicia del trabajo eficaz favorece la creación de una cultura de cumplimiento y de un sistema de relaciones de trabajo basado en la cooperación, lo que es esencial para favorecer el crecimiento económico y la creación de empleos.

Costa Rica y Nicaragua se encuentran muy próximos a adoptar modernas normativas procesales laborales basadas en la oralidad, la intermediación y la concentración con el objeto de obtener la celeridad de los procesos laborales, como parte del impulso de una nueva corriente de modernización que permita un mayor acceso a la justicia, el fortalecimiento institucional y la optimización en la utilización de sus recursos. El Salvador ha iniciado un proceso similar, al igual que Honduras, en tanto que en República Dominicana se está considerando hacer ajustes que permitan optimizar su administración de justicia, al igual que Panamá. Guatemala se encuentra así mismo en un proceso de modernización en torno al afianzamiento de la oralidad en sus procesos judiciales laborales.

En toda la subregión se pretende mejorar ostensiblemente las condiciones actuales de la jurisdicción del trabajo y en concreto se aspira a la democratización de la administración de justicia laboral, contribuyendo así a consolidar la paz, el desarrollo y la institucionalidad democrática de los países.

Estos objetivos concuerdan con la visión de mediano y largo plazo de los países centroamericanos de asegurar regímenes democráticos consolidados, en el que tenga plena vigencia el Estado de Derecho en todas sus expresiones y en el que cada persona ejerza los derechos establecidos en la Constitución de la República en un marco de irrestrictas libertades y de responsabilidades compartidas. Así mismo se hace énfasis en la profundización del respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo dentro del contexto de los derechos humanos en general.

En ese contexto resulta imprescindible atender la necesidad del cambio de sistema de juicios laborales escritos a juicios orales, concentrados y con intermediación; así como el establecimiento de procesos especiales para la protección de los derechos fundamentales en el trabajo, el reforzamiento de la jurisdicción especializada, atender aspectos relativos a recursos humanos y materiales, y el establecimiento de una jurisprudencia laboral uniforme. El objetivo último es poder reducir la duración de los procesos laborales que es sumamente extensa, así como brindar mejor protección a los ciudadanos, y de esta forma los trabajadores y empleadores podrán obtener una tutela judicial efectiva dentro de un plazo razonable y sin dilaciones indebidas.

La Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana viene apoyando técnicamente estos procesos en marcha dentro del contexto del cumplimiento de compromisos expresados en el denominado Libro Blanco. En el marco de ese esfuerzo nos complace presentar este libro que da cuenta de la situación de la administración de justicia laboral en la subregión, de sus avances, buenas prácticas y desafíos, así como de sus posibles soluciones.

Este trabajo fue editado y coordinado por Adolfo Ciudad Reynaud, Especialista Principal en Legislación Laboral, Administración del Trabajo y Diálogo Social del Equipo de Trabajo Decente de la OIT en San José, con la colaboración de destacados juristas de la subregión.

Esta publicación fue concebida en coordinación con la Asociación Centroamericana de Derecho del Trabajo a través de su Presidente, el Dr. Vasco Torres de León, con quien se diseñó el esquema general sobre el que los consultores nacionales elaboraron sus respectivas contribuciones.

Es nuestro deseo que esta obra contribuya al proceso de mejora y modernización de la justicia laboral en la subregión pues sin trabajo decente no hay justicia social y sin justicia social no hay democracia.

Virgilio Levaggi Vega
Director Oficina de la OIT para
América Central, Haití, Panamá y República Dominicana

PRÓLOGO

Un prólogo es etimológicamente el texto situado al principio de una obra escrita, entre los documentos llamados preliminares, que sirven a su autor para justificar el haberla compuesto y al lector para orientarse en la lectura. El prólogo es además el escalón previo que sirve para explicar o mostrar algunas circunstancias importantes sobre la obra que al autor le interesa destacar. Cuando el autor es novel, el prólogo suele escribirlo un escritor reconocido para su presentación y destacar algún aspecto o tema de que trata la obra; en otras ocasiones, una tercera persona que no es el autor, para intentar dar un punto de vista objetivo; pero en los restantes casos, suele hacerlo el mismo autor que ha compuesto la obra.

Ni es Adolfo Ciudad Reynaud un autor novel, pues cuenta en su haber con una ya extensa obra en la materia, ni quien se atreve a escribir estas líneas es un prestigioso y reconocido autor en justicia laboral. Quizás su única autoridad para atreverse a cumplir este encargo, de añadir alguna idea o más bien, recalcar alguna de las que brillantemente se ofrecen al lector, sea la amistad que le une al editor, coordinador y también, en gran parte, autor de este libro. Esta amistad está precisamente cimentada sobre el mismo propósito y realidad de trabajar por el fortalecimiento y mejora de la justicia laboral en América Central, región a la que junto a Panamá y República Dominicana, tratamos de aportar nuestros conocimientos prácticos, en mi caso, logrados como abogado laboralista litigante, juez laboral de instancia en España y profesor universitario.

Pues bien, el mérito de esta obra radica en el esfuerzo doctrinal para tratar de demostrar y convencer – si es que existe alguna duda - de que la normativa laboral sin una administración de justicia independiente, moderna y eficaz, se constriñe a un mero enunciado de deberes, de buenas prácticas de conducta para sus principales destinatarios, las empresas y trabajadores, sujetos éstos al poder de dirección y organización de sus empleadores, cuyo cumplimiento difícilmente puede vigilar y controlar administrativamente el Estado. Es tremendamente clarividente la idea, reiterada en este libro, de que la modernización judicial es una condición previa para la consolidación de la democracia y el desarrollo de

los países. También para la paz, como supieron intuir los constituyentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1919¹, tras una gran guerra que había asolado Europa. Y es también democracia que sean los propios trabajadores y empresarios, como titulares de los derechos y obligaciones contenidos en esas normas laborales nacionales e internacionales, los que accionen ellos mismos, reclamen directamente, los unos frente a los otros, en conflicto, pero civilizadamente, sus derechos ante tribunales de justicia especializados.

Pero para que esa parte de la democracia sea real y fecunda, se precisa que los Estados, y muy concretamente los de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, en los que se centra el estudio realizado por Adolfo Ciudad y demás expertos y prestigiosos colaboradores, aborden la modernización del proceso laboral, como mecanismo técnico ofrecido por el Estado para la protección de los derechos. Esa modernización pasa fundamentalmente por la concurrencia de cuatro principios entrelazados, e igual de necesarios todos ellos: la inmediatez, concentración, oralidad y celeridad de los actos procesales, principios que se explican y resaltan suficientemente en este libro. Pero también precisa de otras mejoras, como la instauración de procedimientos especiales, por ejemplo, para tramitar acciones colectivas, para satisfacer igualitariamente potenciales derechos laborales, con soluciones judicialmente no contradictorias entre sí, como habitualmente sucede cuando se acciona individualmente, y además, siendo colectivas las reclamaciones, con menor coste de litigación; también, para tutelar eficaz y debidamente derechos fundamentales de los trabajadores y de sus sindicatos; incluso, buscando formas imaginativas de mayor celeridad, protección y ejecutividad del salario debido, a través de procedimientos monitorios.

Se precisan en la Parte I de este libro los principales problemas y carencias de la administración de justicia laboral en la subregión y en esa línea me parece obligado tratar de recalcar algunas de las ideas que brillantemente se exponen.

En primer lugar, la idea de justicia como un servicio del Estado y la necesidad

¹ El art. 23 del Tratado de Versalles de 1919, del que nació la Organización Internacional del Trabajo (OIT), señalaba como uno de sus objetivos “asegurar y mantener condiciones de trabajo equitativas y humanitarias para el hombre, la mujer y el niño en sus propios territorios, así como en todos los países a que se extiendan sus relaciones de comercio y de industria”, y para este fin los firmantes se comprometían a fundar y conservar las necesarias organizaciones internacionales. Se consideraba en el Tratado que si cualquier nación no adoptare un régimen de trabajo realmente humano, esta omisión constituiría un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países. En ese sentido el Preámbulo de la Constitución de la OIT dice que las Altas Partes Contratantes estaban “movidas por sentimientos de justicia y humanidad así como por el deseo de asegurar la paz permanente en el mundo...”, como verdadero reconocimiento 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 mercados.

de contar con una justicia especializada laboral. Es el Estado quien en exclusiva tiene la legitimidad y el poder de administrar justicia. Esa potestad o función (llamada jurisdiccional o judicial) de administrar justicia la ejerce el Estado a través de un mecanismo o instrumento, llamado proceso, por medio de los jueces y tribunales. Cuando la justicia se administra, el derecho se actúa y se plasma la llamada garantía jurisdiccional, esto es la tutela jurídica de los derechos y libertades de los ciudadanos y particularmente, de los trabajadores, colectiva e individualmente considerados.

Todos los países de la subregión cuentan en la actualidad con ordenamientos jurídicos laborales suficientemente avanzados, homologables entre sí y además, han suscrito y ratificado la mayoría de los Convenios Internacionales de la OIT y otros Pactos y Tratados internacionales que configuran el estatuto jurídico de los trabajadores con un conjunto de derechos que les protege frente a la explotación. Pero sin embargo, no cuentan con eficaces procesos jurisdiccionales que permitan el fácil acceso a los tribunales, sin complejas trabas o requisitos. Y aunque se han acometido reformas y se han invertido también importantes recursos económicos, no se ha logrado todavía una justicia laboral suficientemente rápida que ampare, tutele y reconozca los derechos laborales de manera satisfactoria. Y además, cuando al fin se obtiene la declaración judicial del derecho, son aún más insatisfactorios si cabe, los procedimientos para su ejecución, para el efectivo cumplimiento de las sentencias. Y es que la tutela jurisdiccional comprende, no sólo la actividad de juzgar, esto es, aplicar la norma general y abstracta ya existente al caso concreto, para poner en claro el mandato individualizado que de ella nace y la certeza del buen derecho que asiste a quien lo reclama, sino también la actividad ulterior que ha de hacerse para que ese mandato concreto sea prácticamente observado.

Es mérito sin duda de Adolfo Ciudad el haber contribuido a la toma de conciencia desde una organización internacional implicada en la lucha por el trabajo decente en la subregión de América Central, como es la OIT, de que no basta proclamar los derechos laborales mínimos que han de respetarse si se quiere preservar la dignidad como persona de los trabajadores; que tampoco es suficiente la implicación de los Gobiernos, Ministerios de Trabajo y de la Inspección de Trabajo en forma aislada, para fiscalizar, controlar y vigilar el cumplimiento de esas leyes, convenios y tratados internacionales; sino que se precisa además, que sean los propios trabajadores y sus organizaciones sindicales quienes protagonicen esos derechos actuando ante la administración de justicia. Y que para que ello sea así, no sólo se precisa contar con tribunales especializados y formados en la materia laboral, provistos de medios materiales suficientes para realizar su trabajo. Es necesario además y de modo prioritario, contar con procedimientos judiciales adecuados, próximos a los trabajadores. Con un proceso laboral en suma, no sólo oral, sino también concentrado en una sola audiencia de juicio donde se oiga a las partes y se practiquen las pruebas. Y en lo posible, ese proceso específicamente laboral ha de complementarse con procesos especiales para resolver pretensiones

colectivas y tutelar reforzadamente los derechos fundamentales de los trabajadores y sindicatos, así como de ejecución.

Han sido pioneros la OIT y Adolfo Ciudad en estudiar y en promover un análisis de la realidad de la administración de justicia de estos países; en concienciar a todos los agentes implicados, a sus responsables y destinatarios, y a los profesionales del medio, de la necesidad de implicarse en su mejora abordando prioritariamente las carencias observadas en el proceso judicial laboral, tratando de convencer a todos ellos de que, con voluntad política de los agentes sociales implicados, sin apenas coste económico – desde luego, muy inferior al que supone la modernización de otros servicios tan esenciales para el Estado, como sanidad y enseñanza – se podía enfrentar esa deficiente realidad para cambiarla.

¿Por qué es necesario contar con un proceso laboral de naturaleza verbal, concentrado en una sola audiencia de juicio, con mínimos actos procesales previos, y sentencia motivada?

Abusando del lector, me voy a permitir exponer a continuación algunas ideas respecto al modelo de proceso que late explícitamente en este libro, así como tratar de justificar la necesidad de atribuir al juez facultades amplias de intervención en el proceso para la búsqueda de la realidad de los hechos, de la verdad material oculta muchas veces tras el relato de las partes y las pruebas aportadas.

Atribuyen generalmente los procesalistas² a las reminiscencias del formalismo germánico, cuyo derecho se superpuso al romano en la edad media - siendo más sencillo y sumario éste - las causas que han hecho el proceso ordinario extenso, complicado y difícil, y que habiéndose introducido después la costumbre de redactar actas de todos los actos del pleito, este proceso se redujo poco a poco a un proceso escrito: las partes no comparecían, sino que dejaban actos escritos en el juicio; las declaraciones de los testigos se recopilaban en un proceso verbal que luego servía de base al juicio, sin que las partes asistiesen tampoco al examen de los testigos. Las inconveniencias de este sistema se agravaron por la práctica introducida de que los testigos no fuesen examinados por el juez, sino por un tercero nombrado por él o por las partes (interrogator). La evolución de este proceso, introducido en nuestros países a través del código de procedimiento civil francés, generó un proceso sustancialmente escrito, dividido en fases o audiencias, con una situación absolutamente censurable, de la máxima abstención procesal del juez y del máximo señorío del proceso por las partes.³

² Por todos, José Chioyenda, **Derecho Procesal Civil**, Tomo I “Principios”, pag. 12 y ss. Edit. Cárdenas. Mexico. Edición de 1989.

³ J. Guasp. **Derecho Procesal Civil**. Tomo Primero. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1.969. pag. 48

Sin duda, frente a lo verbal, lo escrito desconstruye la realidad⁴. Como clarívidentemente afirma Emilio Lledó⁵, lo escrito no sólo no habla, sino que, además, confunde. La confianza en el hecho de que algo esté escrito servirá únicamente para silenciar un posible diálogo. Todo aquello que no ha sido interpretado, dialogado, se instala en el espacio de la no-verdad.

Pero que el acto de juicio, la comunicación de las partes y el juez deba ser verbal y en un acto simultáneo, en una única audiencia de juicio, no significa lógicamente el destierro de la escritura. Se necesita la escritura en el proceso verbal para documentar la mayoría de los actos procesales previos; la demanda, como acto iniciador del proceso, la petición de preparación de prueba, la sentencia. También se sostienen en la escritura determinadas pruebas, pues la escritura se ha empleado y se seguirá utilizando junto con los medios electrónicos de registro, para perpetuar el recuerdo de los sucesos jurídicos, así como de los hechos cuyas huellas se desea conservar en el tiempo por interés público o privado.

El proceso es un mecanismo meramente instrumental y aunque es actuado y gestionado por la comunidad jurídica, por jueces y abogados, pertenece a sus auténticos usuarios: trabajadores, empleadores, sindicatos y organizaciones empresariales. Su regulación debe ser lo más técnica y garantista posible, pero sin olvidar que ellos son sus protagonistas, y que su finalidad es resolver pacíficamente los conflictos sociales y laborales de un modo ajustado a la realidad y complejidad de las relaciones laborales y sociales de cada país.

Partiendo de la base de que la litigiosidad laboral y social es reflejo de la desigualdad e injusticia existente en nuestras sociedades y que el proceso no elimina el litigio, aunque es uno de los principales instrumentos que sirve para componerlo por la senda de la justicia, la cuestión que interesa a los demandantes de justicia social es contar con un proceso laboral lo más sencillo y ágil posible. Un proceso oral que, sin merma de las garantías de defensa, con trámites y actos procesales lo más concentrados posibles, permita una respuesta judicial más pronta.

Esta concepción más popular y sencilla de un proceso laboral verbal, concentrado en una única audiencia, conduce a orillar el modelo de proceso ordinario civilista, muy anclado en nuestra cultura jurídica, consistente en

⁴ “Así pues, el piensa que al dejar un arte por escrito, y, de la misma manera, el que lo recibe, deja algo claro y firme por el hecho de estar en letras, rebosa ingenuidad y, en realidad, desconoce la predicción de Amón, creyendo que las palabras escritas son algo más, para el que las sabe, que un recordatorio de aquellas cosas sobre las que versa la escritura. Porque es que es impresionante, Fedro, lo que pasa con la escritura (...). presenta las palabras ante nosotros como si tuvieran vida, pero si se les pregunta algo responden con el más altivo de los silencios” Platón. Fedro. (275.d)

⁵ Emilio Lledó. **El silencio de la escritura**. Colección Austral. Ed. Espasa. 1998.

un proceso con varias audiencias en las que sucesivamente se resuelven las cuestiones planteadas. Es esencial para lograr una justicia eficaz abandonar el modelo de proceso que desde hace muchos años predomina y se ha impuesto en la cultura jurídica del continente americano, de contar al menos con dos audiencias diferenciadas en el tiempo: una audiencia previa, en la que se intenta la conciliación y eventualmente depurar el proceso, resolviendo en la misma las excepciones de carácter dilatorio y sobre la prueba que precisan las partes; y otra comparecencia posterior de juicio.

Normalmente, la mayoría de los litigios se han de resolver, no por evidencias, sino recurriendo a pruebas propiamente dichas, es decir, a medios que apreciados en su conjunto conducen a poder sentar la verdad, medios que normalmente se apoyan y entrelazan unos en otros, usando la deducción o inducción. Sin perjuicio de que puedan prepararse y asegurarse con anterioridad al acto de juicio, incluso excepcionalmente practicarse anticipadamente, la propuesta, admisión y práctica puede realizarse concentradamente en una única audiencia, una vez expuestas ante el juez por las partes sus posiciones. También es factible concentrar en esa misma comparecencia la valoración de las pruebas y las conclusiones obtenidas tras su conocimiento y práctica.

Ciertamente, un proceso con dos audiencias permite cumplir de manera extrema las garantías propias del proceso debido⁶. Pero la experiencia enseña que un proceso de esas características, más complejo en sus trámites, técnicamente más garantista, requiere la asistencia jurídica de profesionales, de abogados que habrán de intervenir y tramitar un mayor número de actos procesales y asistir a varias audiencias o comparecencias judiciales. Esa actuación incrementa notablemente el coste de litigación y merma la necesaria gratuidad del proceso laboral, al ser preciso el mecanismo compensador de la condena en costas al vencido en juicio. Se ha demostrado también en la práctica, una importante pérdida de celeridad por el incremento notable de los actos de comunicación y duplicarse las citaciones, lo que deviene en un mayor tiempo en la obtención de una resolución definitiva del pleito.

⁶ “Enseña la experiencia, en todo el mundo, que si, tras las iniciales alegaciones de las partes, se acude de inmediato a un acto oral, en que, antes de dictar sentencia también de forma inmediata, se concentren todas las actividades de alegación complementaria y de prueba, se corre casi siempre uno de estos dos riesgos: el gravísimo, de que los asuntos se resuelvan sin observancia de todas las reglas que garantizan la plena contradicción y sin la deseable atención a todos los elementos que han de fundar el fallo, o el consistente en que el tiempo que en apariencia se ha ganado acudiendo inmediatamente al acto del juicio o vista se haya de perder con suspensiones e incidencias, que en modo alguno pueden considerarse siempre injustificadas y meramente dilatorias, sino con frecuencia necesarias en razón de la complejidad de los asuntos. Por otro lado, es una exigencia racional y constitucional de la efectividad de la tutela judicial que se resuelvan, cuanto antes, las eventuales cuestiones sobre presupuestos y óbices procesales, de modo que se eviten al máximo las sentencias que no entren sobre el fondo del asunto litigioso y cualquier otro tipo de resolución que ponga fin al proceso sin resolver sobre su objeto, tras costosos esfuerzos baldíos de las partes y del tribunal” (Apdo. XII de la Exposición de Motivos de la Ley de Enjuiciamiento Civil de España. Ley 1/2000, de 7 de enero).

Pero además, desde el punto de vista del servicio público de justicia – de instrumento que el Estado pone al servicio de los ciudadanos, en este caso los más necesitados socialmente, para tutelar y hacer efectivos sus derechos – resulta evidente que la duplicidad de audiencias por cada asunto litigioso requiere duplicar el tiempo que los jueces dedican actualmente a presidirlas, lo que ha de repercutir necesariamente en su menor productividad en relación al número de sentencias por tiempo de trabajo. Se puede argüir que eso se soluciona con un incremento de la planta judicial. Lógicamente, un mejor servicio de justicia, un proceso con mayores garantías, conllevará siempre un mayor coste para el Estado. Pero es utópico pensar que a nuestros gobernantes le vaya a interesar afrontar una política de mayor gasto en justicia social.

Este proceso oral, concentrado en una sola audiencia, en el que de ese modo se practica la inmediatez y se logra la celeridad, precisa la intervención activa del juez, particularmente en materia probatoria, puesto que, describir un proceso de primera instancia equivale en buena medida a dar cuenta de cómo se ofrecen, solicitan, admiten y asumen las pruebas⁷.

Partiendo del principio general aplicado en todos los sistemas, de que las partes soportan la carga y tienen el derecho de aportar cualquier medio de prueba relevante y admisible, según se conciba el menor o mayor grado de facultades atribuidas al juez, se suele distinguir a este respecto⁸, entre procesos centrados en las partes, cuando la presentación de las pruebas depende principal o exclusivamente de la actividad de las partes; y de procesos centrados en el tribunal, cuando éste desempeña un papel activo en la presentación y búsqueda de las pruebas, pudiendo de oficio acordar la práctica de otras pruebas distintas a las traídas por las partes al objeto de poder tomar decisiones justas.

Tratándose de que hablamos de un servicio público de justicia, no puede sostenerse en términos de pura lógica que el juez no participe activamente en la búsqueda de pruebas con el propósito de establecer la realidad, la verdad de los hechos en disputa. Este papel participativo del juez en el proceso se conecta con la necesidad de su control razonable y de su gestión por razones de utilidad pública y supone la superación de la concepción individualista o liberal, que imagina sujetos presumiblemente iguales, enfrentados en demanda de justicia. Ello es así en tanto en cuanto existe una estrecha unión, una interacción entre los aspectos sustantivos del Derecho del Trabajo y los adjetivos o procesales, pues tanto el ordenamiento procesal como el sustantivo cumplen una función compensadora e igualadora de las posiciones respectivas desde la que se accede y en la que se hallan las partes en el proceso.

⁷ Para mayor información, consultar la obra de M. Taruffo, **La Prueba**. Ed. Marcial Pons. Madrid. 2008.

⁸ M. Taruffo, op. cit.

La superación de la división entre lo procesal y lo sustantivo parte de la concepción del proceso laboral como un instrumento que sirve de cauce al ejercicio de un derecho material que disciplina relaciones jurídicas trabadas por desiguales. El derecho procesal laboral se va a configurar así también como un derecho desigual para desiguales, un derecho que va a pretender compensar la desigualdad inicial de las partes, pues lo contrario equivaldría paradójicamente a fomentar mediante el recurso a la igualdad formal una acrecentada desigualdad material en perjuicio del trabajador⁹.

Se hace mención en este libro a la carencia de modalidades especiales para la tutela de los derechos fundamentales en el trabajo y de regulación de conflictos colectivos jurídicos, cuya implantación considero de extraordinaria importancia para garantizar adecuadamente los derechos de trabajadores y sus organizaciones sindicales. Se trata de dos modalidades del modelo de proceso laboral expuesto – pues en modo alguno llegan a definirse como procesos especiales, sino que algunos preceptos los conforman más estrechamente al tipo de acción al que sirven mediante determinadas especificidades – que se han mostrado tremendamente fecundas en España y en otros países europeos.

El proceso de conflicto colectivo, posibilita colectivizar la acción procesal, dando mayor protagonismo en ese sentido a los órganos de representación sindical o unitaria de los trabajadores, impidiendo que el mayor poder del empresario imponga individualmente su modo de interpretar o aplicar el derecho o incluso, inaplique las condiciones o beneficios laborales obtenidos en la negociación colectiva. Simultáneamente, mediante el ejercicio de una única acción, se permite conformar jurídicamente, en el ámbito de empresa o superior a la empresa, las legítimas discrepancias o conflictos que habitualmente surgen en la interpretación de los convenios colectivos y de otras normas laborales.

Sin sustituir la negociación colectiva y menos aún los tradicionales recursos de los trabajadores para tratar de lograr sus legítimas reivindicaciones, sin pretender componer los conflictos de intereses, que son propios de las relaciones laborales y de la dialéctica capital-trabajo, no sustituyendo tampoco el papel de la autoridad administrativa laboral en proporcionar medios para la negociación y composición laboral, incluso de naturaleza extraprocesal, lo cierto es que el procedimiento jurisdiccional de conflictos colectivos se ha revelado en la práctica como un poderoso instrumento procesal puesto a disposición de los representantes de los trabajadores y también, de las empresas y sus organizaciones, que contribuye poderosamente a esclarecer y por tanto, a mejorar esas relaciones laborales. Ello sin olvidar que se soslaya con la utilización de este proceso la multiplicidad

⁹ Tribunal Constitucional de España (STC 3/1983, 25 de enero)

de pleitos individuales con idéntica o muy similar pretensión que teóricamente podrían plantearse, y se obtiene, además de la seguridad jurídica de un único pronunciamiento judicial, beneficiosos efectos en orden a la necesaria economía procesal y la más eficiente utilización de los siempre escasos recursos puestos a disposición de la administración de justicia.

Mayor trascendencia si cabe, merece otorgarse al procedimiento de tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas de los trabajadores, tanto de los exclusivamente laborales (libertad sindical, negociación colectiva y huelga), como los de la persona, pues éstos, en modo alguno pueden entenderse constreñidos por el hecho de ser el trabajador miembro de una organización empresarial en la que rige de manera jerarquizada el poder de dirección del empresario. Aún en estos tiempos de retorno al antiguo liberalismo, en los que parece volverse a los principios del derecho civil clásico en la concepción del contrato de trabajo, y a un predominio de la autonomía de la voluntad individual que, “libremente”, lo suscribe, parece incuestionable que el trabajador es titular pleno de los derechos fundamentales y libertades públicas que se reconocen con carácter general a todas las personas en nuestras Constituciones¹⁰, y que esos derechos, cuya garantía también se proclaman en otros instrumentos internacionales, han de poder accionarse, ante la jurisdicción propia de los trabajadores, con instrumentos procesales que permitan una reacción inmediata y efectiva contra cualquier vulneración. Precisamente hoy, cuando más se cuestionan y orillan esos derechos en pro de una mal entendida productividad o de la globalización.

Así lo ha sabido entender el editor y coautor de este libro y también, el resto de prestigiosos autores, que comparten las mismas inquietudes y propósito de mejorar los sistemas de justicia laboral de sus países.

Jorge J. Guillén Olcina

Magistrado del Juzgado de lo Social nº 23 de Madrid
Consultor externo de la OIT

¹⁰ Al margen del mayor o menor rango que formalmente una determinada Constitución pueda otorgar a los derechos que reconoce a sus ciudadanos, los derechos fundamentales se proclaman como tales en los Pactos, Tratados y Convenios internacionales que la mayoría de las Constituciones asumen con valor superior a las leyes internas. Se trataría también y en todo caso, de derechos universales e indisponibles de las personas y por tanto, de los trabajadores como tales. Entre estos derechos fundamentales se cuentan precisamente el derecho a trabajar dignamente, el derecho a constituir sindicatos y el de acción sindical, a la negociación colectiva etc. - que muchas Constituciones, declaran a favor de sus ciudadanos como derechos de las personas o sociales, aún sin calificarlos expresamente de fundamentales. También, específicamente, adquieren un rango de primacía jurídica propia de los derechos fundamentales, los contenidos en los Convenios de la OIT ratificados por los países de la subregión.

AGRADECIMIENTOS

Mi agradecimiento a Donald Alemán Mena, Edgardo Cáceres Castellanos, Esteban Calvo Rodríguez, Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Ena Lilian Núñez Mancía, Andrea Sánchez Matos, Vasco Torres de León, Augusto Valenzuela Herrera, que elaboraron los capítulos sobre la justicia laboral de los países comprendidos en esta publicación. Deseo agradecer especialmente al Dr. Vasco Torres de León, Presidente de la Asociación Centroamericana de Derecho del Trabajo, con quien se gestó la idea de la publicación.

Así mismo agradezco a los colegas y amigos Jorge Guillén Olcina, con quien sostuvimos intensas y provechosas sesiones de trabajo técnico en España, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador sobre las diversas materias que se desarrollan en este libro; a Leopoldo Gamarra Vílchez y Rosa Cheng, por su apoyo y datos esenciales para este trabajo. También expreso mi agradecimiento a Andrea Sánchez Matos por sus útiles sugerencias y gran ayuda para la elaboración de esta publicación, así como a Leoncio Robles por sus recomendaciones de estilo.

Así mismo agradezco a la Dirección y colegas de la Oficina Subregional que alentaron este trabajo y lo apoyaron para que pudiera concluirse.

Mi especial agradecimiento a Adriana Ciudad Witzel por la gentileza de ceder parte de su obra pictórica para la carátula de este libro.

Adolfo Ciudad Reynaud
Especialista Principal en Legislación Laboral,
Administración del Trabajo y Diálogo Social
OIT San José

COLABORADORES

Donald José Alemán Mena, nació en Nicaragua, Msc. Derecho del Trabajo y Seguridad Social, autor de las siguientes obras: Derecho Individual del Trabajo Nicaragüense 2da Edición, Derecho Colectivo del Trabajo 2da Edición, Derecho Procesal del Trabajo Nicaragüense 2da Edición, Árbitro Internacional, Presidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social “Guillermo Cabanellas”, Asesor Laboral, Miembro de Número y Tesorero de la Academia de Ciencias Jurídicas y Políticas, Docente Titular de la Cátedra de Derecho del Trabajo en la Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI), miembro de la Comisión Redactora del Proyecto de Código Procesal Laboral Nicaragüense.

Edgardo Cáceres Castellanos, nació en Tegucigalpa, República de Honduras. Es abogado y notario. Fue docente de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Miembro fundador de la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social. Miembro fundador de la Asociación Centroamericana y del Caribe de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Miembro Fundador de la Asociación Hondureña de Estudios Jurídicos y Sociales. Miembro fundador de la Revista Italo Americano “Debate Laboral”. Fue diputado del Congreso Nacional de la República por el Departamento de Francisco Morazán. Elaboró diversos proyectos de ley, integró la Comisión Redactora del Proyecto de Reformas Constitucionales al Poder Judicial. Consultor de la OIT. Árbitro del Centro de Comisión y Arbitraje. Fue Magistrado Propietario de la Corte Suprema de Justicia. Autor del libro “Derecho del Trabajo Hondureño” y de otras obras de investigación sobre temas laborales.

Esteban Calvo Rodríguez, nació en Costa Rica, es Licenciado en Derecho, abogado litigante y profesor universitario. Es miembro directivo de la Asociación Costarricense del de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Realizó estudios de postgrado en la Universidad Estatal a Distancia y actualmente cursa el programa de doctorado de Derecho del Trabajo de la Universidad de Valencia, España.

Manuel Ramón Herrera Carbuccía, nació en República Dominicana, terminó sus estudios de Licenciado en Derecho en la Universidad Católica Madre y Maestra (UCMM) en el 1980, post-grado en Derecho de Trabajo en la misma Universidad y Doctorado en la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Maestría en Empleo, Relaciones Laborales y Diálogo Social en Europa. Profesor y Coordinador de Post-Grado de Derecho del Trabajo en la Universidad Católica Madre y Maestra. Miembro de Número de la Academia de Ciencias de la República Dominicana y Director de la revista de la Comisión de Ciencias Jurídicas. Ha sido Presidente de la Asociación Dominicana, Asociación Centroamericana y del Caribe y la Asociación Iberoamericana de Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social, presidente de la Corte de Trabajo del Departamento Judicial de San Pedro de Macorís, Secretario General del Instituto Latinoamericano de Derecho del Trabajo.

Ena Lilian Núñez Mancía, nació en la ciudad de Ahuachapán, República de El Salvador. Es abogada y notaria, graduada en Licenciatura en Ciencias Jurídicas de la Universidad Centroamericana, José Simeón Cañas UCA en 1994, donde también realizó estudios de Diplomado en “Relaciones Laborales” en el año 2009. Asimismo Diplomada en “Derecho de Integración Centroamericana” en la Escuela de Capacitación Judicial del Consejo Nacional de la Judicatura de El Salvador y Diplomada en Derechos Humanos, con mención en Acceso a la Justicia en la Universidad Rafael Landívar, República de Guatemala en el año 2003. Ha participado en diversos cursos de especialización impartidos por la OIT. Ha realizado distintas consultorías para la OIT. Ha sido catedrática universitaria de varias materias, desempeñándose desde 2006 como docente de la Escuela de Capacitación Judicial así como en actividades de formación organizados por la OIT en el área de derecho laboral y especialmente en Derecho Internacional del Trabajo. De igual manera, ha participado como conferencista en foros organizados por la sociedad civil y publicado diversos ensayos relativos a temas laborales. Desde el año 2000 se desempeña como Colaboradora Jurídica de la Sala de lo Civil y actualmente es Miembro del Equipo Técnico para la Reforma del Proceso Laboral, designado por la Corte Suprema de Justicia.

Augusto Valenzuela Herrera, nació en Guatemala, abogado y notario por la Universidad Rafael Landívar, Abogado consultor y litigante en materia laboral, Consultor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Catedrático titular de Derecho Laboral en las Universidades Rafael Landívar, del Istmo y Francisco Marroquín, Miembro Mayor de la Inter American Bar Association, Presidente Fundador de la Asociación Guatemalteca de Derecho del Trabajo, Presidente de la Asociación Centroamericana y del Caribe de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Secretario y Vicepresidente de la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social “Guillermo Cabanellas”, Miembro del Directorio de la Sociedad Internacional (Mundial) de Trabajo, Doctorando en Derecho Pluralista Público y Privado por la Universidad Autónoma de Barcelona,

Ex Becario del Programa de Especialistas Latinoamericanos en Relaciones Laborales en el Centro de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Turín, Italia, Universidad Castilla La Mancha de España y la Universidad di Bologna, Italia, Profesor Visitante de la Universidad Tecnológica de Perú.

Andrea Sánchez Matos, abogada peruana de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima, se graduó con la tesis “Análisis de la administración de justicia laboral peruana: Fundamentos para el cambio de sistema procesal laboral escrito al sistema procesal laboral oral y concentrado.” Experiencia laboral en la ONG Programa Laboral de Desarrollo-PLADES de Perú. Autora de investigaciones sobre tercerización, regímenes especiales, reforma procesal, responsabilidad social empresarial. Ha ejercido la ayudantía de cátedra en cursos de Derecho de Trabajo en su universidad.

Vasco Torres de León, nació en Santiago, Veragua en República de Panamá. Doctor en Derecho de la Universidad de Oviedo- España, Doctor en Educación de la Universidad La Salle- Costa Rica, Suficiente Investigador en el Universidad de Oviedo- España, Estudios Doctorales en la Universidad de Zaragoza- España, Máster en Derecho del Trabajo de la Universidad de Panamá. Profesor en la Universidad de Panamá, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas en la Cátedra de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Miembro de la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad de Canal de Panamá. Consultor Internacional de la Organización Internacional de Trabajo. Director de Investigación y Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Magistrado Suplente del Tribunal Superior del Segundo Distrito Judicial. Director de diversas revistas especializadas en Derecho del Trabajo. Expositor en congresos nacionales e internacionales. Autor de diversos libros y artículos especializados en Derecho del Trabajo.

INTRODUCCIÓN

Esta publicación pretende servir como espacio de reflexión sobre el estado de la administración de justicia en América Central, Panamá y República Dominicana, con el objeto de identificar su situación actual, sus principales problemas y posibles soluciones, dentro del contexto del papel que la justicia laboral puede aportar para alcanzar condiciones de trabajo decentes, que contribuyan a la consolidación de la democracia, la gobernabilidad de los países y a la convivencia social en paz.

El libro tiene dos partes. En la primera abordamos el tema de la relación entre justicia laboral y trabajo decente, destacando la importancia del cumplimiento de la normativa laboral para su consecución y haciendo énfasis en que la justicia laboral es uno de sus componentes esenciales. Seguidamente, a partir de algunos de los principales problemas de la administración de justicia laboral en la subregión, efectuamos una aproximación conceptual de las instituciones procesales en cuestión y realizamos una valoración comparada de los distintos países sobre la base de la información que se proporciona en los informes nacionales, que constituyen la segunda parte de este libro.

En esta segunda parte, con la colaboración de distintos especialistas, se presenta la situación de la justicia laboral en cada uno de los países de la subregión, abordándose el contexto del sistema de administración de justicia laboral, su estructura institucional y organización, los mecanismos de solución de conflictos, la competencia y características del proceso judicial laboral, así como sus principales problemas y posibles soluciones.

Es nuestro deseo que la información que ofrece esta publicación contribuya al análisis y perfeccionamiento de la justicia laboral y especialmente de sus sistemas procesales.

Adolfo Ciudad Reynaud
Especialista Principal en Legislación Laboral,
Administración del Trabajo y Diálogo Social
OIT para América Central, Haití, Panamá y
República Dominicana

Parte 1

JUSTICIA LABORAL Y TRABAJO DECENTE Y PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA LABORAL EN LA SUBREGIÓN

Adolfo Ciudad Reynaud¹

¹ Especialista Principal en Legislación Laboral, Administración del Trabajo y Diálogo Social del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de los Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana.

Capítulo 1

JUSTICIA LABORAL EFECTIVA COMO COMPONENTE ESENCIAL DEL TRABAJO DECENTE

I. Justicia, democracia y gobernabilidad

La administración de justicia es un servicio muy importante que todo Estado democrático tiene la obligación de prestar a sus ciudadanos; tan importante como la educación, la salud, la inclusión social, y debe proporcionarla en condiciones de modernidad y eficiencia. Incluso se ha acuñado la expresión “justicia democrática”, entendiéndose por ésta la enfocada en función del ser humano y que se caracterice por su “independencia, acceso, transparencia, participación ciudadana y tutela judicial efectiva”, precisándose “que sin estos elementos interactuando entre sí, no se puede hablar de una administración de justicia de calidad.”²

La administración de justicia laboral en la mayoría de los países de América Central necesita una importante modernización y fortalecimiento, como parte de la tarea de construcción de un sistema democrático de relaciones laborales basado en el concepto de trabajo decente, así como del afianzamiento de la democracia y de la gobernabilidad de los países.

Respecto a la relación entre administración de justicia laboral y democracia, una interesante investigación sobre justicia laboral en América Central señala que: “La situación es simple, sin justicia no hay democracia. La práctica cotidiana ha demostrado que un régimen democrático no puede consolidarse tan solo a partir de reformas constitucionales o el cumplimiento de prácticas electorales, como tampoco simplemente con la creación y adopción exclusiva de políticas públicas.

² Mora Mora, Luis Paulino, “Una justicia democrática para la Costa Rica del siglo XXI”, Poder Judicial, Costa Rica, pág. 3.

Un Estado que se precie de ser democrático debe contar además con un sistema judicial que respalde y sancione eficazmente cualquier vulneración a los derechos y libertades fundamentales; pero sobre todo, que garantice a cualquier persona un acceso razonable, igualitario y expedito.”³

En la mayoría de países de América Latina, la modernización judicial es una condición previa para la consolidación de la democracia y del desarrollo sustentable. Sin desconocer los avances, en el ámbito judicial laboral en diversas naciones, todavía tenemos instituciones débiles e ineficientes. No siempre se ha podido garantizar un ágil y celer respecto pleno de los derechos fundamentales de los ciudadanos, como el derecho a la libertad sindical y de negociación colectiva, la no discriminación sindical y por género, el acoso moral y sexual, que son otra forma de discriminación, el respeto y protección a la vida privada del trabajador, la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada, la libertad de conciencia y de opinión, y de los derechos laborales en general. En síntesis, la administración de justicia laboral, no ha podido proporcionar a los ciudadanos que trabajan o que son empleadores los elementos esenciales de seguridad jurídica.

Por cierto que por otra parte destacan una serie de problemas en el derecho sustantivo del trabajo, así como la inadecuación de las legislaciones nacionales a los convenios de la OIT ratificados, tal como se puede apreciar de los comentarios de los órganos de control, especialmente en materia de derechos fundamentales en el trabajo y sobre todo en materia de libertad sindical y de negociación colectiva. No obstante, tales aspectos no forman parte de este estudio que se enfoca sobre el tema procesal laboral. La mejora de los sistemas de inspección del trabajo también constituyen valiosos instrumentos para la aplicación de las normas internacionales de trabajo y de las legislaciones laborales nacionales; si bien se mencionan en los diferentes estudios nacionales, tampoco forman parte del objeto central de la presente publicación.

II. Acceso a la justicia y proceso laboral

El acceso efectivo a la justicia representa el derecho humano más importante en un sistema legal igualitario moderno que pretenda garantizar y no sólo proclamar derechos.⁴ La doctrina mayoritaria define el derecho de acceso a la justicia como: “El derecho de toda persona sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideológica, política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas por medio de toda clase de mecanismos eficaces que

³ Iniciativa Regional para la Responsabilidad Social y el Trabajo Digno, **Obstáculos a la justicia laboral en Centro América y el Caribe: Análisis comparativo**, Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador, El Salvador: Criterio, 2007; pág. 7.

⁴ Capelletti, Mauro, Garth, Bryant. **El acceso a la justicia: la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos** (1ra Edición). México: Fondo de Cultura Económica, 1996; pág. 12-13.

permitan solucionar un conflicto.”⁵

Así, el proceso judicial laboral se convierte en el instrumento por el cual los derechos laborales enunciados en los códigos y leyes del trabajo se plasman en derechos efectivos, se cumplen y se hace justicia de verdad. El proceso es el método por el cual se cumple la función que los jueces tienen encomendada de administrar justicia, que es un servicio público que el Estado tiene la obligación de proporcionar a sus ciudadanos que trabajan y que hacen empresa.

En una aproximación más técnica “El proceso es el método, mediante el cual se obtiene pronunciamiento oficial de mandatos jurídicos (concretos), (...). Con el método legislativo se obtiene una *lex generalis*; con el método jurisdiccional o procesal se obtiene una *lex specialis*.”⁶ Por su parte Devis Echandía, señala que el proceso es el conjunto de actos coordinados que se ejecutan por o ante los funcionarios competentes del órgano judicial del Estado para obtener, mediante la actuación de la ley en un caso concreto, la declaración, la defensa o la realización coactiva de los derechos que pretendan tener las personas privadas o públicas, en vista de su incertidumbre o de su desconocimiento o insatisfacción y para la tutela del orden jurídico y de la libertad individual y la dignidad de las personas.⁷

No obstante, en muchos de países de América Latina el proceso laboral por lo general está lejos de ser eficaz al incurrir en dilaciones indebidas que ocasionan su extensa duración, aunque hay muchos progresos que se han efectuado gracias a los procesos de modernización actualmente en marcha. No obstante, el proceso continúa siendo lento, caro y no soluciona oportunamente las controversias jurídicas que se presentan en el ámbito de las relaciones de trabajo.

El proceso es escrito y además desconcentrado, por lo que la mayoría de las veces los trabajadores se abstienen de ejercer su derecho a acudir a los tribunales de justicia por lo ineficaz de sus procedimientos, lo que les obliga a transigir sus derechos por menos de lo que realmente les correspondería de acuerdo a lo establecido por la ley.

Existe descontento y necesidad de contar con un proceso moderno y rápido que de plena satisfacción a los ciudadanos que demandan justicia. Oralidad, concentración e intermediación permiten rapidez, celeridad, y además, una mejor justicia pues es el juez quien va a indagar personalmente la realidad. Muchas veces los voluminosos escritos contienen falsedades o realidades aparentes, pues como se sabe la escritura lo soporta todo. Pero la posibilidad de que el juez vea directamente a las partes, que escuche sus alegatos, perciba sus expresiones, pueda interrogar tanto a ellas como a los testigos y peritos, hace una diferencia

⁵ Carnelutti, Francesco. **Derecho y Proceso**, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-América, 1971; pág. 23.

muy notable respecto de un procedimiento escrito, frío y distante.

La mejora de la justicia laboral es un tema que genera un amplio consenso en la sociedad, no interesando sólo a trabajadores, gobiernos, poderes judiciales, académicos; los empleadores también están interesados en una justicia laboral celer y efectiva pues a ellos tampoco les interesa la lentitud de los procedimientos judiciales. Las empresas están hechas para producir bienes y servicios y para obtener utilidades; no les interesa tener un problema social enquistado en sus operaciones ni tener conflictos latentes con sus trabajadores. La eficiencia y productividad de las empresas están ligadas con un buen clima laboral; un trabajador satisfecho por el cumplimiento de sus derechos es un trabajador más eficiente y productivo.

III. Voluntad política de cambio

Para obtener la eficiencia del proceso judicial laboral se necesita, sobre todo, voluntad política de los organismos judiciales, de los gobiernos, de las asambleas legislativas, de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Esta voluntad política ha sido reafirmada recientemente en la subregión, a través de la “Declaración de Roatán”, por las Salas Laborales de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia de Centroamérica y el Caribe con el señalamiento de “que la vigencia efectiva del estado social de derecho requiere que en materia de trabajo se fortalezcan institucionalmente las jurisdicciones laborales de la región,” a las que les corresponde “velar por la tutela judicial efectiva de los derechos laborales, el acceso a la justicia de los trabajadores y el fortalecimiento de la paz social.” Así mismo, su inequívoca voluntad política quedó de manifiesto en la parte resolutoria de dicha Declaración respecto de la necesidad de “proteger y garantizar los derechos fundamentales en el trabajo”, así como de “promover e implementar las reformas necesarias para lograr el cumplimiento efectivo de los derechos laborales mediante la aplicación de la oralidad y los mecanismos alternativos de solución de conflictos” y el “desarrollo de sistemas de gestión de calidad judicial en las jurisdicciones laborales.”⁸

Por otra parte, la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana había adoptado dos

⁶ Organización de los Estados Americanos, **Acceso a la justicia: llave para la gobernabilidad democrática** (Informe final del proyecto). Washington: OEA, 2007, pág. 17; citado por Sanchez Matos, Andrea, **Análisis de la administración de justicia laboral peruana: fundamentos para el cambio del sistema procesal laboral escrito al sistema procesal laboral oral concentrado**, Tesis para optar el grado de Abogado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 2009, pág. 37.

⁷ Devis Echandía, Hernando, **Teoría general del proceso: aplicable a todas las clases de proceso** (2da ed), Buenos Aires, Editorial Universidad, 1997, pág. 156.

⁸ Cfr. “Declaración del primer encuentro de Salas Laborales de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia de Centroamérica y el Caribe”, Roatán, Islas de la Bahía, 3 de junio de 2011.

años antes entre sus recomendaciones, el “Promover acciones tendientes a la efectiva implementación de procedimientos orales en todas las materias, a través de la aprobación, reforma o rigurosa aplicación de una normativa que consagre, entre otros, los principios de igualdad, contradicción, intermediación, concentración, publicidad, celeridad, dirección del proceso, buena fe y lealtad procesal.”⁹

Es cierto que se requieren mayores recursos materiales, pero hay acciones importantes que se pueden hacer con muy pocos recursos, de naturaleza intelectual y organización, como diseñar un mejor proceso, u organizar una mejor gestión de los despachos judiciales, para lo cual lo imprescindible es la voluntad política de transformación y de mejora de los servicios de justicia que se prestan a la sociedad. Hay pautas y buenas prácticas que los países han ido elaborando que es preciso tener en cuenta, así como identificar los errores y malas prácticas para evitar incurrir en ellas.

En varios países de la subregión, como Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y Honduras, se ha identificado la necesidad de elaborar proyectos de nuevas normas procesales, actualmente en marcha, basadas en los principios de oralidad, concentración e intermediación, en sustitución de los actuales procedimientos escritos, desconcentrados y sin la presencia directa del juez en los trámites procesales. El primer paso imprescindible y necesario para un auténtico cambio es la modificación de las reglas que rigen el procedimiento.

Así mismo habrá que invertir en sistemas de gestión de calidad para la organización del despacho judicial, en capacitación de jueces, abogados, representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, de la comunidad jurídica en general, en infraestructura como salas de audiencia y sistemas de grabación de vídeo y audio, en la informatización del despacho y los procesos, entre otros.

En ese mismo esfuerzo están varios países de América del Sur que han llevado a cabo importantes procesos de reforma de sus normativas procesales durante la última década: Venezuela (2002), Ecuador (2003), Chile (2005), Colombia (2007), Uruguay (2009) y Perú (2010). En América Central, Costa Rica y Nicaragua tienen elaborados sus respectivos proyectos y están en trámite de adopción en sus respectivas Asambleas Legislativas; en tanto que El Salvador está en la fase de redacción de un anteproyecto de Ley Procesal Laboral, y en Honduras la Corte Suprema ha solicitado apoyo técnico a la OIT para la realización de un proceso similar.

⁹ XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, “La oralidad procesal en Iberoamérica”, Brasilia, 4 a 6 de marzo de 2008, pág. 7.

IV. La justicia laboral como componente esencial del trabajo decente

Todos los procesos de modernización de la justicia laboral actualmente en ejecución en América Latina son congruentes con el esfuerzo de los Estados de proporcionar a sus ciudadanos condiciones de trabajo decentes, lo que pasa por superar la brecha entre el derecho y la realidad como parte del principio de legalidad y del Estado de derecho. Uno de los principales problemas que enfrenta el derecho del trabajo es su falta de eficacia y su inadecuación a la realidad. Los textos legales establecen unos parámetros mínimos necesarios, pero la realidad cotidiana dice otra.

Una explicación de la existencia de tal brecha es la falta de cultura de cumplimiento en la región; adicionalmente Bensusán refiere el tema de los costos de producción y señala que algunos empleadores agobiados por la competencia o por el deseo de maximizar sus ganancias evitan el pleno cumplimiento de la legislación. Señala también que otros asuntos relevantes son los menores niveles educativos de los trabajadores y la falta de información existente. No obstante, destaca que la principal causa es la escasa capacidad del Estado para fiscalizar el cumplimiento de la legislación. Así, señala que “los fiscalizadores del cumplimiento de las leyes carecen de las facultades necesarias, sus recursos son insuficientes y tienden a disminuir, reciben bajas remuneraciones y sin garantías de estabilidad (Schrank, 2004)”¹⁰. Esta falta de eficacia de la justicia laboral, conjuntamente con el déficit importante de los servicios de inspección del trabajo de los Ministerios de Trabajo, se traduce “en *bajos costos de incumplimiento de la legislación* y, por ende, en niveles reducidos de protección de los trabajadores (Jatobá, 2002; Bensusán, 2006b)”¹¹. Esto implica que el incumplir la legislación no genera mayores costos, lo que a su vez se convierte en un incentivo para no cumplir.

El incumplimiento de la legislación ha tenido efectos sumamente importantes en la determinación de los modelos o sistemas de las relaciones de trabajo, al poner en cuestión todo el andamiaje de derechos fundamentales, derechos individuales y derechos colectivos. Influye decisivamente en la cultura de cumplimiento pues su inobservancia no ocasiona mayores costos, e incluso puede significar un ahorro en países con tasas de inflación significativas.

A esto debe añadirse que “a partir de los años ochenta hubo un fuerte deterioro del interés por hacer efectiva esa intervención y las capacidades de fiscalización donde existían, provocando más segmentación de los mercados de trabajo. La falta de fiscalización y las dificultades de acceso a la justicia han contribuido a la flexibilización de las relaciones laborales, probablemente en mayor medida que

¹⁰ Bensusán, Graciela, *La efectividad de la legislación laboral en América Latina*, Instituto de Estudios Laborales, Ginebra, 2007, pág. 1.

¹¹ *Ibidem*, pág. 29. El resaltado es nuestro.

algunas reformas legales, y se justifican en el temor a la destrucción de empleos que podría provocar una aplicación estricta de la legislación.”¹²

La Agenda Hemisférica de la OIT 2006-2015

Advirtiéndose este problema de divorcio entre derecho y realidad, característico de las relaciones de trabajo en América Latina, pero agravado a partir de la década de los ochenta, los constituyentes latinoamericanos de la OIT en el año 2006 decidieron en forma tripartita que uno de sus objetivos estratégicos en la región sería el respeto y el cumplimiento efectivo de las normas sobre derechos laborales y, muy especialmente, sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo, como parte del esfuerzo para lograr que todas las mujeres y los hombres puedan acceder a un trabajo decente.¹³

En la Agenda Hemisférica de la OIT se señala que “En el caso de América Latina y el Caribe, el cumplimiento de las normas sobre derechos laborales y, muy especialmente, sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo (objetivo estratégico núm. 1) es un objetivo central de toda política de generación de trabajo decente. Como la OIT ha señalado en reiteradas ocasiones, la región ha avanzado significativamente en la ratificación de estos convenios; sin embargo, ello no significa, lamentablemente, que las legislaciones nacionales se adecuen siempre a los mismos y que, aún adecuándose, se aplique de manera efectiva.”¹⁴

En la medida que los derechos fundamentales en el trabajo constituyen un conjunto mínimo y universalmente aceptado de derechos laborales incorporados en las respectivas legislaciones nacionales y en la cultura laboral de los diferentes países de la región, la Agenda Hemisférica establece dos ámbitos de actuación claramente diferenciables (derecho sustantivo y derecho procesal del trabajo), indicando que “un alto índice de ratificación no es suficiente. Es necesario que estos principios y derechos se apliquen efectivamente. Así, para cualquier principio se propone actuar en dos niveles: en primer lugar, a *nivel normativo/institucional*, lo que supone contar con leyes adecuadas a las normas internacionales así como con *procedimientos justos y efectivos* asociados a estas leyes y con *instituciones sólidas que los implementen; (...)*”¹⁵

Cinco años después en la XVII Reunión Regional Americana, celebrada en Santiago de Chile en diciembre de 2010, se insistió en la constatación de que en América Latina y el Caribe se observa una alta adhesión jurídica y política

¹² *Ibidem*.

¹³ OIT, *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, Informe del Director General, Juan Somavia, XVI Reunión Regional Americana, Brasilia, Oficina Internacional del Trabajo, mayo de 2006 (el subrayado es nuestro), pág. 21.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ *Ibidem*, pág. 31. El resaltado es nuestro.

a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, pero que sin embargo, “también se identifican insuficiencias en cuanto a su promoción y **limitaciones en cuanto a su aplicación efectiva**, lo cual plantea la necesidad de reforzar el funcionamiento de los servicios de inspección del trabajo y los **procedimientos de la justicia laboral**.”¹⁶

El trabajo decente, como lo ha definido la OIT, consiste en mejorar las oportunidades que deben tener todos para conseguir un empleo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. El trabajo decente implica un trabajo con libertad de asociación y libertad sindical, igualdad y no discriminación, sin trabajo forzoso ni trabajo infantil, sujeto a la legislación laboral, protección social, observancia de los salarios mínimos, formación profesional, promoción del empleo, negociación colectiva y diálogo social, entre otros. CEARA-HATTON es muy elocuente cuando señala que para que el trabajo pueda ser medio de creación de ciudadanía en sentido amplio debe ser un “trabajo decente”, es decir, “el punto de convergencia de un trabajo productivo, desarrollado en condiciones de libertad, equidad y seguridad, de manera que no viole la dignidad intrínseca del ser humano; un trabajo donde se respeten los derechos laborales, protegido en un marco de regulación legal y de diálogo y negociación entre las partes. En definitiva, un “trabajo de calidad”, o como lo denomina la OIT un “trabajo decente”, que sea el resultado de la interacción de un trabajo productivo y seguro, con respeto a los derechos laborales, con ingresos adecuados, no discriminatorio por razones de género, edad etnia u opción sexual, con protección social, con diálogo social, que respete el principio de justicia, la libertad sindical, negociación colectiva y participación.”¹⁷

La Declaración de la OIT sobre justicia social

La Declaración de la OIT sobre justicia social para una globalización equitativa, reitera que se pone en práctica el mandato constitucional de la OIT a través de las normas internacionales del trabajo y de situar el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como elemento central de las políticas económicas y sociales, para lo cual deben basarse en los cuatro objetivos estratégicos de la OIT, todos de igual importancia, a saber: a) promover el empleo creando un entorno institucional y económico sostenible; b) adoptar y ampliar medidas de protección social –seguridad social y protección de los trabajadores- que sean sostenibles y adoptadas a las circunstancias nacionales; c) promover el diálogo social y el tripartismo; y, d) respetar, promover y **aplicar los principios y derechos fundamentales** en el trabajo, que revisten particular importancia, no sólo como

¹⁶ OIT, Informe del Director General, “Un tiempo de oportunidades para el trabajo decente en las Américas”, Decimoséptima Reunión Regional Americana, Santiago de Chile, diciembre de 2010, pág. 8. El resaltado es nuestro.

¹⁷ Ceara-Hatton, Miguel, “Organización de la producción, trabajo y educación: desde el desarrollo humano”, en **Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano**, Boletín N° 59, agosto 2009.

derechos sino también como condiciones propicias, necesarias para la plena realización de todos los objetivos estratégicos.¹⁸

Además, la Declaración enfatiza que los cuatro objetivos estratégicos son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente, de manera que la falta de promoción de cualquiera de ellos menoscabaría el logro de los demás. Por esto la Declaración precisa que para obtener un máximo de impacto, los esfuerzos encaminados a promoverlos deberían formar parte de una estrategia global e integrada de la OIT en pro del trabajo decente.

El trabajo decente no será posible alcanzarlo, entre otras políticas, sin incrementar las capacidades de fiscalización por del aparato estatal, tanto a través de la mejora de los sistemas de solución de conflictos directos en la propia empresa (creados en forma unilateral o por disposición de convenios colectivos), como asistidos por la administración del trabajo por medio de la conciliación y mediación debidamente profesionalizada y provista de recursos, así como por los servicios de inspección del trabajo y de los sistemas de justicia laboral a nivel jurisdiccional, sin dejar de lado iniciativas privadas de resolución alterna de conflictos como mecanismo de naturaleza subsidiaria. Así mismo es importante la difusión de la legislación y los incentivos para su cumplimiento.

Estos elementos aplicados en forma concurrente contribuirán a la creación de una cultura de cumplimiento y a la consolidación de sistemas de relaciones de trabajo basados en la cooperación y no en el conflicto, facilitando así las condiciones propicias para la creación del empleo, la ampliación de la protección social y la promoción del diálogo social.

El Pacto Mundial para el Empleo

Esta misma orientación se advierte en el Pacto Mundial para el Empleo -PME, adoptado en la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2009. Se trata de un instrumento de política global donde se abordan las repercusiones de la crisis financiera y económica internacional en los ámbitos social y del empleo, y que promueve una recuperación productiva centrada en la inversión, el empleo y la protección social. En esencia propone una respuesta a la crisis basada en el trabajo decente y en una nueva serie de principios para promover la recuperación y el desarrollo: a) acelerar la creación de puestos de trabajo y la recuperación del empleo y respaldar a las empresas; b) establecimiento de sistemas de protección social y protección de las personas; c) fortalecer el respeto de las normas internacionales del trabajo; d) fortalecer el diálogo social a través de la negociación colectiva, identificando las prioridades y estimulando la acción.

¹⁸ **Declaración de la OIT sobre justicia social para una globalización equitativa**, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo de junio de 2008, apartado A, punto I. Alcance y Principios.

Con el objeto de evitar que se desate una espiral descendente en las condiciones laborales y sustentar la recuperación, señala el PME, es especialmente importante reconocer que el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo es esencial para la dignidad humana y para la recuperación y el desarrollo. Se hace referencia a la necesidad de conseguir la eliminación y evitar el incremento de las distintas formas de trabajo forzoso, trabajo infantil y discriminación en el trabajo; el respeto de la libertad de asociación y la libertad sindical, y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva. Además de los convenios fundamentales se recuerda la existencia de varios convenios y recomendaciones sobre condiciones laborales que resultan pertinentes: política de empleo, salarios, seguridad social, relación de trabajo, terminación de la relación de trabajo, trabajadores migrantes, condiciones de trabajo en el marco de los contratos públicos, seguridad y salud en el trabajo, horas de trabajo y mecanismos de diálogo social.

El PME finalmente llama la atención sobre la necesidad del fortalecimiento de la capacidad de la administración del trabajo y de la inspección del trabajo, como un elemento de toda acción integradora que tenga por objeto la protección de los trabajadores, además de la seguridad social, las políticas de mercado de trabajo y el diálogo social.

Esta referencia a la administración del trabajo debe ser entendida dentro del concepto contenido en el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), que distingue entre “administración del trabajo” que realiza actividades de la administración pública en materia de política nacional del trabajo, y el “sistema de administración del trabajo”, para referirse a todos los órganos de la administración pública responsables o encargados de la administración del trabajo, entre los que por cierto está incluida la administración de justicia laboral.

No cabe duda que cuando el PME se refiere a la necesidad del fortalecimiento del sistema de administración del trabajo se refiere también a la administración de justicia laboral, pues todos los temas relativos a normas internacionales y a la legislación sobre derechos laborales, si bien pueden, y algunos deben, ser procesados en sede administrativa por el sistema de inspección del trabajo y demás órganos administrativos de los Ministerios de Trabajo, debe tenerse en cuenta que muchos otros son de competencia de los tribunales de trabajo, como se verá a continuación.

El Estado de derecho y la potestad jurisdiccional

De acuerdo con la noción moderna de Estado de derecho, que se erige sobre la base de un gobierno de leyes y no propiamente de hombres, que promulga leyes precisas y que establece el poder judicial para la protección de los ciudadanos y para la aplicación de esas leyes a los casos concretos, corresponde a los juzgados y tribunales la administración de justicia a través de Jueces y Magistrados

integrantes del poder judicial, independientes y sometidos únicamente al imperio de la ley.

En todos los Estados modernos el ejercicio de la potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales establecidos en las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que tales leyes establezcan, que desde luego incluyen los tratados internacionales, y entre éstos, las normas internacionales de trabajo de la OIT. De esta forma, corresponde a los juzgados y tribunales de justicia ofrecer tutela judicial efectiva en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos de las personas.

El Poder Judicial es el órgano encargado de administrar justicia en todos los países donde prima, o se aspira que prime, un Estado de derecho. “Ejerce la función jurisdiccional del Estado que consiste en decir Derecho, esto es, de decir qué dice en concreto el Derecho en los casos sometidos a su resolución.”¹⁹

La potestad jurisdiccional puede ser definida entonces como aquella atribución del poder del Estado que le permite resolver válida y de forma definitiva los conflictos que se presentan en la sociedad. El hecho que el poder judicial tenga la potestad jurisdiccional no implica, sin embargo, que sea el único órgano del Estado que puede resolver conflictos. De hecho, otros órganos también tienen esa atribución resolutoria, en especial el Poder Ejecutivo, de forma tal que lo que más propiamente quiere decir, es que la última decisión en la resolución de conflictos, la tiene el poder judicial.²⁰

Esto significa que las resoluciones que emite el poder judicial no pueden ser revisadas por ningún otro organismo, salvo a nivel *supra* nacional y en casos excepcionales,²¹ y, al mismo tiempo, que las resoluciones que emiten otros organismos con capacidad de resolver conflictos, especialmente el poder ejecutivo a través de la inspección del trabajo y de los sistemas de solución de conflictos a través de la conciliación y mediación administrativa, son revisadas y resueltas definitivamente por el poder judicial.

En efecto, uno de los aspectos esenciales en un Estado de derecho es la garantía de la legalidad, por el que las actuaciones de las autoridades deben estar fundamentadas en los dictados de las normas legales, razón por la cual se instituye el control judicial de los actos de la administración pública desde el punto de vista jurídico (la administración del trabajo en nuestro caso), para asegurar que dichos

¹⁹ Rubio Correa, Marcial, **El sistema jurídico: Introducción al derecho**, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pág. 55.

²⁰ Cfr. *Ibidem*, pág. 173.

²¹ Véase sobre el tema, Canessa, Miguel, **La protección internacional de los derechos humanos laborales**. Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, 2009.

actos son conforme a derecho.

Por esta razón, todos los actos de la administración pública del trabajo, como el ejercicio de la potestad jurisdiccional de la aplicación de la ley para la resolución de conflictos jurídicos concretos, corresponden al poder judicial.

La importancia política del cumplimiento de la ley y de las normas internacionales del trabajo

Todo lo anterior reafirma la gran importancia del cumplimiento de las normas internacionales de trabajo y de la ley para la consecución del trabajo decente. La importancia de la ley radica en que es el “producto de la voluntad parlamentaria en el contexto del pluralismo político y, por tanto, manifestación de un compromiso político en el seno de un orden constitucional dado”.²² De igual forma, las normas internacionales del trabajo expresan el consenso político internacional y tripartito, respecto de la adopción de reglas de conducta en relación al tema del que trata el respectivo convenio internacional.

La ley, las normas internacionales del trabajo y del Estado de derecho tienen así claros objetivos económicos, sociales y culturales para una mejor convivencia social, en base al acatamiento de ciertas reglas que han supuesto un consenso político en un momento determinado. Pero debe entenderse el Estado de derecho desde una concepción dinámica dirigida hacia la justicia social que la OIT promueve desde 1919, tal como se desprende del primer párrafo del preámbulo del texto de su Constitución que señala “que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social”.²³ Al respecto, Cabanellas señaló que esto significó un cambio muy importante respecto del pasado pues anteriormente “prevalcía el interés de preservar la paz política antes que la efectiva paz social.”²⁴

Por todas estas consideraciones la justicia laboral es un componente esencial del trabajo decente pues todos aquellos elementos que postula, que en términos de políticas públicas nacionales deben ser aplicados por el poder ejecutivo, en caso de conflictos jurídicos son resueltos en última instancia en sede judicial aunque en algunas ocasiones les corresponda un trámite previo en sede administrativa.

Por esto es que la OIT “tiene la convicción de que los tribunales de trabajo, los abogados que defienden causas ante ellos, los docentes encargados de formar a los futuros juristas y los consejeros jurídicos de las organizaciones de empleadores y

²² Parejo, Luciano y otros, citado por Ossa Arbeláez, Jaime, **Derecho administrativo sancionador. Una aproximación dogmática**, segunda edición, Legis, Colombia, 2009, 26.

²³ OIT, **Constitución de la Organización Internacional del Trabajo**, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, agosto de 2003, pág. 5.

²⁴ Cabanellas, Guillermo, **Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**, T. III, Buenos Aires, Ed. Heliasta S.R.L. 1979, pág. 227.

de trabajadores son agentes claves para lograr una aplicación efectiva y profunda del derecho internacional del trabajo, así como para alcanzar el objetivo del “trabajo decente”.²⁵

V. Instrumentos internacionales sobre tutela judicial efectiva y sin dilaciones indebidas

La administración de justicia en general está así concebida como parte consustancial del estado de derecho basado en la legalidad y como componente esencial del trabajo decente. La justicia es un derecho humano de carácter fundamental. Sin justicia no hay nada, es un derecho elemental que permite la convivencia social en paz. Es por ello que el concepto de tutela judicial efectiva está incorporado en todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Pero a nivel laboral hay que destacar el gran valor de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (Bogotá, 1948), que desde aquella época estableció dos principios esenciales y de gran vigencia: la celeridad y la especialización de la justicia laboral. En efecto, tal instrumento internacional prescribió que “En cada Estado debe existir una *jurisdicción especial de trabajo* y un *procedimiento adecuado para la rápida solución* de los conflictos.”²⁶

De otra parte, como se puede apreciar de los párrafos que vienen a continuación, los instrumentos internacionales establecen las siguientes garantías judiciales generales, aplicables también a la administración de justicia laboral:

- a) Tutela judicial efectiva;
- b) Proceso sin dilaciones indebidas;
- c) Derecho a ser oído dentro de un plazo razonable;
- d) Derecho a un recurso sencillo y rápido.
- e) Procedimiento sencillo y breve;
- f) Procedimiento adecuado para la rápida solución de los conflictos;
- g) Recurso efectivo ante los tribunales para la protección de los derechos fundamentales;
- h) Derecho a ser oído públicamente por un tribunal independiente; y,
- i) Jurisdicción especial de trabajo.

La falta de efectividad de la administración de justicia afecta al derecho de las personas a obtener *tutela judicial efectiva* por parte de jueces y tribunales para el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, con todas las garantías que la ley prescribe, sin que se produzca indefensión, con acceso al juez ordinario predeterminado por la ley, con derecho a defensa y asistencia de letrado, a ser

²⁵ OIT, Centro Internacional de Formación, **Derecho internacional del trabajo y derecho interno**, bajo la Dirección de Xavier Beaudonet, segunda edición, Turín, 2010, pág. iii.

²⁶ Art. 36. El resaltado es nuestro.

informado de la acusación, con derecho a un proceso público, con la posibilidad de recurrir a los medios de prueba pertinentes para su defensa, y además, con derecho a un proceso “*sin dilaciones indebidas*”.

La tutela judicial efectiva implica, en síntesis, la posibilidad real de acceder en condiciones de igualdad a un órgano jurisdiccional laboral mediante un procedimiento que asegure todas las garantías procesales de un debido proceso y cuyo resultado sea debidamente ejecutado. A esto debe agregarse la independencia e imparcialidad del órgano jurisdiccional con competencias establecidas con anterioridad por la ley.

Por esto se señala que “el derecho a la tutela jurisdiccional tiene tres manifestaciones que se dan progresivamente en el tiempo. La primera manifestación se da al inicio y se refiere al acceso a la jurisdicción laboral; es decir el acceso al proceso laboral en condiciones de igualdad material. La segunda manifestación se da, en el transcurso del proceso laboral y está referida al debido proceso como a todas las sub garantías que este derecho encierra, como el principio contradictorio, derecho a la defensa, la posibilidad de revisión judicial de la sentencia, plazo razonable, resolución congruente (...); y tercero, la última manifestación se da en la sentencia laboral cuando tiene que hacerse efectiva debida y oportunamente.”²⁷

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, Colombia, 1948) se refiere al derecho de toda persona de recurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos, para lo cual se “debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente.”²⁸

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) prescribe la necesidad de contar con un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que ampare a las personas contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley,²⁹ así como que toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones (...).³⁰

La Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José (Costa Rica, 1969), reconoce como una de las “garantías judiciales” el derecho

²⁷ Sánchez Matos, Andrea, *Análisis de la administración de justicia laboral peruana...*, Op. Cit., pág. 45.

²⁸ Art. XVIII. El resaltado es nuestro.

²⁹ Art. 8°. El resaltado es nuestro.

³⁰ Art. 10°. El resaltado es nuestro.

de toda persona el derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un *plazo razonable*, por un juez o tribunal competente, independiente, imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, *laboral*, fiscal o de cualquier otro carácter.³¹ De otra parte, la Convención Americana cuando desarrolla el concepto de “protección judicial” precisa que “Toda persona tiene derecho a un *recurso sencillo y rápido* o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.”³²

Similar prescripción la encontramos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establece el derecho a ser juzgado “*sin dilaciones indebidas*”,³³ así como reitera el mismo concepto de ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, referidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos.³⁴

Este concepto de dilaciones indebidas está definido por Sendra “como un derecho subjetivo constitucional de carácter autónomo aunque instrumental del derecho a la tutela, que asiste a todos los sujetos de derecho privado que sean parte en un procedimiento judicial y que se dirige frente a los órganos del Poder Judicial, aun cuando en su ejercicio han de estar comprometidos todos los demás poderes del Estado, creando en él la obligación de satisfacer dentro de un plazo razonable las pretensiones y resistencias de las partes o de realizar sin demora la ejecución de las sentencias.”³⁵

La debilidad de las administraciones de justicia laboral nos sitúa frente a un problema de gran envergadura que afecta derechos humanos básicos, que además tiene que ver con la efectividad de todo el conjunto de la normativa laboral.

En tal virtud, la modernización y el fortalecimiento de las administraciones de justicia laborales de América Central, Panamá y República Dominicana que podrían considerarse a la luz del presente estudio, tendría que ser integral, que atienda –entre otros– el cambio del sistema judicial laboral escrito, que es el principal origen del problema de las indebidas dilaciones de los procesos, junto con la falta de especialización laboral de los jueces, la falta de concentración e

³¹ Art. 8°. El resaltado es nuestro.

³² Art. 25°. El resaltado es nuestro.

³³ Art. 14°, 3, c). El resaltado es nuestro.

³⁴ Art. 14°, 1.

³⁵ Sendra, Gimeno, “*Constitución y proceso*”, Madrid: Tecnos, 1988. En: Fernandez-Viagas Bartolome, Plácido, *El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas*, Madrid: Civitas; 1994; pág. 34. El resaltado es nuestro.

inmediación, la inadecuada gestión y organización de los despachos judiciales, la falta de infraestructura para un proceso moderno (carencia de salas de audiencia y sistemas de grabación de vídeo y audio), la insuficiente capacitación de jueces y comunidad jurídica en general, así como de los escasos presupuestos que se destinan a la administración de justicia laboral.

Estas consideraciones las abordaremos en el capítulo siguiente, referido a los principales problemas de la administración de justicia laboral en la subregión, de los que dan cuenta los informes nacionales incluidos como capítulos de la Parte 2 de este estudio.

Capítulo 2

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA LABORAL EN LA SUBREGIÓN

I. La mora judicial

Uno de los principales problemas que se advierte en la subregión es la demora excesiva de los procedimientos judiciales, especialmente en la primera instancia y empeora la situación si la justicia no es especializada, esto es, administrada por jueces civiles, mixtos o jueces de paz. Como se verá a continuación, la duración promedio sólo para la primera instancia oscila entre un año y medio y tres años, aunque hay casos en que es menor, a lo que hay que adicionar el tiempo de duración para el trámite de la segunda instancia y casación, en los países en que está prevista. En consecuencia, en algunas oportunidades el tiempo de duración total puede superar los cuatro años o más.

Esta situación no está conforme con los instrumentos internacionales sobre tutela judicial efectiva indicados en el capítulo anterior, que hacen énfasis en que la justicia deba prestarse “sin dilaciones indebidas” que expresan el anhelo y la necesidad social de que los derechos se conviertan en realidad y en concreta justicia dentro de *plazos razonables*. Esto nos conduce a la celeridad que debe caracterizar a los procedimientos judiciales laborales para lo cual éstos deben ser sencillos y ágiles, de manera que permitan una respuesta judicial más pronta. Es que “una justicia tardía puede equivaler, al menos desde el punto de vista sociológico (...) a la denegación de la misma.”³⁶

³⁶ Fernández-Viagas Barlolomé, Plácido, **El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas**, Madrid, Civitas, 1994, pág. 32.

En cuanto al derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, como indicamos anteriormente, Sendra hace énfasis en la obligación de satisfacer “dentro de un plazo razonable” las pretensiones y resistencias de las partes.³⁷ Pero teniendo en cuenta que el proceso implica siempre un desarrollo sucesivo de actos en el tiempo hasta que se ejecuta la sentencia ¿cuál es el plazo razonable para los procesos laborales? Hay que tener en cuenta que por una parte en estos procesos se litigan salarios o remuneraciones que en la mayoría de los casos constituyen la única fuente de ingreso de los trabajadores, y por otra parte, en una proporción importante se reclaman derechos fundamentales en el trabajo como la libertad sindical, la negociación colectiva, casos de discriminación, como la antisindical o por género, el acoso moral o sexual que también es una forma de discriminación, entre otras, que demandan una atención pronta y oportuna.

Más allá de lo que en realidad duren los procesos judiciales, la mayoría de la población percibe que el tiempo que éstos tardan es demasiado, por lo que es un lugar común señalar que la administración de justicia es tan lenta que siempre que se pueda vale más evitar acudir a ella. Sobre este particular, un interesante estudio realizado en España nos señala que el gran problema es el establecer un canon o un referente a partir del cuál se pueda discernir cuándo un asunto judicial está durando más de lo admisible, esto es, generando una duración indebida.³⁸ Así mismo se indica que, refiriéndose al art. 24.2 de la Constitución Española,³⁹ “que el constituyente ha querido integrar el tiempo dentro del servicio público de la justicia. Pero aceptada la dimensión temporal del proceso, ¿cuáles son los límites cuya superación permitiría considerar la existencia de una vulneración?⁴⁰ Las encuestas realizadas demuestran que son los tres meses el umbral donde la mayoría de los usuarios empiezan a estar descontentos. Por esta razón, los citados autores concluyeron “que por encima de los seis meses que a nuestro juicio se configura como el auténtico referente, la frontera, en la que la mayoría de los usuarios van a pensar que se está produciendo un plazo excesivo.”⁴¹

En forma coincidente con el plazo de seis meses, otro autor ha señalado que en una encuesta de opinión llevada a cabo en España entre jueces, fiscales, secretarios

³⁷ Cfr. Sendra, “Constitución y proceso”, Op. Cit.

³⁸ Tobaría Cortés, Juan José y García De La Cruz Herrero, Juan José, **La justicia ante el espejo: 25 años de estudios de opinión del CGPJ**, Consejo General del Poder Judicial, España, 2005, pág. 174.

³⁹ “Art. 24.- 1. Todas las personas tienen derecho a obtener tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión. 2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia. (...)”

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*.

y procuradores, en relación a un proceso penal por un delito de gravedad media o un proceso civil de similar entidad, se consideró que los procesos deberían tener una duración máxima de tres meses en primera instancia, y otro tanto en segunda instancia. Así mismo señala elocuentemente que “Para que una justicia sea injusta no hace falta que se equivoque, basta que no juzgue cuando deba juzgar.”⁴²

No obstante la rapidez no puede equivaler a recortar o suprimir las garantías procesales o los trámites esenciales que cualquier procedimiento judicial ha de respetar para ser reconocido como tal. La justicia laboral tiene que garantizar: a) el derecho a la tutela judicial efectiva para ambas partes, asegurando particularmente el fácil y libre acceso al proceso; b) el respeto al principio de contradicción y al derecho de defensa; c) la oportunidad de poder aportar y utilizar los medios de prueba pertinentes para acreditar los hechos relevantes que sustentan el derecho alegado en el proceso, sin que se produzca indefensión a ninguno de los litigantes. Estas garantías procesales o trámites esenciales que implican el ejercicio del derecho de defensa que tiene todo ciudadano toman un tiempo determinado, pero lo que debe evitarse son las dilaciones indebidas y el abuso del proceso con el objeto dilatar innecesariamente la solución para retrasar el pago de una obligación o crear las condiciones para que la parte contraria acepte propuestas de solución por debajo de lo que la ley establece.

Teniendo en cuenta lo expresado, ¿cómo se mide la duración de los procesos laborales en América Central Panamá y República Dominicana? Como es de esperarse la medición no arroja una duración estandarizada, sino que ésta varía de país en país y en función de la complejidad del proceso, del objeto del litigio, del grado de lealtad procesal con la que litiguen las partes y de muchas otras variables. Además, hay que tener en cuenta que en la mayoría de los países de la subregión los procedimientos son fundamentalmente escritos y carentes de concentración e intermediación, por lo que son complejos y extensos, como veremos a continuación.

A esto hay que añadir que, dependiendo de cada país, las estadísticas judiciales son muy variables y en general insuficientes para dar una respuesta clara y certera. Los Informes de Verificación de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) elaborados en el marco del proceso iniciado con el denominado “Libro Blanco”⁴³ por el Proyecto Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, sólo para Costa Rica y Honduras ofrecen el dato de la “duración promedio” de los procesos laborales.

⁴² Ciancia, Olga Edda, “El tiempo y el proceso”, ponencia presentada al “VIII Congreso Nacional de Derecho Procesal Garantista”, Argentina, 2 y 3 de noviembre de 2006.

⁴³ Informe del Grupo de Trabajo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y de la República Dominicana, **Construyendo sobre el progreso: Reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades**, Abril de 2005, y Plan de Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco 2007-2010.

Para el año 2009 en Costa Rica se indica que la duración promedio para la primera instancia es de 24 meses y para la casación de 6 meses y tres semanas, sin que se incluya información para la segunda instancia. Esto es, al menos dos años para la primera instancia y medio año más para la casación, como promedio.⁴⁴

Para Honduras sólo se dispone de información estadística de duración promedio para los casos resueltos por los juzgados de primera instancia: 16 meses en el año 2009 y 15,5 meses en el 2010, esto es, un año y medio.⁴⁵ No se dispone de información sobre duración de las demás estaciones procesales.

En lo que respecta a *El Salvador*, fuentes distintas a los citados informes de verificación nos indican que la duración en la primera instancia puede extenderse entre 8 meses hasta 3 años en casos que se hayan presentado incidentes.⁴⁶ De igual forma en *República Dominicana* la duración de la primera instancia y la Corte de Trabajo puede extenderse entre 1 año y 4 meses hasta 2 años; aunque debe advertirse que esta información se refiere a dos instancias.⁴⁷

Adicionalmente, para Costa Rica, El Salvador y Honduras, los informes de verificación de la OIT nos proporcionan valiosa información complementaria que nos permite determinar el grado de congestión, resolución y de pendencia en los juzgados de trabajo de la subregión, y de esta forma podemos tener una idea más clara y precisa sobre la capacidad de la jurisdicción laboral para procesar los conflictos que se les someten. Los párrafos que vienen a continuación corresponden a los informes de verificación.⁴⁸

“La **tasa de congestión** determina el grado de saturación o retraso existente. Si la tasa de congestión es mayor a 1, existe congestión en el despacho; si es igual a 1, no existe congestión.”

“La **tasa de resolución** se calcula de la siguiente manera: Tasa de resolución = Total de expedientes terminados durante el período / Total de carga de trabajo del período X 100. Indica la proporción entre expedientes pendientes y los terminados.”

“La **tasa de pendencia** indica el porcentaje de expedientes que están a la espera de ser tramitados y aquellos en los que se ha iniciado el trámite pero que no han logrado terminarse.”

⁴⁴ OIT, Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, Período: Agosto 2010-Diciembre 2010, Costa Rica, pág. 57.

⁴⁵ OIT, Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, Período: Agosto 2010-Diciembre 2010, Honduras, pág. 47.

⁴⁶ Véase el Capítulo 2 de la Parte 2 sobre El Salvador, acápite V. 7.

⁴⁷ Véase el Capítulo 7 de la Parte 2 sobre República Dominicana, acápite V. 8.

⁴⁸ OIT, Informes de Verificación de Costa Rica, El Salvador y Honduras, período: agosto 2010-diciembre 2010.

En el cuadro que obra a continuación, elaborado con la información de los informes de verificación de la OIT, se incluyen las tasas de congestión, resolución, pendencia y duración promedio en materia laboral según instancias para el año 2010, para aquellos tres países. Así mismo se incluye la duración promedio obtenida de otras fuentes que citan los autores de los respectivos capítulos de la Parte 2.

Tasas de resolución, pendencia, congestión y duración promedio de la materia laboral según instancia 2010

		Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Tasa de congestión	Primera Instancia	2,2	1,9	n.d.	3,1	n.d.	n.d.	n.d.
	Segunda Instancia	1,4	1,1	n.d.	2,7	n.d.	n.d.	n.d.
	Corte Suprema	1,2	1,4	n.d.	2,1	n.d.	n.d.	n.d.
Tasa de resolución	Primera Instancia	46,2	52,3	n.d.	24,8	32,1*	n.d.	70 ¹
	Segunda Instancia	72,4	91,8	n.d.	73,3	n.d.	n.d.	n.d.
	Corte Suprema	87,0	73,7	n.d.	46,9	n.d.	n.d.	n.d.
Tasa de pendencia	Primera Instancia	53,8	47,8	n.d.	75,2	n.d.	n.d.	n.d.
	Segunda Instancia	27,6	7,0	n.d.	26,7	n.d.	n.d.	n.d.
	Corte Suprema	13,6	18,9	n.d.	53,1	n.d.	n.d.	n.d.
Duración promedio	Primera Instancia	2 años ²	3 años ³	n.d.	1,5 años	n.d.	n.d.	2 años ⁴
	Segunda Instancia	n.d.	n.d.	n.d.	9 meses	n.d.	n.d.	n.d.
	Corte Suprema	5 meses y 1 semana	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

Elaboración propia en base a Informes de Verificación de la OIT, Período Agosto-Diciembre 2010.

* Estimación propia en base al número de causas entradas y las resueltas

Los datos de la Corte Suprema de Honduras se refieren al 2009.

¹ Capítulo 7 sobre República Dominicana, apartado II.6.

² Corresponde al año 2009

³ Capítulo 2 sobre El Salvador, apartado V. 7. Ena Núñez nos indica que la tardanza en un juicio laboral sin incidentes puede durar en promedio 10 meses, pero si en el proceso se presentan incidentes puede tardar hasta más de 3 años.

⁴ Capítulo 7 sobre República Dominicana, apartado V. 8. Herrera Carbuccia nos precisa que el tiempo de duración en primera instancia y la Corte de Trabajo va entre un año y cuatro meses a dos años.

a) Tasa de congestión

Teniendo en cuenta que la tasa de congestión determina el grado de saturación o retraso existente, y que si la tasa es igual a 1 no existe congestión, para la primera instancia en el año 2010, *Costa Rica* debió resolver 2.2 veces más casos de los que se resolvieron para eliminar el retraso, *El Salvador* debió resolver 1.9 veces más y *Honduras* 3.1 veces más para eliminar el retraso. Esto implica que los juzgados de primera instancia debieron haber resuelto el doble de casos en *Costa Rica* y en *El Salvador* y el triple en *Honduras* para no estar retrasados en la solución de los casos ingresados.

En lo que respecta a la segunda instancia *Costa Rica* debió resolver 1.4 veces más para eliminar el grado de saturación o retraso existente, mientras que *El Salvador* 1.1 y *Honduras* 2.7.

En lo que concierne a la Casación *Costa Rica* debió resolver 1.2, *El Salvador* 1.4 y *Honduras* 2.1 veces más para eliminar el grado de saturación o retraso existente.

Como puede apreciarse, la mayor congestión se presenta en la primera instancia, en donde los juzgados deberían resolver el doble o el triple para no mostrar saturación o retraso.

b) Tasa de resolución

De otra parte, teniendo en cuenta que la tasa de resolución indica la proporción entre expedientes pendientes y terminados, y teniendo en cuenta el volumen de casos que se maneja en cada país, del cuadro anterior se puede apreciar que en primera instancia *Costa Rica* pudo terminar en el año 2010 el 46,2% de los expedientes de su carga de trabajo, *El Salvador* el 52,3% y *Honduras* el 24,8%, quedando la diferencia sin resolverse y acumulándose a las causas que ingresarán el siguiente año.

En segunda instancia *Costa Rica* resolvió en el 2010 el 72,4%, *El Salvador* el 92,8% y *Honduras* el 73,3%. A nivel de Casación en las Cortes Supremas, *Costa Rica* muestra una tasa de resolución del 87%, *El Salvador* 73,7% y *Honduras* 46,9%.

Esta tasa nos muestra que son los juzgados de primera instancia los que muestran una menor capacidad para resolver expedientes.

c) Tasa de pendencia

Finalmente, la tasa de pendencia lo que nos muestra es la proporción de

expedientes que están a la espera de ser terminados en cada instancia. Así, podemos apreciar que en *Costa Rica* el 53,8% de los expedientes están pendientes de resolución y aquellos en que se ha iniciado el trámite pero que no han logrado terminarse. En *El Salvador* el 47,8% de los expedientes están pendiente de resolución y en *Honduras* el 75,2%.

En segunda instancia la proporción de expedientes que quedan a la espera es del 27,6% en *Costa Rica*, 7,0% en *El Salvador* y 26,7% en *Honduras*. A nivel de la Corte Suprema quedan a la espera el 13,0% de los expedientes en *Costa Rica*, en *El Salvador* el 18,9% y en *Honduras* el 53,1%.

La tasa de pendencia nos confirma una vez más que el principal problema está en la primera instancia, que es donde en los tres países se muestra una más elevada proporción de expedientes que están a la espera de ser terminados. Es claro que la primera instancia tiene que actuar la prueba antes de sentenciar, lo que no se repite o no debería repetirse en la segunda instancia y casación, pero también es por el sistema escrito de juicios y carentes de concentración, así como por falta de intermediación del juez en el proceso lo que ocasiona que la primera instancia se alargue innecesariamente hasta por dos y tres años y en algunos casos más, y muestre un porcentaje de expedientes que quedan a la espera de ser resueltos del 53,8% al 75,2%.

La información sobre casos entrados y resueltos en los juzgados de primera instancia con competencia en materia laboral para *Nicaragua* confirma la información precedente, ya que sólo en el año 2010 ingresaron 4,115 casos y fueron resueltos sólo 1,321, esto es, menos de 1/3, acumulándose las 2/3 partes de los casos ingresados a los 6,013 casos pendientes de años anteriores.⁴⁹ Esta situación ha llevado a *Nicaragua* a adoptar la decisión política de modernizar su normativa procesal introduciendo la oralidad a través de un proyecto de Código Procesal Laboral que se encuentra en trámite de aprobación en su Asamblea Nacional.

Por contraste, la experiencia internacional ha demostrado que el sistema procesal oral y concentrado reduce enormemente la duración de los procesos, como es el caso por ejemplo de los procesos laborales en *España*, país que ha adoptado la oralidad en materia laboral desde hace más de seis décadas.

No obstante esta información tiene que analizarse teniendo en cuenta el período de normalidad vigente hasta el año 2008 y el período de la crisis que se desató a partir de este año y que ocasionó que a partir del año 2009 los juzgados de lo social (laborales) se congestionaran de tal manera que la duración del proceso se incrementara.

⁴⁹ Véase el Capítulo 5 de la Parte 2, apartado V. 3.

Así, puede advertirse que para el año 2008 la duración promedio del procedimiento en la primera instancia era de 5,4 meses. Si se desagrega esa información en función del tipo de asuntos que son de su competencia, tenemos que la duración promedio de la primera instancia para casos de conflictos colectivos fue de 3,6 meses; para despidos 2,8 meses; para procesos por cantidades 6,5 meses; y para casos de seguridad social de 6,4 meses; tal como se aprecia del cuadro consignado a continuación.

Para el año 2010 esos promedios se han incrementado a causa de los despidos ocasionados por la crisis económica, elevándose de 5,4 a 7,7 meses la duración promedio en primera instancia; lo que a pesar de todo está muy por debajo de los promedios de duración en América Central, Panamá y República Dominicana.

España: duración promedio de procesos judiciales laborales

Órganos de la Jurisdicción Social					
	2010	2009	2008	2007	2006
Jdos. de lo Social	7,7	6,4	5,4	5,5	5,3
T.S.J. Sala Social	6,8	7,2	7,8	8,0	7,8
A. Nacional Sala Social	2,1	2,5	3,8	3,5	4,1
Tribunal Supremos Sala 4ª	10,1	11,5	12,3	13,1	14,0

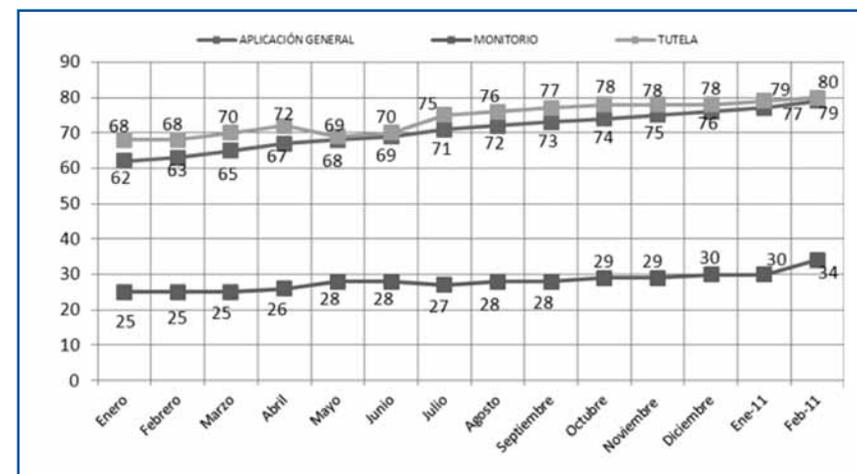
Asuntos de los juzgados de lo Social					
	2010	2009	2008	2007	2006
Conflictos colectivos	4,4	4,1	3,6	3,3	3,6
Despidos	3,5	3,1	2,8	2,7	2,7
Cantidades	10,0	8,2	6,5	6,3	6,0
Seguro Social	9,1	7,6	6,4	6,2	6,0

Fuente: CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL., La Justicia Dato a Dato, Año 2010, Estadística Judicial, en www.poderjudicial.es, pág. 93.

Por otra parte, la reciente reforma procesal laboral llevada a cabo en Chile a partir del año 2005, caracterizada por la aplicación de la oralidad, concentración, inmediación, como de procedimientos de tutela de derechos fundamentales y procesos monitorios para causas de menor cuantía, ha permitido una mejora sustancial del tiempo promedio de tramitación de las demandas como se puede apreciar de los cuadros que se incluyen seguidamente.

El procedimiento de aplicación general⁵⁰ (ordinario) y el de tutela laboral que afecten los derechos fundamentales de los trabajadores,⁵¹ tienen un tiempo promedio de tramitación de demandas para el total nacional y en días corridos,⁵² de 74 y 78 días, esto es aproximadamente dos meses y medio, lo que sin duda constituyen resultados extraordinarios. Lo es más aún para los procesos monitorios que tienen una tramitación especialmente breve⁵³ para contiendas cuya cuantía no exceda los diez ingresos mínimos mensuales (aproximadamente US \$ 3,640) y de las contiendas relativas al fuero maternal (embarazo, descanso de maternidad), que se resuelven en tan solo 29 días corridos, esto es, menos de un mes. Además, con ese procedimiento se resuelven el 46.4% del total de las demandas ingresadas, según estadísticas a febrero de 2011, esto es, casi la mitad de los procesos.⁵⁴

Evolución del tiempo promedio de tramitación de demandas. Total Nacional (en días corridos) (días calendario) 1 de enero 2010 al 28 de febrero del 2011



Fuente: Corporación Administrativa del Poder Judicial Chilena. Elaboración: Ministerio de Justicia de Chile. Estadísticas Nacionales. Justicia Laboral-Marzo 2011; pág. 33.

⁵⁰ Art. 446 y sigs. del Código del Trabajo de Chile.

⁵¹ Art. 485 del Código del Trabajo de Chile.

⁵² Se refiere a días calendario, incluyendo los días inhábiles.

⁵³ Art. 496 y sigs. del Código del Trabajo de Chile.

⁵⁴ Gobierno De Chile, Ministerio de Justicia, **Estadísticas Nacionales. Justicia Laboral** – Marzo 2011, pág. 9.

Tiempo promedio de tramitación de demandas.
(Total Nacional en días corridos) (días calendario)
1 de enero 2010 al 28 de febrero del 2011

	APLICACIÓN GENERAL	MONITORIO	TUTELA	PROMEDIO
Enero	62	25	68	52
Febrero	63	25	68	52
Marzo	65	25	70	53
Abril	67	26	72	55
Mayo	68	28	69	55
Junio	69	28	70	56
Julio	71	27	75	58
Agosto	72	28	76	59
Septiembre	73	28	77	59
Octubre	74	29	78	60
Noviembre	75	29	78	61
Diciembre	76	30	78	61
Enero-11	77	30	79	62
Febrero-11	79	34	80	64
PROMEDIO	71	28	74	58

Fuente: Corporación Administrativa del Poder Judicial Chilena.
Elaboración: Ministerio de Justicia de Chile. Estadísticas Nacionales. Justicia Laboral-Marzo 2011; pág. 33.

II. Sistema de juicios eminentemente escritos y carentes de concentración e intermediación

Pasco señala que “el proceso oral es proclamado y reclamado por toda la doctrina procesal laboral, sin excepción. No hay un solo estudioso que se pronuncie a favor de la escrituración, y ese es un argumento importante.”⁵⁵ La oralidad, a su vez, es lo único que nos permite hacer realidad los demás principios procesales de intermediación, concentración, celeridad, primacía de la realidad, entre otros.

A este respecto, De la Villa al referirse a los llamados “principios” del proceso social español, señala que “conviene alterar el orden de enunciación del art. 74 LPL porque de todos los principios aludidos el de oralidad es el más genérico y causal de todos los demás”.⁵⁶ En ese mismo sentido se expresa la jurisprudencia

de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, que precisa que “Los principios invocados por el art. 74 LPL están relacionados entre sí, pues no se comprende la intermediación sin la oralidad y la concentración, de modo que no se puede romper la unidad del acto del juicio oral sin que se resientan los otros principios inspiradores del proceso: STSud. 24 Abr. 1995 (R° 3156/94).”⁵⁷

La oralidad, en su acepción plena, es entendida como la posibilidad para que la parte demandante pueda alegar verbalmente cuanto precise para fundamentar jurídicamente su pretensión, y que la contestación a la demanda sea igualmente verbal, a continuación de la exposición del demandante en la audiencia de juicio, que se convierte en el acto central en torno al cual pivotan los demás actos procesales.

Un debate oral implica una discusión verbal entendida como una concisa oposición de pretensiones, que puede llevar a una definición ciertamente más pronta y probablemente mejor madurada al interior del juez que con sólo la ayuda de los escritos.⁵⁸

Esto significa la existencia de un intercambio dinámico de posiciones, por intermedio de la confrontación de argumentos entre las partes, los abogados, los peritos y el juez. Implica también la pregunta y repregunta entre las propias partes.

Otra consecuencia del principio de la oralidad, es que las declaraciones de las partes y terceros que son emitidas dentro de las audiencias gozan de relevancia jurídica y serán elementos decisivos al momento de decidir sobre la controversia. En esa medida, no es imprescindible la presentación de escritos dentro del proceso, y éstos se restringen, a lo estrictamente necesario en la medida que se parte del supuesto que la audiencia oral es grabada íntegramente en vídeo y audio, la que luego se indexa para una fácil ubicación posterior de una determinada parte de ésta.

En el modelo español⁵⁹ y en el proyecto de Código Procesal Laboral Nicaragüense⁶⁰ el único acto procesal escrito durante la primera instancia es la demanda. Ni las excepciones ni la contestación de la demanda son escritas, sino que se manifiestan oralmente en audiencia pública del juicio oral en el que, así mismo, se actúan todos los demás actos procesales, luego de lo cual se dicta sentencia.

⁵⁷ *Ibidem*, pág. 579.

⁵⁸ Cfr. Chioyenda, **Principios del derecho procesal civil**, (Traducción J. Casais y Santaló), Madrid, Reus, 1922, pág. 132.

⁵⁹ España. **Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social**, Boletín Oficial del Estado Núm. 245, pág. 106584.

⁶⁰ Proyecto aprobado por unanimidad por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua el 17 de marzo de 2011.

⁵⁵ Pasco Cosmópolis, Mario, “Características del proceso laboral. La oralidad” En: Sociedad Peruana De Derecho Del Trabajo Y De La Seguridad Social. **Aportes para la reforma del proceso laboral peruano**. Lima: SPDTSS; 2005; pág. 52.

⁵⁶ De La Villa Gil, Luis Enrique (Director), **Ley de Procedimiento Laboral**, Comentada y con jurisprudencia, LA LEY, Grupo Wolters Kluwer, Madrid, junio 2006, pág. 576.

Eso implica que la prueba se proponga, y en su caso, de ser pertinente, se admita también verbalmente durante la audiencia de juicio. En consecuencia, los litigantes deben acudir a dicha diligencia provistos de los medios de prueba de que intenten valerse, así como que la valoración de la prueba y las conclusiones definitivas de los litigantes, se expongan también verbalmente por éstos, pudiendo variarse las iniciales expuestas a la luz de lo acontecido en la audiencia de juicio.

La oralidad ha sido el objetivo central de todas las reformas procesales laborales producidas en América Latina. Se ha buscado superar los procedimientos judiciales fundamentalmente escritos y altamente formalistas, donde el juez venía sentenciando sin conocer a las partes, sin tener contacto con ellas, sino en base a escritos reunidos en voluminosos expedientes sustanciados por auxiliares o asistentes.

Estos procesos escritos han ocasionado que el procedimiento sea tan complejo y tortuoso que, en algunos casos dura 4 años o más, por lo que la solución llega tan a destiempo que dejaba de ser un remedio para las partes. Algunos abogados litigantes de algunos países de la subregión refieren tener en giro procesos de 8 y 10 años.

No obstante el grado de oralidad tiene que ver con la decisión de instituir la contestación a la demanda, o bien oral, o escrita. Algunos países como *Nicaragua* en su proyecto de ley en trámite, al igual que *España* y otros países europeos, han considerado que al admitirse la contestación escrita como un acto procesal independiente y previo a la audiencia, el juez puede otorgarle mayor importancia de lo que se sustente verbalmente en el acto de juicio, pues tiene que tener presente al momento de sentenciar lo que por escrito se haya sostenido. Esto puede ocasionar que el demandado pierda interés en la audiencia de juicio pues ya esgrimíó toda su defensa en la contestación escrita.

El contacto personal y directo del juez con las partes puede verse atenuado por la contestación escrita. El juez puede verse tentado a confiar más en los actos escritos que en los orales, que son los que más pueden contribuir a desentrañar la verdad material, ya que en los actos escritos se pierden aquellos matices e imponderables del acto oral. Es que el acto oral, además de concentrar y dotar de celeridad al proceso, permite la comunicación presencial, e incluso gestual, que contribuye a que el juez se forme una convicción que no proviene de la documentación que se le proporciona, sino del debate oral entre los litigantes.

La contestación escrita previa a la audiencia podría atentar también contra del principio de concentración y el de la unidad de acto, pues crea una estación procesal más en lugar de concentrar todo en la audiencia de juicio, lo que tiende a alargar el proceso.

Así concebida, la oralidad adquiere un sentido de intermediación. Significa que el juez debe obtener su información prioritariamente de los hechos que se le exponen verbalmente durante la audiencia del juicio.

Gómez de Liaño señala que la “intermediación viene de *immediatezza* que consiste en que las partes se comunican directamente entre sí y con el juez que debe resolver y el juez se comunica directamente con las partes y con las demás personas que intervienen en el proceso.”⁶¹ En el mismo sentido De La Villa se refiere al principio de intermediación asignándole el significado de “una relación directa entre la actividad presencial del juez, o de los miembros de la Sala y el dictado de la sentencia,”⁶² lo que implica que los jueces que estén conociendo de una causa presenciarán las declaraciones de las partes y de testigos, los careos, las exposiciones, explicaciones y respuestas que hayan de ofrecer los peritos, así como la crítica oral de sus dictámenes y cualquier otro acto de prueba que, (...) deba llevarse a cabo contradictoria y públicamente,⁶³ y éstas sean valoradas a base de la impresión recibida.

Además, el sistema escrito es más costoso, pensado para grandes empresas a pesar que en la mayoría de los países latinoamericanos del 70% al 90% son pequeños empresarios. El sistema escrito de juicios requiere la ineludible asistencia jurídica de abogados o profesionales del Derecho, capacitados para exponer de manera exhaustiva y completa todos los hechos, los fundamentos jurídicos, las excepciones y las pretensiones de las partes. Eso tiene un costo que en un sistema de contestación escrita debe ser asumido por los demandados, mientras que en un sistema de contestación oral es posible imaginar a un pequeño o mediano empresario defenderse directamente sin necesidad de abogado, o solamente a través de su contador o jefe de personal.

Parafraseando a De la Villa, en algunos países se continúa con la rémora incomprensible, injustificada y criticada por la doctrina autorizada, de presentar la contestación de la demanda de manera escrita en lugar de presentarla oralmente en la misma audiencia de juicio.⁶⁴

La contestación de la demanda es un acto procesal que sirve fundamentalmente para negar o afirmar los hechos expuestos en la demanda y perfectamente se puede hacer en la audiencia sin la necesidad de presentar escrito alguno, lo que contribuye a la celeridad del proceso. Como bien lo señaló OLEA “la ventaja

⁶¹ Cfr. Gomez De Liaño, Fernando, **Derecho procesal laboral** (5ta ed.), Barcelona: Fórum, 1995, pág. 99.

⁶² De la Villa, Op.cit., pág. 576.

⁶³ España. **Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social**, Boletín Oficial del Estado Núm. 245, pág. 106584; **Ley 1/100 de Enjuiciamiento Civil**, 7 de abril del 2000, artículo 137.

⁶⁴ De La Villa Gil, Luis Enrique. **Ley de procedimiento laboral: Comentada y con jurisprudencia**. España: La ley; 2006; pág. 652.

es que agiliza enormemente el proceso al suprimir el trámite de la contestación escrita.”⁶⁵

Para Cappelletti “El valor actual de la oralidad se mueve, principalmente, en torno a la idea de una discusión oral, y de una valoración crítica, de los hechos de la causa, discusión y valoración que encuentran su ambiente natural en un proceso estructurado en torno a una audiencia pública y oral, y lo más concentrado posible, en las que las pruebas sean practicadas ante el órgano decidor entero.”⁶⁶

Pero la oralidad por sí sola no ha sido la norma en las reformas latinoamericanas, sino que ha estado acompañada también –como no podía ser de otra forma- de la concentración de los actos procesales, en mayor o menor medida.

Como se sabe, la concentración tiende a aglutinar todos los actos procesales en la audiencia de juicio. Significa ante todo que las diferentes fases o períodos procesales se realizan en unidad de acto, sin la posibilidad de compartimentación estanca. Este principio tiende al establecimiento de plazos muy breves, perentorios e improrrogables, que además de imprimir celeridad al proceso, introducen sencillez en las formas procesales. Lo que se requiere es que el proceso se realice en el menor tiempo posible y con la mejor unidad.⁶⁷

En consecuencia, la oralidad ha conllevado que en la audiencia de juicio deban de resolverse, incluso las virtuales excepciones dilatorias, dejando prácticamente de existir las cuestiones de previo pronunciamiento, salvo en algunos casos las relativas a la competencia en razón de la materia y del territorio.

Otras experiencias de reforma han optado por la realización de una audiencia preliminar previa a la audiencia de juicio dedicada a la conciliación fundamentalmente y a sanear el procedimiento a través del examen de las excepciones; y de otra parte, una segunda audiencia de juicio propiamente dicha en la que se actúan las pruebas y se esgrimen las defensas de las partes.

Hay cierta doctrina procesalista que afirma que un procedimiento así diseñado garantiza mejor los principios de contradicción y defensa. No obstante, esa estructura más compleja se traduce en un mayor coste económico para el Estado y también para los litigantes.

⁶⁵ Alonso Olea, Manuel “Estructura del proceso” Ponencia presentada en “Taller de análisis del Proyecto de Ley Procesal del Trabajo”. En Congreso de la República. Comisión de Trabajo y Seguridad Social. El proceso laboral. **A propósito del Proyecto de Ley Procesal del Trabajo**. Lima: Congreso de la República, 2006; p. 22.

⁶⁶ Cappelletti, Mauro. **La oralidad y las pruebas en el proceso civil**. Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa- América, 1972; pág. 77.

⁶⁷ Devis Echandía, Hernando. **Teoría general del proceso: aplicable a todas clases de proceso** (2 ed.) Buenos Aires: Editorial Universidad, 1997; pág. 67

En efecto, la duplicidad de audiencias por cada asunto litigioso, duplica también el tiempo que los jueces han de dedicar a presidirlas y dirigir las, lo que repercute en su menor productividad, como demuestra las experiencias de otros países, por ser inferior el número de sentencias que pueden dictar en su restante tiempo de trabajo. Un procedimiento así exige el doble de jueces, lo que se aleja de las posibilidades de gasto para el Estado, o por lo menos, debe asumirse que tales jueces producirán la mitad de sentencias, lo que atenta contra la celeridad. Además, la asistencia obligada de abogado a dos compareencias, a la audiencia preliminar y a la del juicio, se traducirá todavía en un mayor coste para los litigantes.

La experiencia demuestra que jueces, abogados y litigantes en general, pueden en una sola audiencia de juicio concentrar la defensa de sus pretensiones, la actuación de sus pruebas, y finalmente, expresar sus conclusiones en que basan la petición concreta sobre la que el juez debe de pronunciarse.

Teniendo en cuenta los conceptos anteriores, según dan cuenta los capítulos sobre la justicia laboral en los países de América Central, Panamá y República Dominicana, en todos los casos aunque con algunas excepciones, el sistema de juicios laborales prevaleciente en la subregión es de carácter eminentemente escrito, aunque con cierta matización en *Guatemala, Honduras, República Dominicana y Panamá*, donde se encuentran establecidos sistemas de juicios por audiencias, así como en Costa Rica donde los juicios de menor cuantía en materia laboral son orales.

Esto ocurre no obstante que en todas las normativas procesales de los países bajo análisis se menciona la oralidad como uno de los principios en que se fundan sus procesos, e incluso en algunos países como *El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana*, la demanda y la contestación pueden ser orales. En *Costa Rica* también está previsto que se pueda interponer la demanda en forma oral. A pesar de ello en la práctica judicial predomina la escritura y no se utilizan las facultades de interposición de la demanda ni de la contestación en forma verbal. La etapa procesal con cierto grado de oralidad es la de actuación de las pruebas, aunque no necesariamente en presencia del juez sino en la mayoría de los casos ante sus auxiliares o asistentes, quienes además, en algunos países elaboran un proyecto de resolución o sentencia que es revisado por el juez para su firma.

En *Honduras* la legislación procesal hondureña ha previsto la realización de una audiencia de conciliación y hasta cuatro audiencias de trámite, lo que ha ocasionado se retarden los procesos por la excesiva e innecesaria profusión de audiencias. A ello debe agregarse que adicionalmente se ha establecido una audiencia oral de alegaciones en la segunda instancia y se faculta al juez y al tribunal de segunda instancia para pronunciar sentencia en forma oral.⁶⁸

⁶⁸ Cfr. Cáceres Castellanos, Edgardo y Sánchez Matos, Andrea, Capítulo 4, Parte 2.

En *Panamá* el Código de Trabajo dispone que las actuaciones y diligencias judiciales y la substanciación del proceso se realicen oralmente en audiencia pública bajo pena de nulidad, salvo los casos exceptuados. No obstante, la inexistencia de grabaciones adecuadas y de personal especialmente entrenado para transcribir las audiencias supone un serio inconveniente para la oralidad. Los testimonios deben ser transcritos por un escribiente así como la presentación de innumerables pruebas para su registro en cada audiencia, han frustrado la esencia de la oralidad. Una excepción en Panamá es la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá que constituye un adecuado ejemplo de oralidad procesal y de utilización adecuada de tecnología en su apoyo. Otro elemento en contra de la oralidad y la concentración es la renuencia del juzgador en ciertos casos de fallar en la audiencia aún cuando está legalmente capacitado para ello en ciertos procesos abreviados y ante la Dirección General de Trabajo.⁶⁹

En *República Dominicana* la oralidad no está definida como principio pero está presente en todo el proceso por audiencias. La nueva Constitución Dominicana de 26 de enero de 2010 establece en su art. 69 sobre tutela judicial efectiva y el debido proceso, que toda persona tiene derecho a un juicio oral, público y contradictorio, con lo que se convierte en el único país en la subregión en el que se establece por mandato constitucional la justicia oral. El proceso laboral dominicano es mixto y ofrece la oportunidad a las partes de presentar su apoderamiento, su recurso de apelación, su demanda reconvenzional y un sin número de actuaciones de forma oral. No obstante, no existe la preparación de los empleados y secretarios de los tribunales para preparar las demandas y recursos de los trabajadores. De otra parte, se sugiere modificar la legislación para que el principio de la oralidad sea más predominante.⁷⁰

En general, salvo excepciones, no se prevé en las legislaciones procesales ni en la práctica judicial, salvo en el caso de *República Dominicana*, un auténtico debate oral entre las partes respecto de sus posiciones, así como se prevé que en todas las demás estaciones procesales las partes se expresen a través de medios escritos y no verbales. En ningún país se ha dispuesto la realización de una única audiencia oral frente al juez en donde las partes puedan expresar sus alegaciones, actuar conjuntamente las pruebas y al final expresar sus conclusiones. En Guatemala y República Dominicana, se han previsto al menos dos audiencias, una de conciliación y otra de actuación de pruebas, disponiéndose así mismo la posibilidad de suspenderlas y proseguir en una fecha distinta, lo que ocurre con cierta asiduidad y ocasiona la existencia de un número de audiencias mayor al previsto por la laxitud de la legislación.

Lo anterior propicia que el actual modelo de juicios escritos, salvo las

⁶⁹ Cfr. Torres De León, Vasco, Capítulo 6, Parte 2.

⁷⁰ Cfr. Herrera Carbuccia, Manuel Ramón, Capítulo 7, Parte 2.

excepciones de *Guatemala, República Dominicana y Panamá*, sea también carente de intermediación pues al no preverse una audiencia de juicio como la concibe la doctrina procesalista más moderna, se cita a sucesivas diligencias de actuación de pruebas en las que el juez delega su intervención en auxiliares y colaboradores jurídicos. Así, el juez tiene una aproximación escrita a las posiciones de las partes y a la actuación de sus pruebas, aunque se presten oralmente como las declaraciones de parte o declaraciones testimoniales. Como no las ha presenciado directamente, sólo tiene acceso a ellas en forma escrita, sin la riqueza del acto presenciado directamente con sus matices e imponderables.

Este modelo de juicios escritos va aparejado con una notoria falta de concentración lo que se evidencia en la posibilidad del ofrecimiento y práctica de la prueba y de la alegación de excepciones, al menos en *El Salvador y Nicaragua*, a lo largo de toda la primera instancia, y también en la segunda instancia, lo que equivale a que las Cámaras o Tribunales de apelación prácticamente realizan un nuevo juicio.

III. Instancias y medios de impugnación

Los medios de impugnación tienen fundamento en la necesidad de evitar la posibilidad de que el error humano de un órgano de administración de justicia ocasione una resolución injusta y de esta forma proporcionar la garantía de una mejor dispensación de justicia. Los medios de impugnación hacen factible mediante el examen de lo resuelto el control de la aplicación por el juez de las normas estrictamente procedimentales, así como la defectuosa aplicación o el abierto desconocimiento de las normas materiales o procesales que rigen la conformación de su resolución.⁷¹

Pero también tales medios de impugnación, si no están apropiadamente regulados, se pueden convertir en una de las principales causas de la mora judicial conjuntamente con la ausencia de oralidad o del sistema escrito de juicios. Los medios de impugnación pueden dirigirse contra las sentencias que ponen fin a la instancia y contra los autos y resoluciones que se pronuncian sobre incidentes que se producen en la tramitación del proceso.

En relación con los medios de impugnación contra las sentencias que ponen fin a la instancia, cuando se pretende la celeridad de los procesos judiciales laborales y evitar o reducir la mora judicial, un primer tema que se plantea es la cantidad o el número de revisiones judiciales de la sentencia de primera instancia y la amplitud de la revisión de la decisión judicial. La opción legislativa que busca hacer énfasis en la celeridad sin recortar o suprimir las garantías procesales, es la

⁷¹ Cfr. Baylos Grau, Antonio, Cruz Villalón, Jesús y Fernández, María Fernanda, **Instituciones de Derecho Procesal Laboral**, Editorial Trotta, Segunda edición revisada, Valladolid, 1995, pag. 409.

del proceso laboral de única instancia pero admitiendo un recurso extraordinario distinto al de la apelación civil que establezca los supuestos en los que cabría su interposición.

Esta es la opción adoptada por la reforma de *Chile* en la que se optó por un procedimiento de instancia única frente al cual no cabe la apelación civil amplia e irrestricta y sin estar sujeta a determinados supuestos, sino un recurso de nulidad tasado al que puede recurrirse en situaciones excepcionales fijadas por la ley.⁷² En *Chile* sólo se prevé la apelación en sentencias interlocutorias.⁷³ En *España* también está instituido el procedimiento de instancia única⁷⁴ con la posibilidad de interponer recurso de suplicación contra la sentencia expedida por el juez, sin que sea equiparable a la apelación, de manera que procede interponerlo exclusivamente frente a resoluciones judiciales determinadas y por los motivos tasados legalmente. En este caso los Tribunales Superiores no realizan un nuevo examen de los hechos, de las pruebas y del derecho aplicable, sino que se ciñen a la revisión de determinados aspectos de la resolución impugnada (...).⁷⁵

Otra opción legislativa es la de admitir la apelación más o menos abierta y sin cumplimiento de requisitos tasados, pero sin que quepa la interposición de otros recursos en su contra. Es el caso de la reforma procesal de Uruguay en donde sólo está prevista una revisión judicial de la sentencia de primera instancia a través de la apelación, al igual que en el proyecto de Nicaragua.

En el proyecto de Ley Procesal de Trabajo que se encuentra en trámite en *Costa Rica*, al igual que en *Chile*, se propone eliminar la segunda instancia y mantener el recurso de casación, como único medio de impugnación de la sentencia emitida por el juzgado de primera instancia. Se cual fuere la opción legislativa escogida, la revisión de las sentencias de primera instancia (a través de la apelación o la nulidad) no debería de constituir un nuevo juicio en que pueda aducirse toda clase de hechos y argumentos o formularse pretensiones o excepciones nuevas y aportarse nuevas pruebas sobre el caso.

Una tercera opción es la que admite, además de la apelación la interposición de un recurso de casación que en algunos casos deja de cumplir su función de control de legalidad y se convierte en una tercera instancia. Por cierto que mientras más revisiones de las respuestas judiciales hayan el proceso habrá menor celeridad.

⁷² Art. 478 del Código del Trabajo de Chile.

⁷³ Se refiere a sentencias que pongan término al juicio o hagan imposible su continuación, las se pronuncian sobre medidas cautelares y las que fijen el monto de las liquidaciones o reliquidaciones de beneficios de seguridad social.

⁷⁴ Villa Gil, Luis Enrique de la, **Ley de procedimiento laboral. Comentada y con jurisprudencia**, La Ley, grupo Wolters Kluwer, 1ra edición, Madrid, 2006, pág. 1332.

⁷⁵ Baylos y otros, **Instituciones...**, Op. Cit. Pág. 423.

En el marco de los distintos sistemas de instancias y medios de impugnación antes indicados, ¿por cuáles han optado las administraciones de justicia en América Central, Panamá y República Dominicana?

En la subregión todos los países sin excepción han adoptado el sistema de apelación de la sentencia de primera instancia abierto y en donde no se exige el cumplimiento de requisitos tasados o causales para su interposición, de manera que basta que se presente para que inexorablemente el juicio se eleve al superior para un nuevo examen y emisión de otra sentencia que confirme o revoque la apelada. No obstante en *Panamá* existen dos limitaciones: en procesos ordinarios de cuantía menor a los US \$ 500 no es posible interponer apelación sino reconsideración ante la misma autoridad; y se permite la ejecución de la sentencia de primera instancia al tercer día de notificada salvo si se consigna el duplo de las condenaciones (art. 539 del Código de Trabajo). Esta obligación de consignación se constituye en una medida disuasoria de la simple apelación dilatoria.

Instancias y medios de impugnación

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Recurso de apelación	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Casación	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓
Cuantía para casación	\$ 4,000	\$ 572	---	\$ 527	---	\$ 1,000	\$ 5,100
Única instancia para juicios de menor cuantía	✓	✓	✗	✓	✗	✓	✓
Monto máximo para Tribunales de menor cuantía	\$ 4,000	\$ 22.86	---	\$ 10,55	---	\$ 1,500	\$ 2,559
Otros recursos							
Recurso de revisión		✓			✓	✓	
Recurso de hecho		✓		✓		✓	
Recurso de reposición				✓			
Recurso especial de homologación				✓			
Recurso de apelación ante CSJ por asuntos tramitados ante JRL de Autoridad de Canal de Panamá							✓
Sólo apelación sin recurso de casación							
Revocatoria			✓				
Nulidad			✓				
Aclaración y ampliación	✓		✓				
Apelación de nulidad			✓				

De otra parte, además de la primera revisión de la decisión judicial a través de la apelación *Costa Rica*, *El Salvador*, *Honduras*, *Panamá* y *República Dominicana*, admiten una segunda revisión de las decisiones judiciales a través del recurso de casación, concebido en general como tercera instancia, al no limitarse exclusivamente su interposición a la defensa de la ley frente a la actuación de los órganos inferiores del poder judicial ni a la tutela judicial de los derechos e interés

legítimos de las partes en litigio. No obstante, en Panamá la casación es un recurso extraordinario y no es una instancia adicional, cuyo objeto es revisar lo decidido en sentencia de un tribunal inferior a fin de verificar su posible error jurídico o su posible injusticia; además no existe casación para los procesos abreviados.

Sólo *Guatemala* y *Nicaragua* no tienen prevista la casación como recurso que pueda dar lugar a una tercera instancia. No obstante, se utiliza el recurso de amparo contra la sentencia de segunda instancia con lo que, en la práctica, opera como una segunda revisión judicial de la sentencia de primera instancia. El abuso del recurso de amparo permite incluso que se pueda forzar a una tercera y cuarta revisión cuando se admite el recurso de amparo contra las sentencias que se pronunciaron sobre el amparo, al que se le denomina “amparo contra amparo”, lo que a veces ocurre en *Guatemala*.

No obstante, están establecidos algunos límites en razón de la cuantía para la admisión de los recursos de casación. En Honduras sólo procede contra sentencias emitidas por juzgados no especializados cuya cuantía supere las 4,000 lempiras (US \$ 211.05) y contra sentencias de Jueces de Letras de Trabajo cuya cuantía supere las 10,000 Lempiras (US \$ 527.63). En *Costa Rica* es posible la interposición del recurso de casación para todas las causas cuya cuantía supere los 2'000,000 Colones (US \$ 4,000) y en *El Salvador* para todas las causas que superen los US \$ 572. En *República Dominicana* para que proceda la casación debe exceder de los 20 salarios mínimos (aproximadamente US \$ 5,100).

Sin embargo, para las causas de menor cuantía deben destacarse los casos de *Costa Rica*, *Panamá* y *República Dominicana* que tienen establecido procesos de instancia única, que neutralizan en parte el complejo sistema de instancias y recursos antes expuesto, mientras que *Guatemala* y *Nicaragua* no tienen establecidos procedimientos de instancia única para las causas de menor cuantía.

En efecto, en *Costa Rica* se considera como monto de mínima cuantía hasta el equivalente de US \$ 4,000, que es una cantidad que comprende al 45,8% de los casos ingresados en el 2010.⁷⁶ Estos procesos se tramitan oralmente y las sentencias no son apelables. Lamentablemente no está disponible la información sobre la duración para este tipo de procedimientos pero debe ser considerablemente menor que para los casos de mayor cuantía que son susceptibles de apelación y de casación ante la Corte Suprema de Justicia. Además, el art. 556 del Código de Trabajo faculta a la Corte Suprema la fijación del monto de las cuantías por acuerdo de Corte Plena.

⁷⁶ Poder Judicial De Costa Rica, **Anuario Judicial 2011**, Sección de Estadística, Departamento de Planificación, San José, en: <http://www.poder-judicial.go.cr/planificacion/Estadisticas/Anuarios/judiciales/2010/index.htm>

En *Panamá* el monto de mínima cuantía está fijado en US \$ 1,500 y esos procesos se tramitan ante las Juntas de Conciliación y Decisión que actúan como juzgados de primera instancia, lo que aligera la tramitación de esas causas, aunque se trate de un monto considerablemente menor al de *Costa Rica*. Como se sabe en Panamá su moneda nacional, el Balboa, está equiparado con el Dólar USA. En *República Dominicana* cuando la cuantía de la causa no exceda de un valor equivalente a diez salarios mínimos, aproximadamente US \$ 2,559 (tomando como referente para los que prestan servicios en empresas industriales) los juzgados de trabajo actúan en primera y última instancia.

En *El Salvador* y *Honduras*, si bien tienen establecido los procedimientos de instancia única para causas de menor cuantía, sus montos que están fijados nominalmente en sus códigos de trabajo han quedado obsoletos por la devaluación de la moneda (US \$ 22.86 y US \$ 10.55, respectivamente), y en consecuencia tales procedimientos han caído en desuso. Esto nos permite apreciar la importancia de fijar las cuantías con valores actualizables como los salarios mínimos u otorgando la facultad de actualización a las Cortes Supremas, como es el caso de *Costa Rica*.

Finalmente debe indicarse que existe un elenco de recursos adicionales, como se aprecia del cuadro anterior, que se dirigen contra autos y resoluciones que se pronuncian sobre incidentes que se producen en la tramitación del proceso. Algunos se resuelven conjuntamente con la sentencia, en cuyo caso no se afecta la celeridad del proceso; otros en cambio si se resuelven con efecto suspensivo producen la paralización del proceso mientras se pronuncie el superior jerárquico. Este tipo de recursos son los que atentan contra la celeridad.

Los incidentes, ya se refieran a cuestiones preliminares del pleito o relativas a medios de prueba deberían de resolverse, de acuerdo con el principio de concentración, en lo posible en la misma sentencia. El principio de concentración determina que no se regulen otras fases previas a la vista que las estrictamente necesarias.

En consecuencia, la concentración ha conllevado que en la audiencia de juicio deban de resolverse incluso las virtuales excepciones dilatorias, dejando prácticamente de existir las cuestiones de previo pronunciamiento, salvo las relativas a la competencia en razón de la materia y del territorio.

IV. Ausencia de procesos monitorios para contiendas de menor cuantía

Como se ha visto en el apartado I de este capítulo, la aplicación en Chile del procedimiento monitorio para causas de menor cuantía (hasta US \$ 3,640) y para las contiendas por violación del fuero maternal, ha permitido que se resuelvan como promedio nacional en 29 días corridos, esto es, menos de un mes, lo que no tiene precedentes en América Latina. Además, con ese procedimiento se resuelven

el 46.4% del total de las demandas ingresadas, según estadísticas a febrero de 2011. Por esto interesa conocer las características de este proceso.

Morgado señala que “Etimológica y usualmente, la voz ‘monitorio’ equivale a un aviso o advertencia. El establecimiento del procedimiento monitorio es uno de los contenidos más relevantes de la reforma laboral procesal. Su objetivo es evitar juicios innecesarios “cuando de los antecedentes acompañados por el reclamante o demandante -que carece de un título ejecutivo- se deriva con claridad la existencia de una deuda, y que por lo tanto difícilmente existirá oposición del deudor.” En otros términos, es un procedimiento que no es declarativo ni ejecutivo aunque participa de características de uno y otro, tendiente a la rápida creación de un título ejecutivo. Constituye una variedad especial de juicio sumario, en la que existe “la inversión de la iniciativa del contradictor o la inversión del contradictorio”.⁷⁷

Así mismo nos señala que el procedimiento monitorio consta de dos fases: una administrativa, de carácter prejudicial, ante la Inspección del Trabajo que corresponda, y otra judicial, ante el Tribunal competente y que las causas referidas al fuero maternal se tramitan sólo en sede judicial, según lo dispuesto en el inciso segundo del art. 497. Si el juez estimare fundadas las pretensiones del demandante, las acogerá inmediatamente; en caso contrario las rechazará de plano. Para pronunciarse, deberá considerar, entre otros antecedentes, la complejidad del asunto que se somete a su decisión, la comparecencia de las partes en la etapa administrativa y la existencia de pagos efectuados por el demandado.⁷⁸

“En caso de no existir antecedentes suficientes para este pronunciamiento, el tribunal deberá citar a la audiencia única de conciliación, contestación y prueba, la que deberá celebrarse dentro de los quince días siguientes a la presentación de la reclamación. El juez deberá dictar sentencia al término de la audiencia, la que deberá contener las menciones señaladas respecto del procedimiento de aplicación general, con excepción de: (i) la síntesis de los hechos y de las alegaciones de las partes, y (ii) el análisis de toda la prueba rendida, los hechos que estime probados y el razonamiento que conduce a esta estimación.”⁷⁹ En consecuencia, se faculta al juez para el dictado de una sentencia abreviada. Las resoluciones dictadas en el procedimiento monitorio son susceptibles de ser impugnadas por medio de todos los recursos establecidos en el Código del Trabajo, con excepción del recurso de unificación de jurisprudencia.

Por su parte Pereira⁸⁰ señala que el proceso monitorio es una institución

⁷⁷ Morgado Valenzuela, Emilio, *El actual sistema procesal laboral y previsional en Chile*, multigrafiado, San Salvador, El Salvador, 29 de agosto de 2011, pág. 32.

⁷⁸ Cfr. *Ibidem*, pág. 33.

⁷⁹ *Ibidem*.

⁸⁰ Pereira, Rafael, *El procedimiento monitorio laboral*, Santiago, 2010, pág. 5 y sigs. Para esta parte se sigue fundamentalmente a este autor.

procesal poco conocida en nuestra cultura jurídica, y que en América sólo existe en algunos países como Brasil, Uruguay, Chile y Argentina. Pero al conocer sus características se concluye sobre su potencialidad como instrumento que salvaguardando la bilateralidad y derecho de las partes, permite evitar procesos inútiles donde la contradicción resulta innecesaria pero que debe cumplirse por la estructura procesal, destinando los tribunales y las partes recursos que podrían dirigirse a otros asuntos.⁸¹

El procedimiento monitorio se remonta al siglo XIII en lo que ahora es Italia y en la actualidad la mayoría de los países europeos lo considera como un mecanismo expedito para el cobro de sumas de dinero en forma simplificada. En la Unión Europea la Directiva 35/2000 dispuso que “los Estados miembros velarán porque se pueda obtener un juicio ejecutivo, independientemente del importe de la deuda, normalmente en un plazo de 90 días naturales a partir de la presentación de la demanda o de la solicitud por parte del acreedor ante el juzgado competente, siempre que no haya habido impugnación de la deuda.”⁸²

A manera de ejemplo Pereira señala que el procedimiento monitorio ha adquirido una enorme importancia pues “se ha convertido (...) en el proceso de cognición ordinario de la gran mayoría de los países europeos. Más de siete millones de demandas anuales, sólo en la República Federal de Alemania avalan la gran efectividad práctica de este proceso.”⁸³

Nos refiere que el Libro Verde de la Unión Europea, señala que “en varios Estados miembros, un proceso monitorio específico ha probado ser una herramienta particularmente valiosa para asegurar el cobro rápido y rentable de deudas que no son objeto de controversia jurídica. Actualmente, once Estados miembros (Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Italia, Luxemburgo, Portugal, España y Suecia) disponen de dicho proceso como parte integrante de su legislación procesal civil.”⁸⁴

El proceso monitorio hace referencia a un aviso o advertencia, procediendo de la raíz latina “monitorius” que significa amonestar. En este sentido, procede del sustantivo “monición” que es equivalente a “consejo que se da o advertencia que se hace a uno”. Según da cuenta Pereira, el profesor Alvaro Pérez, nos hace presente, citando el documento base para la reforma procesal civil en Chile, que

⁸¹ Pérez, Álvaro (2006), *Revista de Derecho*, Vol. XIX N° 1, julio 2006, Valdivia, pp. 205 – 235, citado por Pereira.

⁸² Macías, Cristóbal (2002), www.colegiodeabogadosdelaspalmas.com/revistaweb/noticias/articulo1.php, citado por Pereira.

⁸³ Op. Cit. Pág. 6.

⁸⁴ Comisión de las Comunidades Europeas (2002), *Libro Verde Sobre el Proceso Monitorio Europeo y las Medidas Para Simplificar y Acelerar los Litigios de Escasa Cuantía*, epígrafe 2.2. Citado por Pereira.

“la gran ventaja del proceso monitorio consiste en constituir un medio insustituible para eliminar el proceso en aquellos supuestos en que no exista un conflicto jurídico, sino simplemente una resistencia injustificada del deudor a cumplir la obligación.”⁸⁵

El proceso monitorio puede ser definido como “Aquel que tiene por finalidad la rápida creación de un título puro de ejecución, por medio de la inversión del contradictorio en el sentido de que éste puede o no existir según que medie o no oposición del demandado”.⁸⁶ Con este concepto podemos resumir los aspectos distintivos y característicos del procedimiento monitorio: la rapidez o celeridad, el objetivo de obtener un título ejecutivo, y la técnica de la inversión del contradictorio, dejando a la iniciativa del demandado la decisión de activar la etapa de contradicción.

Por último, nos indica Pereira que es relevante la síntesis que aporta la Profesora Bernal: “la combinación de los dos elementos sustanciales: finalidad que persigue este proceso, la rápida creación de un título ejecutivo; y material por otro, en la inversión de la iniciativa del contradictorio, es por lo tanto lo que mejor define el proceso monitorio”.⁸⁷

Podemos destacar una serie de características propias de este procedimiento: en primer lugar, se trata de un procedimiento breve, de corta duración, constituyendo un tipo especial de procedimiento sumario. En segundo lugar, puede afirmarse que la intervención del Juez es también bastante acotada, se limita a acoger o rechazar la pretensión a partir del examen de los antecedentes acompañados a la demanda o incluso sólo sobre la base de las razones expuestas por el actor.⁸⁸

Otra característica, es que mediante este procedimiento se pretende la rápida obtención de un título ejecutivo, el que se logra cuando el Juez acoge la demanda y no existe oposición del demandado. Pero la característica más destacada por los autores es la que se denomina la inversión de la iniciativa del contradictorio o la inversión del contradictorio. Esta característica, es tal vez la que resulta más difícil de comprender en nuestra cultura procesal, en la medida que en apariencia se afecta la bilateralidad y el derecho a ser oído.

⁸⁵ Perez, Alvaro, Op. Cit., citado por Pereira.

⁸⁶ De Gómez, citado por Cristóbal Macías (2002) y Pereira. www.colegiodeabogadosdelaspalmas.com/revistaweb/noticias/articulo1.php.

⁸⁷ Bernal, Karina (2005), **Ponencia al XXIII Congreso Nacional de Derecho Procesal**, Mendoza. Ver en <http://www.calz.org/img/ponencia-procmonit-otom.pdf>.

⁸⁸ El art. 500 del Código del Trabajo de Chile señala: “En caso que el juez estime fundadas las pretensiones del demandante, las acogerá inmediatamente; en caso contrario las rechazará de plano. Para pronunciarse, deber considerarse entre otros antecedentes, la complejidad del asunto que se somete a su decisión, la comparecencia de las partes en la etapa administrativa y la existencia de pagos efectuados por el demandado. En caso de no existir antecedentes suficientes para este pronunciamiento, el tribunal deberá citar a la audiencia establecida en el inciso quinto del presente artículo. (...)”

Según señala Pereira en su importante obra, se pueden distinguir varios tipos de procedimientos monitorios, según experiencias concretas de diversos países. Una primera clasificación es la que distingue entre procedimiento monitorio sin base documental o puro y procedimiento monitorio con base documental. El primero consiste en un procedimiento que para su inicio no exige del demandante contar con documentos fundantes, sino que resulta suficiente su afirmación ante el Juez de que el demandado le adeuda una determinada suma de dinero. Es la manifestación más extrema de este procedimiento, en que se favorece la buena fe del acreedor.

En el caso del procedimiento monitorio con base documental, es requisito contar con documentación fundante, la cual puede emanar de cualquiera de las partes o incluso de un tercero, documentación que permite dar una mínima base de seriedad a la pretensión del actor, sin que se exijan determinadas formalidades de los documentos. En algunos sistemas podrá haber una enumeración de ciertos documentos para determinadas deudas, enumeraciones que normalmente son abiertas. Algunos de estos instrumentos constituyen títulos ejecutivos imperfectos.

La otra clasificación, siempre según Pereira, es la que distingue entre procedimiento monitorio sujeto a cuantía y procedimiento monitorio sin límite de cuantía. Donde existe límite de cuantía, es bastante variable, no existiendo un criterio homogéneo.

Según informa el Libro Verde, “los límites máximos varían considerablemente entre estos Estados miembros (se refiere a aquellos en los que existe límite de cuantía). Son aproximadamente 1.850 EUR en Bélgica, 3.750 en Portugal y 30.000 EUR en España. En Austria, se ha adoptado recientemente una legislación con arreglo a la cual el límite máximo se aumentará de 10.000 a 30.000 EUR a partir del 1 de enero de 2003.”⁸⁹

Una tercera clasificación, siguiendo a Gómez,⁹⁰ es la que distingue entre procedimientos monofásicos o de una sola fase y bifásicos o de dos fases. En el procedimiento monofásico, el Juez dicta una sola resolución sobre el fondo, y si no existe oposición del demandado, esta resolución adquiere mérito ejecutivo sin ulterior revisión. Por el contrario, en el procedimiento bifásico, el Juez dictará una primera resolución, y ante la falta de oposición deberá dictar una segunda la cual también puede ser objeto de impugnación, y recién en esta etapa la resolución puede adquirir el mérito ejecutivo perseguido por el demandante. El sentido de esta doble fase es dar una mayor protección al demandado.

⁸⁹ Comisión de las Comunidades Europeas (2002), epígrafe 3.2.3., nota 43. Citado por Pereira.

⁹⁰ Cfr. Gómez Amigo, Luis (2008); **El proceso monitorio Europeo**; Ed. Aranzadi; Navarra, pág. 44. Citado por Pereira.

Este tipo de procedimiento no tiene precedentes en la subregión tal como está concebido para el reclamo de reintegro de cantidades de dinero adeudadas por falta de pago de beneficios o prestaciones, ni por violación del fuero maternal. En estos casos los demandantes deben accionar a través de procedimientos ordinarios o de única instancia en los casos de menor cuantía, pero no se tratan de procedimientos monitorios como el descrito anteriormente.

En *Panamá* se tiene establecido dentro de los procesos de conocimiento el denominado “proceso de reintegro”, que según Torres se trata de un proceso monitorio documental al que puede acudir el trabajador despedido en violación de fuero solicitando que el juez dicte una orden de reintegro. Se trata de un proceso especial con términos expeditos.⁹¹ En consecuencia, si bien se trata de la misma denominación la finalidad y trámite del procedimiento es otro totalmente diferente, aunque interesante de considerar.

V. Carencia de modalidades especiales para la tutela de los derechos fundamentales en el trabajo

En un Estado democrático, los derechos fundamentales en el trabajo se garantizan con el máximo rango, con la máxima importancia, y; con la máxima fuerza jurídica.⁹² Por lo tanto, para la tutela judicial de estos derechos no pueden aplicarse las reglas del proceso ordinario, sino que deben establecerse: a) reglas simples y de celeridad acentuada; b) que en casos extremos puedan implicar la suspensión inmediata del acto impugnado con el objeto de evitar lesiones de carácter irreparable; c) que opere la inversión de la carga de la prueba, y; d) que la ejecución de la sentencia sea inmediata en forma provisional.

Como señala Guillén: “Todos los derechos fundamentales requieren por su naturaleza de una legislación que los haga aplicables. Requieren ser tutelados y garantizados por los poderes públicos de manera si cabe más rigurosa que los que son de mera legalidad ordinaria.”⁹³

Con la adopción de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo por la OIT en el año 1998, los gobiernos, empleadores y trabajadores del mundo, especificaron cuatro categorías de principios y derechos de este carácter:

- a) La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;

⁹¹ Torres De León, Vasco, “*La justicia laboral en Panamá*”, Capítulo 6, Parte 2, acápite V, 1.1., b).

⁹² Cfr. Sanguinetti, Wilfredo, “*La tutela de los derechos fundamentales en la Ley Procesal Peruana. Un estudio específico de la libertad sindical*”, Universidad de Salamanca.

⁹³ Guillén Olcina, Jorge, *Los procedimientos especiales para la protección de los derechos fundamentales y conflictos colectivos*. En: *La Nueva Ley del Trabajo*. Lima: Ministerio de Justicia, 2011 (proceso de publicación).

- b) La eliminación del trabajo forzoso u obligatorio;
- c) La abolición efectiva del trabajo infantil; y,
- d) La eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

En tal sentido, y en cuanto a que tales principios responden a la idea de valores esenciales, ocho convenios de la OIT han sido calificados por su Consejo de Administración, como fundamentales para garantizar los derechos de quienes trabajan. No obstante, ello no implica que todos los demás instrumentos no contribuyan en mayor o menor medida al fomento y la defensa de los derechos humanos.

Tales instrumentos son:

- a) Convenio sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)
- b) Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949 (núm. 98)
- c) Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)
- d) Convenio sobre abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)
- e) Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)
- f) Convenio sobre igualdad de remuneración (núm. 100)
- g) Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138)
- h) Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182)

Hay que tener presente que son principios aplicables sin necesidad de ratificación o adhesión. En efecto, aunque no hayan ratificado los Convenios calificados como fundamentales, todos los miembros de la OIT tienen la obligación ante sí mismos y ante los compromisos adquiridos en tanto Estados Miembros de poner en práctica los principios generales que originan estos derechos, en la medida que son la expresión de unos valores que fueron aceptados al adherirse libremente a la Constitución. Este es el mandato específico que fue especialmente confirmado en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998 de la OIT.

A diferencia de los Convenios, que una vez ratificados originan obligaciones jurídicas específicas, la Declaración, por expresar normas del *ius cogens* internacional, no está sujeta a ratificación en la medida que reafirma principios generales de aceptación universal.

En consecuencia, los derechos fundamentales del trabajo son tales, no por su reconocimiento explícito o implícito en las Constituciones de los países, sino por el contenido que éstos tienen y que son de carácter universal.

Resuelto esto, se debe establecer el tipo de garantías jurídicas que debe tener todo ordenamiento jurídico nacional para que estos derechos fundamentales sean

adecuadamente protegidos en casos de una eventual vulneración. En efecto, no se puede hablar de derechos si en un Estado no existen procedimientos adecuados y eficaces para garantizar el goce y el ejercicio del derecho.

Esto mismo ha sido reconocido por la OIT, que en diversos instrumentos internacionales insta a los gobiernos a garantizar los derechos fundamentales a través de mecanismos que otorguen adecuada protección y garanticen una reparación eficaz e incluso la reintegración del trabajador despedido.

En efecto, las normas de la OIT y sus órganos de control, refiriéndose a la aplicación de derechos fundamentales, hacen referencia a “protección eficaz”,⁹⁴ “procedimientos especiales de recurso accesible”,⁹⁵ “el establecimiento de una reparación eficaz”,⁹⁶ “las autoridades encargadas de examinar el caso, ya sean tribunales ordinarios u organismos especializados, deben disponer de todas las facultades necesarias para poder emitir rápidamente su fallo”⁹⁷; y adicionalmente, cuando se alude a “procedimientos y mecanismos que sean expeditos, poco onerosos, justos y eficaces para la solución de controversias relativas a la existencia y condiciones de una relación de trabajo”,⁹⁸ entre otros.

Al respecto, el Convenio 98 establece que “los trabajadores deberán gozar de **adecuada protección** contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo” (art. 1). Este mandato ha sido complementado por el Convenio 135, sobre la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores, cuando señala que: “Los representantes de los trabajadores en la empresa deberán gozar de **protección eficaz** contra todo acto que pueda perjudicarles, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato o de su participación en la actividad sindical, siempre que dichos representantes actúen conforme a las leyes, contratos colectivos y otros acuerdos comunes en vigor” (art. 1).

De otra parte, la Recomendación núm.143, sobre los representantes de los trabajadores, además de insistir en la misma necesidad de protección eficaz, señala taxativamente que entre las medidas de protección se deben incluir **procedimientos especiales** que incluyan reparaciones eficaces como el reintegro al centro de laborales, el pago de salarios no cobrados y el mantenimiento de derechos adquiridos; así mismo, señala que el empleador debería tener la obligación de probar que no ha tenido una conducta antisindical.

⁹⁴ Convenio 98, art.1

⁹⁵ Recomendación núm. 143, 6, 1, c).

⁹⁶ Recomendación núm. 143, 6, 1, d).

⁹⁷ OIT, **La libertad sindical**, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 5ta Edición (revisada), Ginebra, 2006, párrafo 219, pág. 108.

⁹⁸ Recomendación núm. 198, 4, e).

En efecto, dicha Recomendación señala textualmente:

- “6. 1) Cuando no existan suficientes medidas apropiadas de protección aplicables a los trabajadores en general, deberían adoptarse disposiciones específicas para garantizar la protección efectiva de los representantes de los trabajadores.
- 2) Tales disposiciones podrían incluir medidas como las siguientes:
- a) definición detallada y precisa de los motivos que pueden justificar la terminación de la relación de trabajo de los representantes de los trabajadores;
 - b) exigencia de consulta, dictamen o acuerdo de un organismo independiente, público o privado, o de un organismo paritario antes de que el despido de un trabajador sea definitivo;
 - c) procedimiento especial de recurso accesible a los representantes de los trabajadores que consideren que se ha puesto fin injustamente a su relación de trabajo, o que sus condiciones de empleo han sido modificadas desfavorablemente, o que han sido objeto de trato injusto;
 - d) por lo que se refiere a la terminación injustificada de la relación de trabajo de los representantes de los trabajadores, el establecimiento de una reparación eficaz que comprenda, a menos que ello sea contrario a los principios fundamentales de derecho del país interesado, la reintegración de dichos representantes en su puesto, con el pago de los salarios no cobrados y el mantenimiento de sus derechos adquiridos;
 - e) imponer al empleador, cuando se alegue que el despido de un representante de los trabajadores o cualquier cambio desfavorable en sus condiciones de empleo tiene un carácter discriminatorio, la obligación de probar que dicho acto estaba justificado;
 - f) reconocer la prioridad que ha de darse a los representantes de los trabajadores respecto de su continuación en el empleo en caso de reducción del personal.”

Por todo lo anterior, los procesos judiciales que garanticen los derechos fundamentales del trabajo deben ser, eficaces, sencillos y deben otorgar adecuada reparación a la vulneración del derecho. Estos procedimientos judiciales deben comprender reglas especiales que refuercen la protección: ser sumarios por entender que la violación de este derecho debe ser urgentemente reparado, la abreviación de los plazos procesales, la suspensión de algunos trámites, o su concentración debe ser característica de estos procesos.

Además, tales procedimientos deben ser preferentes, que sean tramitados antes que otros, incluso de las que fueron ingresadas con anterioridad al despacho judicial.

Debe operar la inversión de la carga probatoria, es decir, debe corresponder a la parte demandada demostrar que no habido vulneración de algún derecho fundamental, ya que de lo contrario sería siempre un obstáculo insalvable para el acceso a la justicia que el demandante pruebe la vulneración de un derecho fundamental. Esto sido señalado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, en los siguientes términos:

“**217.** Una de las principales dificultades que se plantean a este respecto es la carga impuesta a los trabajadores de probar que el acto incriminatorio fue motivado por consideraciones antisindicales, lo cual puede constituir un obstáculo insalvable para la reparación del perjuicio sufrido. Así, algunas legislaciones han reforzado la protección de los trabajadores al exigir que sea el empleador quien pruebe que la medida impugnada como antisindical tenía relación con otras cuestiones que no sean sindicales 25, y ciertos textos establecen expresamente una presunción a favor de los trabajadores 26. Dado que a menudo resulta difícil, cuando no imposible, para un trabajador probar que ha sido víctima de un acto de discriminación antisindical, la legislación y la práctica deberían contener disposiciones encaminadas a remediar esas dificultades, por ejemplo recurriendo a los métodos arriba mencionados.”

“**218.** La Comisión recalca el interés que a este respecto ofrecen las disposiciones de otros instrumentos de la OIT. Así, el párrafo 2 del artículo 9 del Convenio sobre la terminación de la relación laboral, 1982 (núm. 158), dispone, en particular, lo siguiente: “A fin de que el trabajador no esté obligado a asumir por su sola cuenta la carga de la prueba de que se terminación fue injustificada, los métodos de aplicación mencionados en el artículo 1 del presente Convenio deberán prever una u otra de las siguientes posibilidades, o ambas: a) incumbirá al empleador la carga de la prueba de la existencia de una causa justificada para la terminación, tal como ha sido definida en el artículo 4 del presente Convenio;...”. Por otro lado, los apartados a) y b) del artículo 5 de dicho Convenio disponen que la afiliación a un sindicato o la participación en actividades sindicales, y en particular el haber actuado en calidad de representante de los trabajadores, no constituyen causa justificada para la terminación de la relación de trabajo. Además, el apartado e) del subpárrafo 2 del párrafo 6 de la Recomendación 143 dispone: “... imponer al empleador, cuando se alegue que el despido de un representante de los trabajadores o cualquier cambio desfavorable en sus condiciones de empleo tienen un carácter discriminatorio, la obligación de probar que dicho actos estaba injustificado”.⁹⁹

⁹⁹ OIT. **Libertad sindical y negociación colectiva.** Estudio general de las memorias sobre el Convenio (num, 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, Ginebra: OIT; 1994; pág. 107.

Sin embargo, para que esta inversión de la prueba opere el demandante debe acreditar la existencia de indicios que genere al juzgador la razonable sospecha, apariencia o presunción de que se está vulnerando algún derecho fundamental del trabajo. Además, el proceso judicial sumario debería dar la posibilidad al actor de solicitar, en casos extremos, la suspensión de los efectos del acto impugnado en el mismo escrito de interposición de la demanda, lo que debiera operar exclusivamente cuando se trate de presuntas lesiones que impidan el ejercicio de la función representativa o sindical respecto de la negociación colectiva u otras cuestiones de importancia trascendental que afecten el interés general de los trabajadores y que puedan causar daños de imposible reparación.

En tales casos el juez debería poder citar a una audiencia preliminar prácticamente de inmediato (dentro de 48 horas), en la que sólo se admitan alegaciones y pruebas sobre la suspensión solicitada, y en la que el juez se pronuncie de inmediato dictando sentencia de viva voz adoptando las medidas oportunas para reparar la situación.

Posteriormente se citaría a la audiencia de juicio y la sentencia declarararía la existencia o no de la situación denunciada, y en caso afirmativo, ordenaría el cese definitivo del comportamiento antisindical o de lesión de otros derechos fundamentales y la reposición de la situación anterior a producirse el mismo. En este caso el órgano judicial debería dictar sentencia en un plazo máximo de 3 días luego de la audiencia de juicio, adoptando las medidas oportunas para reparar la situación.

En *Chile*, cconforme señala Tapia, la reforma procesal laboral incorporó la “tutela de los derechos fundamentales” en forma bastante amplia, refiriéndose a “aquellos casos en los que se ha producido vulneración de los derechos reconocidos en el inciso 1° del núm. 1 del artículo 19 constitucional, esto es, el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona, siempre que sea consecuencia directa de actos ocurridos en la relación laboral; en el núm. 4, el respeto y protección a la vida privada y a la honra de la persona y de su familia; en el núm. 5, la inviolabilidad de toda forma de comunicación privada; en el núm. 6 inciso primero, la libertad de conciencia, la manifestación de todas las creencias y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, las buenas costumbres o al orden público; en el núm. 12 inciso 1°, la libertad de opinión y al de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio; y en el núm. 16, en lo relativo a la libertad de trabajo, al derecho a su libre elección y a lo establecido en su inciso 4, cuando estos derechos resulten lesionados en el ejercicio de las facultades de dirección del empleador. También es competencia del tribunal cuando se trata de actos discriminatorios de acuerdo al artículo 2 del Código del Trabajo, con excepción de su inciso sexto.”¹⁰⁰

¹⁰⁰ Tapia Guerrero, Francisco, “*El nuevo procedimiento en juicio del trabajo en la Ley 20087/06*”, multigrafiado, pág. 11. Una primera versión de este trabajo se publicó en Revista de Derecho Social Latinoamérica N° 2, Ed. Bomarzo, Buenos Aires, 2007.

Por su parte, el modelo procesal laboral español prevé procesos especiales para varios supuestos específicos, entre los que destaca el previsto para la tutela de la libertad sindical, cuya tramitación, tiene carácter urgente.¹⁰¹ El actor tiene la posibilidad, además, de solicitar la suspensión de los efectos del acto impugnado en el mismo escrito de interposición de la demanda, en cuyo caso se cita a audiencia preliminar prácticamente de inmediato (dentro de 48 horas), en la que sólo se admiten alegaciones y pruebas sobre la suspensión solicitada. El órgano judicial resuelve en el acto, mediante auto dictado de viva voz, adoptando las medidas oportunas para reparar la situación.¹⁰²

Posteriormente se cita a la audiencia de juicio y la sentencia declara la existencia o no de la situación denunciada, y en caso afirmativo, previa la declaración de nulidad radical de la conducta del empleador, ordena el cese inmediato del comportamiento antisindical y la reposición de la situación anterior a producirse el mismo, así como la reparación de las consecuencias derivadas del acto, incluida la indemnización que procediera.¹⁰³

Adicionalmente, la Ley de Procedimiento Laboral española, prevé procesos especiales para: los despidos y sanciones, la reclamación al Estado del pago de salarios de tramitación en juicios por despido, la extinción del contrato por causas objetivas y otras causas de extinción, vacaciones, materia electoral, clasificaciones profesionales, movilidad geográfica, modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo, permiso de lactancia y reducción de jornada por motivos familiares, la seguridad social, el proceso de conflictos colectivos, la impugnación de convenios colectivos, la impugnación de los estatutos de los sindicatos o de su modificación.

En la subregión, el tema de la protección de los derechos fundamentales ha ido cobrando cada vez mayor relevancia como se aprecia de la Declaración de Roatán, acordada en el marco de la celebración de la reunión del Consejo Judicial Centroamericano y de las Salas Laborales de las Cortes Supremas, en donde –como ya se mencionó– expresaron que “es de rigor proteger y garantizar los derechos fundamentales de los trabajadores establecidos en sus Constituciones Nacionales y los Tratados y Convenios Internacionales, a través de sus decisiones judiciales.”¹⁰⁴

Sólo Panamá tiene previsto el “proceso de reintegro”, denominado también proceso monitorio documental que el trabajador despedido en violación de algún fuero da aviso al juez y solicitando que dicte una orden de reintegro con el pago de

salarios caídos. Este proceso se caracteriza por tratarse de un proceso especial con términos expeditos y supone una solicitud que luego produce un contradictorio.¹⁰⁵

Así mismo Panamá tiene previsto el “proceso abreviado nominado” cuyo objeto es conocer de asuntos que por su especial naturaleza o urgente necesidad de solución precisan un trámite rápido y efectivo. Es también conocido como proceso sumario. “Por medio del proceso abreviado se tramitan los siguientes casos: 1. Autorización para despedir trabajadores aforados, 2. Impugnación de reintegro, 3. Sanción o disolución de organizaciones sociales, 4. Impugnación de actos de las organizaciones sociales, 5. Imputabilidad de huelga, 6. Excepciones propuestas con ocasión del proceso ejecutivo, 7. Nulidad del laudo arbitral, 8. Proceso para obtener la fijación de un nuevo salario, 9. Despido o desmejoramiento de trabajador sindicalizado.”¹⁰⁶

En los demás países de la subregión no existen procesos especiales para la tutela de los derechos fundamentales, por lo que en caso de su afectación deben seguirse los procesos ordinarios sin que existan reglas especiales sobre celeridad acentuada, preferencia en su tramitación, carga de la prueba ni medidas cautelares. Los proyectos procesales pendientes de aprobación en Costa Rica y Nicaragua prevén procesos especiales para la protección de los derechos fundamentales en el trabajo.

VI. Falta de regulación de procesos de conflictos colectivos jurídicos

Entre las modalidades especiales de procesos conviene destacar el de conflictos colectivos, que está relacionado con la libertad de funcionamiento de las organizaciones sindicales de empleadores y de trabajadores, una de las expresiones de la libertad sindical. El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) confiere a las organizaciones de trabajadores y de empleadores “el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.”¹⁰⁷

Este precepto ha sido interpretado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en el sentido que “La libertad sindical confiere a las organizaciones de trabajadores y de empleadores el derecho de organizar con plena libertad sus actividades y de formular su programa de acción, con miras

¹⁰¹ Artículo 179.1. En: ESPAÑA. Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, Boletín Oficial del Estado Núm. 245.

¹⁰² Artículo 182, ibídem.

¹⁰³ Artículo 182, ibídem.

¹⁰⁴ Cfr. “Declaración del primer encuentro de Salas Laborales de las Cortes y Tribunales Supremos de Justicia de Centroamérica y el Caribe”, Roatán, Islas de la Bahía, 3 de junio de 2011.

¹⁰⁵ Torres De León, Vasco, “La justicia laboral en Panamá”, Capítulo 6, Parte II, acápite V,1.1. b).

¹⁰⁶ Ibídem, d).

¹⁰⁷ El artículo 3 del Convenio 87 señala: “1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente a sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.” El resaltado es nuestro.

a defender todos los intereses profesionales de sus miembros, dentro del respeto de la legalidad.”¹⁰⁸ De otra parte, el Comité de Libertad Sindical ha señalado reiteradamente que “la libertad sindical no implica solamente el derecho de los trabajadores y empleadores a constituir libremente asociaciones de su elección, sino también el de las asociaciones profesionales mismas a entregarse a actividades lícitas *en defensa* de sus intereses profesionales.”¹⁰⁹

Esa capacidad de las organizaciones sindicales de empleadores y de trabajadores para defender los intereses profesionales de sus miembros dentro del respeto de la legalidad, así como aquella posibilidad de entregarse a actividades lícitas en defensa de sus intereses profesionales, y por su calidad de derecho fundamental,¹¹⁰ resulta congruente que tenga una expresión especial en materia procesal laboral, constituyéndose en un cauce idóneo para el tratamiento de los derechos colectivos de los trabajadores representados por sus organizaciones representativas. Sin duda los empleadores preferirán discutir en un solo proceso el mismo problema que discutirían en decenas o cientos de procesos idénticos.

El denominado “proceso de conflicto colectivo jurídico” es de larga data en el proceso laboral español. Esta modalidad procesal es congruente con el haberse asignado a la libertad sindical la categoría de principio y derecho fundamental en el trabajo por la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales de la OIT, de 1998, así como por lo que expresan los convenios 87 y 98 de la OIT, y demás instrumentos complementarios de la OIT.

En el mismo sentido se han pronunciado los siguientes instrumentos internacionales: la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 23, inciso 4,¹¹¹ el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 8º, inciso a)¹¹²; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹¹³; y, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 8º, inciso 1, apartado a).¹¹⁴

¹⁰⁸ OIT, **Libertad sindical y negociación colectiva**, Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 89) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CIT 1994, Ginebra, 1994, pág. 60. El resaltado es nuestro.

¹⁰⁹ OIT, **La libertad sindical**, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, 5ta Edición (revisada), Ginebra, 2006, pág.109. El resaltado es nuestro.

¹¹⁰ La libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, fue establecido como uno de los principios relativos a los derechos fundamentales, por la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT, aprobada en la 86ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en Ginebra, en junio de 1998.

¹¹¹ “Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse *para la defensa de sus intereses*.” Asamblea General De Las Naciones Unidas Declaración Universal de los Derechos Humanos. 10 de diciembre de 1948. Ratificación por el Perú mediante Resolución N° 13282

En consecuencia, queda claro que, con jerarquía supra legal, está reconocido el derecho a la libertad sindical que incluye en forma implícita la capacidad legal y legitimación procesal plena de las organizaciones de empleadores y de las organizaciones de trabajadores, toda vez que tal derecho ha sido otorgado para la defensa y protección de los intereses de sus intereses, sin ningún tipo de limitación. Así se expresan todos los instrumentos internacionales referidos que precisan que se reconoce a toda persona el derecho de sindicalización “para la defensa de sus intereses” (la Declaración Universal), “para promover y proteger sus intereses económicos y sociales” (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), y “para la protección y promoción de sus intereses” (Protocolo Adicional a la Convención Americana).

De La Villa, al comentar el artículo 151 de la Ley de Procedimiento Laboral española, señala que: “el proceso de conflicto colectivo encauza una pretensión de relevancia colectiva, en la que litigan sujetos también colectivos en representación de los trabajadores y empresas afectadas. En general y descriptivamente, atendiendo a las características más habituales, esta modalidad procesal se propone resolver litigios de contenido jurídico que afecten a una pluralidad de trabajadores mediante sentencia declarativa que interpreta el derecho aplicable. La traducción o implementación a los casos concretos de los trabajadores afectados se realiza posteriormente, en defecto de cumplimiento espontáneo de la sentencia, a través de los procesos ordinarios en la que ya se parte de la base del derecho declarado en la sentencia colectiva.”¹¹⁵

De otro lado, esta modalidad procesal sirve también de instrumento de reforzamiento de la eficacia de los convenios colectivos y de la negociación colectiva que les da origen. Por esto es que se afirma que “esta modalidad de conflicto colectivo se convierte en el instrumento procesal de afianzamiento de la aplicación real de lo pactado por los interlocutores sociales. La atribución de eficacia normativa y erga omnes atribuida al convenio desde la Ley viene complementada con la introducción de una institución procesal ad hoc que la refuerce en el momento aplicativo.”¹¹⁶

¹¹² “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, *para promover y proteger sus intereses económicos y sociales*.” Organización De Las Naciones Unidas. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 1966.

¹¹³ “Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”. Organización De Las Naciones Unidas. **Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos**, 1966.

¹¹⁴ “Los Estados Partes garantizarán: El derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses.” Organización De Los Estados Americanos. **Protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales “Protocolo de San Salvador”**. El Salvador, 1988.

¹¹⁵ De La Villa, óp. cit.; pág. 1121-1122.

¹¹⁶ Baylos y otros, **Instituciones de Derecho Procesal Laboral**, Op. Cit., pág. 232.

Esta modalidad procesal contribuye también a la homogeneización de las condiciones de trabajo en el seno de la empresa. Por esto se señala que “Este proceso se convierte en el vehículo idóneo para proporcionar una solución aplicativa uniforme de la norma jurídica a la generalidad de los trabajadores en cada unidad productiva. A diferencia del proceso individual que puede provocar resoluciones contradictorias sobre un mismo objeto entre diversos trabajadores de una misma empresa, la sentencia colectiva por su rasgo de generalidad proporciona una respuesta única para todos aquellos que se encuentran en idéntica solución.”¹¹⁷

Teniendo en cuenta lo anterior, la demanda en esta modalidad de proceso, sólo contiene la designación general de los trabajadores, y eventualmente, empresarios afectados por el conflicto en el caso de un convenio de industria, lo que es consecuencia lógica de su carácter de conflicto colectivo. “No es posible exigir la precisión concreta de los afectados, por cuanto que se trata de un conflicto que afecta a un grupo genérico de trabajadores; lo contrario supondría convertirlo en conflicto plural.”¹¹⁸

El proceso de conflicto colectivo es una novedad importante en materia procesal laboral pues tiende a aligerar la carga procesal al concentrar un solo proceso innumerables casos individuales idénticos, que sólo se diferencian en la cuantía de los reintegros que corresponderían a cada trabajador. En este proceso se tratan de controversias sobre interpretación o aplicación de normas que afectan a un “grupo genérico de trabajadores”, y por tanto, la jurisdicción laboral debe darle el tratamiento de un solo proceso. No tiene ningún sentido que el Estado desperdicie sus escasos recursos realizando decenas y centenares de procesos idénticos, cuando podría realizar uno solo con mayor profundidad y sin el riesgo de incurrir en sentencias contradictorias que sólo generan mayores pleitos.

Como quiera que este proceso afecta a un colectivo de trabajadores, y por tanto se trata de una afectación mayor que un caso individual, debe también tener carácter de urgente y la preferencia en el despacho debería ser absoluta sobre cualquiera otra, salvo los de tutela de la libertad sindical y demás derechos fundamentales. Una prescripción en ese mismo sentido la encontramos en el art. 159 Ley 36/2011, Ley reguladora de la jurisdicción social española.¹¹⁹

En estos casos, en el proceso laboral español, la sentencia debe dictarse dentro de los tres días siguientes del acto de juicio y produce efectos de cosa juzgada

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ *Ibidem*, pág. 248.

¹¹⁹ “Artículo 159.- Este proceso tendrá carácter urgente. La preferencia en el despacho de estos asuntos será absoluta sobre cualesquiera otros, salvo los de tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas”.

sobre los procesos individuales pendientes de resolución o que puedan plantearse, que versen sobre idéntico objeto (art. 158.3). Esto implica que, como corresponde al principio de seguridad jurídica, el caso se discute una sola vez para el colectivo de trabajadores que lo plantee.

En estos procesos el objeto litigioso es la forma cómo debe aplicarse la ley o el convenio a un colectivo de trabajadores, sin que sea necesario establecer sumas líquidas de reintegros salariales. Con los criterios establecidos en la sentencia, las sumas resultantes a pagar, si las hubiera, son liquidadas espontáneamente por la parte demandada, y si con posterioridad subsisten discrepancias sobre la forma liquidar los posibles reintegros a que haya lugar, los trabajadores podrían interponer demandas individuales que luego pueden acumularse y resolverse también en forma conjunta.

La experiencia española a este respecto nos señala que una vez que están establecidos los criterios de derecho respecto a la forma cómo debe aplicarse la ley o el convenio al colectivo de trabajadores, las empresas realizan los cálculos del caso con la información que tienen disponible y pagan directamente a los trabajadores representados por el sindicato sin que sea necesario peritajes de contadores externos. Esto es así en la medida que los empleadores tienen toda la información disponible y por lo general de manera computarizada, por lo que no les es demasiado complicado definir lo que adeudan a cada trabajador.

En la subregión, ninguno de los países comprendidos en este estudio tiene establecida una modalidad especial para la tramitación de los conflictos colectivos jurídicos. Sólo el proyecto de Código Procesal Laboral de *Nicaragua*, establece este procedimiento con las características antes indicadas. En los demás países, si bien se reconoce legitimación procesal a los sindicatos para acciones de naturaleza colectiva, no se establecen reglas especiales sobre legitimación procesal para demandar, ámbito de afectación, el carácter urgente y preferente, así como efectos de cosa juzgada de la sentencia, como corresponde al principio de seguridad jurídica, pues el caso se discute una sola vez para el colectivo de trabajadores que lo plantee.

De otra parte, debe aclararse que esta modalidad procesal de conflictos colectivos jurídicos excluye los conflictos de intereses. Normalmente los conflictos de intereses, económicos, de revisión, no debieran ser actividad jurisdiccional ya que su ámbito se circunscribe a la aplicación de una norma legal, convencional o contractual preexistente, o de otra índole, al caso concreto, con lo que quedarían excluidas las reivindicaciones dirigidas a la alteración o modificación de una norma legal o una práctica empresarial.

No obstante, en la subregión *Costa Rica, Guatemala, Panamá y República Dominicana* han optado por conferir competencia a los juzgados de trabajo para

arbitrar en forma obligatoria las negociaciones colectivas que no hayan podido concluir por acuerdo entre las partes. A estos procedimientos se les denomina “procesos de conflictos colectivos”, cuyo ámbito material es el antes indicado. Conviene enfatizar que los conflictos colectivos a los que nos hemos referido en este acápite son los de naturaleza jurídica exclusivamente.

VII. La conciliación previa como requisito de procedibilidad y carácter rutinario de la conciliación judicial

Algunos sistemas procesales han considerado el establecimiento como requisito previo y obligatorio para acceder a la vía jurisdiccional, la necesidad de que se intente una conciliación ante la autoridad administrativa del trabajo, salvo cuando se trate de lesión de derechos fundamentales o cuando sea la Administración Pública centralizada la parte a quien se pretenda demandar. En tal caso, se debería atribuir a esta solicitud de conciliación la característica de interrumpir el plazo de caducidad o de prescripción.

Respecto a la delimitación del concepto, la conciliación “es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador. (...) El elemento esencial es la presencia de un tercero neutral que va a intentar la superación de las desavenencias entre las partes (...)”¹²⁰

La finalidad de la conciliación previa es evitar el proceso judicial con el objeto de solucionar la controversia con el máximo de celeridad y con el menor costo posible. No se excluye el conocimiento jurisdiccional de la cuestión controvertida pues sólo supone un mero aplazamiento con el objeto que la autoridad administrativa de trabajo posibilite una solución conciliatoria entre las partes. Por esto la conciliación administrativa previa es compatible con el derecho a la tutela judicial efectiva que prevén los tratados internacionales y las constituciones políticas de los países de la subregión. La solución extrajudicial y previa de los conflictos beneficia tanto a las partes como al propio sistema judicial al disminuir el número de controversias que de otra forma irían a engrosar la cantidad de controversias a cargo de la jurisdicción laboral.

En este sentido, debería prestarse especial atención al desarrollo de sistemas administrativos de solución de conflictos de naturaleza prejudicial, con el objeto de que sólo después de su agotamiento pueda accederse a los tribunales de justicia. Esto permite evitar la excesiva judicialización de los conflictos laborales a través de la conciliación y mediación de carácter administrativo. En donde

¹²⁰ Ojeda Avilés, Antonio, **Métodos y prácticas en la solución de conflictos laborales: Un estudio internacional**, OIT, Dialogue, Documento N° 13, mayo 2007, Ginebra, pág. 109.

están bien implementados estos sistemas resuelven al menos el 40% de los casos que atienden. En el caso español, de los aproximadamente 500,000 conflictos individuales presentados en 2001 a conciliación previa a juicio, el 50% concluyó en forma exitosa, contra 19% de conciliaciones fracasadas y 27,5% de archivadas por incomparecencia, y un 6,68% de desistidas o invalidades.¹²¹

No obstante, para ello resulta necesario que se dicten disposiciones complementarias y se dote del presupuesto respectivo a los Ministerios de Trabajo, para la instauración de un eficiente y profesionalizado sistema administrativo de conciliación.

Donde ello no sea posible, habrá que valorar adecuadamente la conveniencia de poner en práctica este principio de manera inmediata, o bien otorgar facultades para que por Acuerdo de Corte Plena de la respectiva Corte Suprema de Justicia, se vaya disponiendo la obligatoriedad de la conciliación previa en aquellos lugares donde esté garantizada su apropiada realización.

Es claro que lo acordado en la conciliación administrativa, al igual que la conciliación judicial, debe gozar de fuerza ejecutiva para su cumplimiento, como si se tratara de sentencia firme y definitiva, por lo que si se llega a un acuerdo y el demandado no lo cumple, el trabajador podría iniciar directamente el proceso de ejecución forzosa.

“Los métodos alternativos de resolución de conflictos se han constituido en una preocupación constante de los hombres de derecho por “agilizar” los tiempos judiciales”¹²² No obstante, deberá tenerse presente que en el marco de las relaciones individuales de trabajo hay aspectos conciliables y otros no conciliables, “serán aspectos conciliables aquellos que no vulneren el orden público laboral, este es el piso y su techo serán los derechos disponibles.”¹²³

Se trata de normas de naturaleza imperativa “que exhiben una voluntad del legislador de no admitir otra regulación de una materia determinada que la contenida en la ley aplicable. Este tipo de normas suelen llamarse de derecho necesario absoluto y son aquellas que no admiten despliegue de la autonomía de la voluntad (ni individual ni colectiva). Este tipo de normas suponen una indisponibilidad que impide a los sujetos desvincularse de la normas. Se concreta en lo que se denomina orden público laboral (...)”¹²⁴

¹²¹ *Ibidem*, pág. 121

¹²² Saad, Carla, “*Conciliación laboral como medio de resolución de conflictos*”, en **Revista Gaceta Laboral**, Vol. 11, N° 3 (2005), Universidad de Zulia, pág. 3.

¹²³ *Ibidem*, pág. 307.

¹²⁴ Palomeque López, Manuel Carlos y Álvarez De La Rosa, Manuel, **Derecho del trabajo**, decimoséptima edición, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2009, pág.297.

El principio de irrenunciabilidad de los derechos y beneficios sociales está presente en todos los Códigos de Trabajo de la subregión, y su inobservancia está sancionada con la nulidad de los actos contrarios. A pesar de ello se admite la conciliación y transacción sobre derechos laborales. Sobre este particular es interesante la distinción que efectúa la jurisprudencia de *Costa Rica* entre los derechos denominados “reales” y los que no lo son como lo señala Calvo: “No existe por lo tanto duda alguna de que el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales es de acatamiento obligatorio y que su inobservancia supone la nulidad de los actos que lo contravengan. No obstante lo anterior, las transacciones sobre derechos laborales entre partes son válidas si se ajustan en un todo al ordenamiento jurídico. En este sentido, la jurisprudencia laboral ha establecido una diferencia entre los denominados derechos reales (vacaciones, aguinaldo y salarios ordinarios) los cuales nacen con el sólo hecho de existir la relación laboral y por ende son indiscutibles e irrenunciables, y otros como lo son el preaviso, la cesantía y las horas extraordinarias cuyo reconocimiento puede estar sujeto a la constatación de supuestos de hecho adicionales a la existencia de una relación laboral, lo que hace que se les considere, de manera genérica, como meras expectativas de derechos, y por consiguiente, objeto de transacción libre y voluntaria entre partes.”¹²⁵

No obstante, existen dudas respecto de la legalidad de acuerdos conciliatorios que se puedan estar dando en el ámbito administrativo o en el ámbito extrajudicial privado, donde el trabajador puede verse obligado a llegar a un acuerdo transaccional a pesar de tratarse de aquellos derechos que son de derecho necesario absoluto, y por ende, irrenunciables, a fin de evitar un proceso judicial que puede tardar mucho tiempo y que le exigirá gastos que afrontar.

Sobre este tema para *El Salvador*, Núñez precisa que: “Un aspecto a resaltar es el monto de las conciliaciones, pues de los datos mostrados por el estudio de la Sala de lo Civil,¹²⁶ se abre el debate acerca de la irrenunciabilidad de los derechos laborales, y permite acotar que en sede judicial ofrecer y aceptar el 50% de lo que se reclama, se considera una medida justa y equitativa.”¹²⁷

En *República Dominicana*, existía la conciliación administrativa con el Código de Trabajo anterior de 1951, pero a partir de la promulgación del Código actual de 1992 se sustituyó por la conciliación judicial en forma exclusiva, sin que el Ministerio de Trabajo tenga la posibilidad de practicarla. En la actualidad

¹²⁵ Calvo, Esteban, “*La justicia laboral en Costa Rica*”, Capítulo 1, Parte 2, acápite VI, 6, de esta publicación.

¹²⁶ López Barahona, Erick Ezequiel. **Consolidado estadístico sobre montos reclamados y conciliados en sede judicial, en materia laboral**. Sala de lo Civil. Corte Suprema de Justicia. Septiembre 2007

¹²⁷ Núñez, Ena, “*La justicia laboral en El Salvador*”, Capítulo 2, Parte 2, acápite V, 6, de esta publicación.

se está discutiendo la posibilidad de establecer un sistema de conciliación de los conflictos individuales de carácter administrativo o de crear un centro de conciliación laboral de carácter individual en todas las representaciones locales del Ministerio de Trabajo. La conciliación en sede judicial se practica en una audiencia especialmente dedicada a ese fin, siendo potestativo del juez suspenderla para continuarla en una fecha posterior o cuando se lo pidan de común acuerdo las partes. Existe la valoración que la conciliación judicial ha sido un fracaso por el escaso número de casos conciliados.¹²⁸ En el resto de países de la subregión, como en la mayoría de países, existe un doble sistema de conciliación, la administrativa y la judicial dentro del proceso, que operan como sistemas distintos de independientes.

A pesar de ello, como se puede apreciar del cuadro que figura a continuación, parece ser que el carácter rutinario de la conciliación judicial es una constante en toda la subregión, en donde *El Salvador* y *República Dominicana* muestran porcentajes de expedientes terminados por conciliación del orden del 11,5% y 10,7%, respectivamente, que son los más altos, mientras que en *Nicaragua* y *Costa Rica* exhiben la mitad de esos porcentajes, con 4,3% y 5,6%, respectivamente.

Parecería que la conciliación judicial en materia laboral tiene escasos resultados por el hecho que las partes al haber llegado al extremo del trámite judicial, seguramente después de haber intentado una solución por otros medios, prefieren esperar que éste culmine, y probablemente también porque no implica costos adicionales para la parte demandada. Por esto es importante fortalecer los sistemas administrativos de conciliación por parte de los Ministerios de Trabajo, como un mecanismo de resolución extra judicial de los conflictos en forma independiente de la conciliación que se practique en el ámbito judicial.

Número de expedientes terminados en materia laboral en los juzgados de primera instancia por país y cantidad de ellos que concluyeron con una conciliación. 2008

País	Casos terminados	Terminados por conciliación	%
Guatemala ^{1/}	N.D.	1.158	-
El Salvador ^{1/}	4.787	551	11,5
Nicaragua	2.471	107	4,3
Costa Rica	25.152	1.413	5,6
República Dominicana ^{1/}	11.710	1.250	10,7

^{1/} No incluye Juzgados de Paz.

Fuente: OIT. Estadísticas de los tribunales en material laboral en los países de Centroamérica y República Dominicana: OIT, pág. 17.

¹²⁸ Herrera Carbuca, Manuel Ramón, “*La justicia laboral en República Dominicana*”, Capítulo 7, acápite VI, 5, de esta publicación.

VII. Justicia laboral no especializada

La justicia especializada de trabajo es considerada una condición sine qua non para la adecuada aplicación de un eficiente sistema oral de justicia en materia de trabajo. Los jueces y magistrados deben interpretar y aplicar las normas laborales sustantivas y procesales según los principios informadores y operacionales del derecho del trabajo. Así mismo, deben tener un conocimiento exacto de la normativa laboral tanto nacional como internacional y conocer el desarrollo jurisprudencial que va modelando y evolucionando la disciplina. Todo ello hace necesario que el juez cuente con un bagaje muy amplio de conocimientos especializados en derecho de trabajo.

Adicionalmente, se exige jueces conocedores del derecho sustantivo laboral que también posean habilidades para intervenir con autoridad en la audiencia y entender, las posturas, razones o argumentos del debate, capaces de dirigir las intervenciones de los litigantes, para evitar las repeticiones o redundancias innecesarias.

Se precisan también conocimientos y habilidades específicas para gestionar y verificar la prueba, limitando su admisión y práctica únicamente a los hechos que puedan fijarse como controvertidos e inciertos.

Jueces con agilidad y perspicacia para iluminar y averiguar los hechos con facultad de interrogar con preguntas precisas a las partes, testigos y peritos, en todos los casos en que es preciso medir la espontaneidad de sus declaraciones y valorarlas adecuadamente. Que sepan fundamentar y motivar sus sentencias con la debida congruencia interna; pero también resolver con prontitud, sin titubeos, e insensibles a influencias externas en audiencias públicas. Por todo ello, es necesario contar con jueces con alta especialización y con habilidades profesionales adecuadas para solucionar en forma efectiva los conflictos laborales sometidos a la jurisdicción laboral.

Entre las ventajas de la alta especialización de la judicatura laboral, Gudiño ha señalado que: “Los tiempos de solución de problemas de estudio por cada expediente se abrevian; se profundiza en aquellos aspectos técnicos finos que todas las materias tienen, logrando así la calidad y excelencia requerida en las resoluciones judiciales; permite controlar mejor el crecimiento del poder judicial, pues se sabrá qué tipo de materias son las que están teniendo mayor incremento y ahí irán los magistrados; permite una mejor selección de los miembros del poder judicial en función de la especialidad, ya no bastará simplemente hacer concursos generales para jueces y magistrados, efectuándose concursos especializados; disminuye la probabilidad de revocación o modificación de resoluciones emitidas por el juzgado especializado. Lo anterior, debido al mismo conocimiento y dominio de los aspectos finos de la materia a la que el juzgador se encuentra asignado; y, contribuye en gran medida a la satisfacción general del derecho

público subjetivo (...) respecto a la administración de justicia pronta, completa e imparcial.”¹²⁹

A modo de referencia debe tenerse presente que la Unión Europea la jurisdicción laboral o social como jurisdicción especializada es la regla general. En efecto, “la jurisdicción social como jurisdicción especializada se erige, sin duda alguna, como modelo dominante en los sistemas jurisdiccionales europeos. A este modelo responden, entre otros, los sistemas de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Inglaterra, Finlandia y Noruega.”¹³⁰

En la región, como se aprecia del cuadro que viene a continuación, la mayor parte de países el número de jueces y magistrados especializados en materia laboral es sumamente reducido respecto del total de la planta judicial con que cuentan. Una gran cantidad de jueces civiles deben atender, también, casos de naturaleza laboral sin estar especializados en la materia, además de casos de familia, civil, mercantil, contencioso administrativo, entre otros. Los jueces mixtos tienen competencia penal, además de las materias antes indicadas.

Número de juzgados especializados y mixtos con competencia laboral

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Juzgados de Primera Instancia	98	40	46	38	176	14	24
Juzgados especializados	15%	22,5%	47,5%	7,8%	5,6%	100%	58,3%
Juzgados no especializados	83	31	24	35	166	0	10
Segunda Instancia	13	5	7	7	9	3	9
Tribunales especializados	1	2	4	2	1	2	6
Tribunales no especializados	12	3	3	5	8	1	3
Casación	1	1	0	1	0	1	1
Sala especializada	0	0	0	1	0	1	0
Sala no especializada	1	1	0	0	0	0	1
Total de Despachos Judiciales	112	46	53	46	185	18	34

Elaboración propia en base a los Informes de Verificación de OIT, 2011.
Los datos de Nicaragua corresponden al 2009.

¹²⁹ Gudiño Pelayo, José de Jesús. “Especialización como condición para la excelencia de los Tribunales Colegiados de de Circuito”. En: Consulta Nacional para una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano. México: (s.e), 2004; pág. 8, en: <http://www2.scjn.gob.mx/ministrogudino/publicacion.aspx>

¹³⁰ Valdés Dal-Ré, Fernando, *Las jurisdicciones sociales en los países de la Unión Europea: Convergencias y divergencias*, mayo 2008, pág. 15, en: http://portal.oit.or.cr/dmdocuments/justicia_laboral/jurisdiccionesocialesunioneeuropea.pdf

El número de juzgados especializados con competencias en materia laboral varía en cada país de la subregión. Se pueden distinguir dos grupos; en el primer grupo, el número de juzgados no especializados es muy alto en comparación de los juzgados especializados. En este grupo se encuentra Costa Rica que sólo tiene 15% de juzgados especializados (15 juzgados especializados frente a 83 juzgados no especializados); El Salvador, que tiene el 22,5% de juzgados especializados (9 juzgados especializados frente a 31 juzgados no especializados); Honduras, que tiene el 7,8% de juzgados especializados (3 juzgados especializados frente a 35 juzgados no especializados), y Nicaragua, que tiene el 5,6% de juzgados especializados (10 juzgados especializados frente a 166 juzgados no especializados).

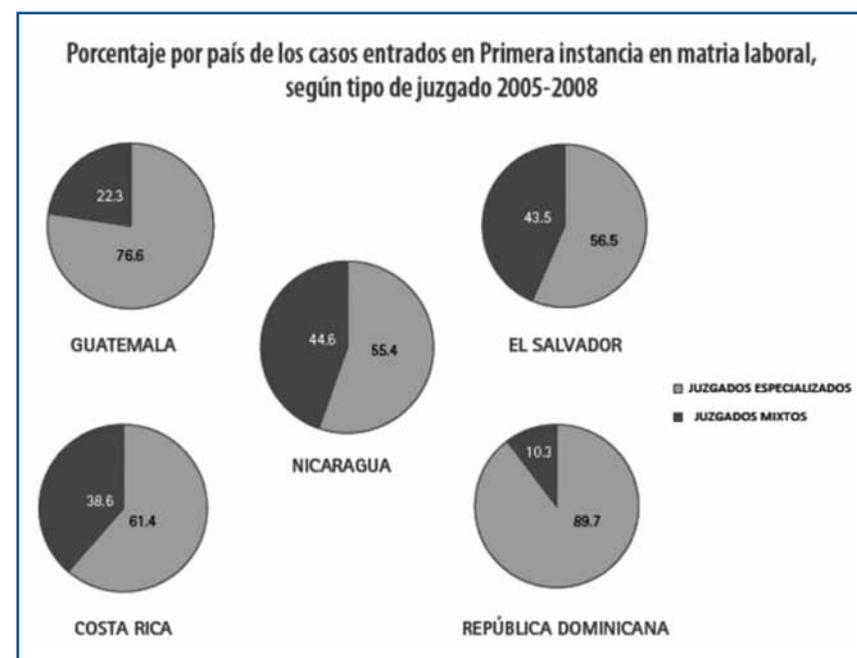
En el segundo grupo de países, el número de juzgados especializados y el número de juzgados no especializados son más o menos similares. Es el caso de Guatemala que tiene 22 juzgados especializados frente a 24 juzgados no especializados (47,5%) y República Dominicana que tiene 14 juzgados especializados y 10 juzgados no especializados (58,3%).

Sólo en *Panamá* la especialización de la judicatura en primera instancia es completa; existen 14 juzgados de trabajo especializados y ningún juzgado no especializado.

En segunda instancia, todos los países tienen tribunales especializados y no especializados. En comparación al número de juzgados, el número de tribunales es considerablemente menor. En *Costa Rica* y *Nicaragua* sólo tienen un tribunal especializado en todo el territorio, y se encuentran en sus capitales; mientras que *El Salvador*, *Honduras* y *Panamá* tienen dos tribunales especializados en todo el territorio.

Con respecto a los tribunales de casación, solo Honduras y Panamá tienen salas supremas especializadas que conocen en forma exclusiva la materia de trabajo; mientras que los tribunales supremos de *Costa Rica*, *El Salvador* y *República Dominicana* además de la materia laboral conocen de otras, aunque la laboral sea la predominante, como en Costa Rica donde el 75% de los casos ingresados son de naturaleza laboral.

Cabe señalar que, conforme se aprecia de los gráficos anteriores, la carga procesal que soportan los jueces especializados de primera instancia en la subregión es considerablemente mayor en comparación con la carga procesal que tienen los juzgados no especializados. En todos los países, los jueces especializados resuelven más de la mitad de los casos laborales ingresados. Como se muestra en el gráfico, los jueces especializados en *República Dominicana* resuelven el 89,7% de los casos laborales ingresados, en tanto que Guatemala resuelven el 76,6%, en Costa Rica el 61,4%, en El Salvador 56,5% y en Nicaragua el 55,4%.



Fuente: OIT. Estadísticas de los Tribunales competentes en materia laboral en los países de Centroamérica y República Dominicana 2005-2008. San José: OIT; 2010; pág. 15

A pesar que en *Costa Rica*, *El Salvador* y *Nicaragua* es sustancialmente menor el número de juzgados especializados, resuelven la mayor cantidad de causas, lo que indica la preferencia de los usuarios de acudir a una jurisdicción especializada; preferencia que dice mucho a su favor.

Parte 2

SITUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA LABORAL EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

Capítulo 1

LA JUSTICIA LABORAL EN COSTA RICA

Esteban Calvo Rodríguez

I. Contexto del sistema de administración de justicia laboral

1. Datos generales

Costa Rica es un país al cual se le reconoce por su sistema político estable, su vida en democracia y su Estado de Derecho. Su territorio está organizado en siete provincias y 81 cantones. Tiene una población de 4.563 538 habitantes de la cual el 58% reside en zonas urbanas y el 41% en las zonas rurales. La población indígena representa el 1.67% de la población nacional.¹

En términos porcentuales, el 49.6% del total de la población son hombres, y el 50.4% son mujeres.² La esperanza de vida es de 79.3 años; la tasa de alfabetismo alcanza el 95% y la escolaridad promedio de las personas mayores de 15 años es de 8.4 años.³

El país cuenta con una fuerza de trabajo de 2.121.451 personas. Del total de la población ocupada el 85.5 % labora para el sector privado, el 14,2% para el sector público y un 0,3 % para organismos internacionales. La tasa de desempleo para el 2010 es del 7.8%.⁴

¹ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica, **Indicadores Básicos de Costa Rica 2004-2009**, sitio web: www.mideplan.go.cr

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*

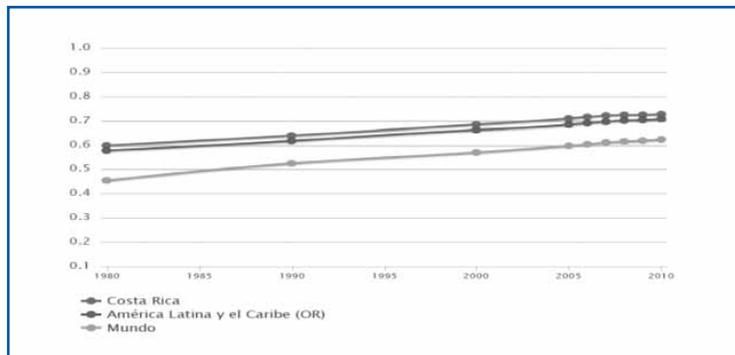
⁴ *Ibíd.*

En los últimas dos décadas el país ha diversificado su economía que en la actualidad se caracteriza por la fuerte inversión extranjera y la apertura a los mercados internacionales, donde destacan las exportaciones de alta tecnología y el turismo así como por un rápido crecimiento de los sectores financiero, inmobiliario y comercial.

El Producto Interno Bruto del país es el más alto de Centroamérica, cuyo monto alcanza los US\$ 6.339,8 por persona en promedio/anual. No obstante, en relación con la incidencia de la pobreza, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto de Estadística y Censos estima que en el año 2010 la tasa de pobreza alcanzó 18,5% de los hogares costarricenses, de ellos el 4,2% están afectados por pobreza extrema.⁵

En el contexto latinoamericano, Costa Rica tiene una posición ventajosa en términos de sus logros en desarrollo humano. El país ocupa la posición 62 en la clasificación del Índice de Desarrollo Humano en el 2011. El índice de Gini correspondiente a 2011 es de 0,725⁶ lo que lo ubica en uno de los 7 países latinoamericanos con el mejor índice de desarrollo humano en el continente, solo superado por Uruguay, Chile, Argentina, México, Venezuela y Panamá.⁷

Índice de Desarrollo Humano: Tendencias desde 1980 hasta la actualidad



Fuente: ONU, Indicadores Internacionales sobre Desarrollo Humano, 2011.

⁵ Instituto Nacional de Estadística y Censos costarricense, sitio web: www.inec.go.cr.

⁶ Programa del estado de la nación, **XV Informe Estado de la Nación**, 2009, Sitio web: www.estadonacion.or.cr.

⁷ United Nations Development Programme, **Tendencias Regionales y Nacional del Índice de Desarrollo Humano**, Sitio web: <http://hdr.undp.org/es/datos/tendencias/>

2. Antecedentes históricos

Desde los primeros años del siglo XX Costa Rica ha legislado en pos de una justicia laboral para la clase trabajadora. En 1901 fue aprobada la Ley número 15, que regulaba los salarios que debían pagarse en el sector comercio. El año siguiente, mediante la promulgación de la Ley número 81 de 1902, se reguló el alquiler de servicios domésticos y agrícolas. En 1912, una nueva ley de salarios –ley número 51 del 1912–, estableció nuevas reglas para el pago del salario de los peones agrícolas y de los operarios industriales.

En 1925 fue aprobada la Ley de Accidentes de Trabajo y ese mismo año, la Asamblea Legislativa aprobó el Decreto Ley número 33 a través del cual se creó la Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Previsión Social, antecedente inmediato del actual Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social.

No obstante, hasta el año 1943 Costa Rica carecía de una legislación laboral debidamente sistematizada y de tribunales judiciales especializados en esta materia. Las relaciones obrero- patronales estuvieron reguladas por el contrato de arrendamiento de obra del Código Civil de 1888 (arts. 1169 al 1174), y los litigios suscitados entre patronos y trabajadores eran resueltos por los tribunales civiles conforme a las reglas del proceso común.

La reforma constitucional del año 1942 introdujo el Capítulo de Garantías Sociales que comprende el enunciado de los derechos laborales de carácter fundamental – salario mínimo, jornada, libertad sindical, entre otros-. Este mismo capítulo establece la creación de una jurisdicción de trabajo con tribunales especializados en la materia a los cuales se les otorga competencia para resolver los conflictos laborales. No obstante, la reforma constitucional tomó verdadera vigencia un año después, cuando en 1943 se promulgó el Código de trabajo que entró en vigencia el 15 de setiembre de ese año. Fue a partir de entonces que el país contó con una legislación laboral bien articulada y con una administración de justicia específica para lograr el efectivo cumplimiento de los derechos en ella reconocidos.

A finales de esta misma década sobrevino el conflicto político de la revolución del año 1948, que culminó con la fundación de la Segunda República y la promulgación de la nueva Constitución Política de 1949. El nuevo texto constitucional, aún vigente, conserva incólume el Capítulo de Garantías Sociales de la anterior Constitución, y en su art. 70 dispone el establecimiento de una jurisdicción de trabajo dependiente del Poder Judicial para resolver los conflictos judiciales en material laboral.

En esta norma encontramos el fundamento constitucional de la administración de justicia laboral en Costa Rica, y su enunciado programático es desarrollado en el Código de Trabajo que dedica el Título VII a la Jurisdicción especial de

Trabajo y en la Ley Orgánica del Poder Judicial que contiene normas referentes a la organización y funcionamiento de los juzgados y tribunales de trabajo.

En su versión original, el Código de Trabajo disponía el establecimiento de un Juzgado de Trabajo con jurisdicción en cada uno de los circuitos judiciales de trabajo que se establecieran en la República y que la creación de estos sería iniciativa de la propia Corte Plena o bien de iniciativa del Poder Ejecutivo, esto tomando en cuenta las previsiones del presupuesto, la importancia económica de las distintas zonas o regiones y el mayor o menor número de trabajadores que en ella se ocuparen (art. 393 Código de Trabajo). Sin embargo, el legislador, quizá previendo la falta de recursos de entonces, dispuso que hasta tanto no se establecieran en todos los cantones de la República, tribunales destinados exclusivamente para los asuntos de trabajo, serían las alcaldías comunes las encargadas de resolver los conflictos labores sometidos a conocimiento (Art. 385 Código de Trabajo).

Desde entonces, el país cuenta con juzgados de primera y segunda instancia especializados en materia laboral dispersos en todas las provincias del territorio nacional, especialmente en las cabeceras de Cantón. Así mismo, desde el año 1966, funciona en la capital el Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía, creado por Ley número 3664 del 10 de enero de ese año. Recientemente, en el año 2007 por acuerdo de Corte Plena, el Poder Judicial creó Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía en las provincias de Alajuela, Heredia, Cartago, Limón y Puntarenas.

Pese al esfuerzo que el Poder Judicial ha hecho en los últimos años para aumentar los despachos judiciales especializados en material laboral, aún perduran los juzgados y tribunales mixtos que resuelven sobre distintas materias además de la laboral. Esta situación evidencia un incumplimiento del mandato constitucional que ordena al Poder Judicial el establecimiento de una jurisdicción laboral con competencia especializada para resolver asuntos laborales, lo que a la postre repercute en una debilidad de la administración de justicia laboral.

3. Marco normativo y características del sistema de justicia laboral

En Costa Rica la administración de justicia es competencia exclusiva del Poder Judicial, que cuenta con plena independencia de los demás Poderes del Estado, sometido únicamente a la Constitución y a la ley. La Constitución Política establece que el Poder Judicial lo ejerce la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que establezca la ley (art. 152). Sus funciones son conocer de las causas civiles, penales, comerciales, de trabajo y contencioso-administrativas, así como de las otras que establezca la ley, cualquiera que sea su naturaleza y la calidad de las personas que intervengan; resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar las resoluciones que pronuncie (artículo 153 ibídem).

Sustentado en el principio de independencia y autonomía, el Poder Judicial cuenta con potestades para auto-organizarse y nombrar su propio personal. Su marco normativo está dado por la Constitución Política y por su Ley Orgánica (Ley número 7333 del 5 de mayo de 1994).

El órgano de mayor jerarquía del Poder Judicial lo constituye la Corte Plena, integrada por veintidós magistrados y magistradas que conforman las Salas. Son cuatro Salas en total las que conforman la Corte Plena, tres denominadas Salas de Casación y una cuarta denominada Sala Constitucional.

Las Salas de Casación –última instancia en la estructura de la administración de justicia– conocen de los recursos de casación que proceden contra las sentencias dictadas por los tribunales colegiados de todas las materias. Por su parte la Sala Constitucional conoce todo lo referente a la materia constitucional y resuelve acciones de inconstitucionalidad, amparos y hábeas corpus.

En los casos de asuntos que corresponden a mayor cuantía o cuantía inestimable, el Juzgado resuelve en primera instancia. En segunda instancia resuelven los tribunales colegiados de la materia correspondiente y de proceder el recurso de casación, resuelve en definitiva la Sala correspondiente. Tratándose de asuntos de menor cuantía, lo que resuelven los juzgados en primera instancia, puede ser revisado por medio de apelación por los juzgados de mayor cuantía, pero estas causas no llegan a ser de conocimiento de las Salas ya que no tienen casación.

En materia laboral, la jurisdicción está compuesta por juzgados especializados y mixtos que resuelven los asuntos en primera instancia, así como algunos pocos de tribunales de menor cuantía. Tribunales colegiados de mayor cuantía resuelven en segunda instancia y sus sentencias pueden ser revisadas por la Sala Segunda de la Corte, que resuelve en definitiva como tercera instancia rogada, pues no existe en material laboral el recurso de casación propiamente dicho.

4. Aplicación de los Convenios Internacionales de Trabajo y de otros instrumentos internacionales

El art. 7 de la Constitución Política de Costa Rica, establece que “Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.” De acuerdo a esta disposición constitucional, en Costa Rica aplica el sistema monista de incorporación o integración de normas del derecho internacional, según el cual, una vez el país ratifica el instrumento internacional este pasa de manera automática a formar parte del ordenamiento jurídico interno.

De igual forma, en el ordenamiento jurídico costarricense los instrumentos internacionales sobre derechos humanos tienen rango constitucional, de acuerdo con lo que dispone el art. 48 de la Constitución Política, cuyo tenor establece los mecanismos de habeas corpus y amparo para mantener o restablecer el goce de los derechos reconocidos en la Constitución así como en de los de carácter fundamental establecidos en instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables en la República.

La disposición constitucional que recoge el art. 48 ya citado, ha sido potenciada por el Tribunal Constitucional a través de su jurisprudencia según la cual “los instrumentos [internacionales] de derechos humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman sobre la Constitución Política.”⁸

Por lo tanto, los Convenios Internacionales debidamente aprobados por el país son parte integrante del ordenamiento jurídico nacional y su eficacia y validez jurídica puede estar por encima de la propia Constitución Política cuando garanticen de mejor forma el reconocimiento de derechos humanos. En materia de derechos laborales, particularmente tratándose de Convenios Internacionales de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), Costa Rica cuenta con un total de 50 convenios debidamente ratificados.

Conforme a lo expuesto en los párrafos anteriores, estos convenios son parte integral del ordenamiento jurídico costarricense y su aplicación es de carácter obligatorio para los jueces de la República. Por ende, corresponde a cada juzgador según el caso concreto, decidir sobre la aplicación de un convenio internacional ya sea para llenar una laguna del derecho interno, para descartar una norma nacional menos favorable, o para invalidar una disposición nacional contraria al convenio. En este sentido, el art. 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), establece que los funcionarios que administran justicia no podrán “Aplicar leyes ni otras normas o actos de cualquier naturaleza, contrarios a la Constitución Política o al derecho internacional o comunitario vigentes en el país.”

II. Estructura y organización del sistema de administración de justicia laboral

1. Corte Suprema de Justicia

De conformidad con el Art. 49 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia se compone de tres Salas denominadas Salas de Casación y una cuarta denominada Sala Constitucional. Las Salas de la Corte, con excepción

⁸ Véase: Tribunal Constitucional, **Sentencia N° 2313-95**, 9 de mayo de 1995.

de la Constitucional, conocen principalmente de los recursos de casación que proceden contra las sentencias o autos con carácter de sentencia que son dictados por los tribunales colegiados de todas las materias.

Corresponde a la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia resolver en última instancia la materia laboral. En la estructura jerárquica de la jurisdicción de trabajo, la Sala Segunda actúa como una tercera instancia rogada para resolver los recursos interpuestos contra las sentencias que dicten los Tribunales de Trabajo. Se considera que el recurso de casación es una tercera instancia rogada, por la amplitud de las potestades de la Sala Segunda, para conocer del asunto además de que la presentación del recurso no está sujeta a formalidades técnicas especiales, a diferencia de lo que sucede en otras materias. Las sentencias que dicte la Sala Segunda tienen carácter de cosa juzgada material.

2. Tribunales de Apelación

Tratándose de los Tribunales de Trabajo, la Ley Orgánica del Poder Judicial les otorga competencia para conocer en grado, de las resoluciones que dicten los juzgados de trabajo, cuando proceda el recurso de apelación o la consulta, así como también para conocer en alzada de los conflictos colectivos de trabajo y de la declaratoria de huelga. También deben resolver sobre los impedimentos, excusas y recusaciones de sus jueces superiores propietarios y suplentes; de los conflictos de competencia en materia laboral y de los demás asuntos que determine la ley. (Art. 98 ibídem)

3. Tribunales de Menor Cuantía

Creados por la Ley número 4284 de 1968, los Tribunales de Menor Cuantía conocen de los juicios ordinarios de trabajo cuya cuantía no exceda a la que fija la Corte Plena para su competencia. La cuantía actual está fijada en la suma de dos millones de colones, según lo determina la Circular número 002-08 del 23 de enero del 2008 de la Corte Plena vigente a la fecha. En la actualidad, funcionan un total de 7 Tribunales de Menor Cuantía en todo el país. Los Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía resuelven en única instancia ya que sus sentencias carecen de recurso de apelación.

4. Juzgados de Trabajo

El art. 400 del Código de Trabajo dispone que habrá un juzgado de Trabajo con jurisdicción en cada uno de los circuitos judiciales de trabajo que se establezcan en la República. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Judicial en el art. 109 establece que los juzgados de trabajo conocerán de todas las diferencias o conflictos individuales o colectivos de carácter jurídico; en grado, de todos los conflictos colectivos de carácter económico y social, una vez que se constituyan

en tribunal de conciliación; de todos los juicios que se entablen para obtener la disolución de organizaciones sociales; de todas las cuestiones de carácter contencioso que surjan con motivo de la aplicación de la Ley de Seguro Social; de todas las denuncias y cuestiones de carácter contencioso que ocurran, con motivo de la aplicación de las disposiciones sobre reparación por riesgos profesionales y de los demás asuntos que determine la ley.

Actualmente, en el país funcionan en total de 15 juzgados especializados y 83 juzgados mixtos de trabajo.

5. Planta judicial, grado de especialización y carga procesal laboral

El sistema de administración de justicia laboral cuenta en total con 112 despachos judiciales con competencia para resolver conflictos de trabajo. Estos despachos se encuentran distribuidos en todo el país. La creciente especialización en materia laboral de juzgados de primera instancia desde el año 2005 (de 7 han pasado a 15) se puede observar en el siguiente cuadro:

Número de oficinas jurisdiccionales en materia laboral según instancia y tipo de competencia. Período 2005 – 2010⁹

Instancia y competencia	2005	2006	2007	2008	2009***	2010****
Primera instancia	94	95	95	95	97	98
Juzgados (competencia única)*	7	7	8	11	14	15
Juzgados (competencia mixta)	87	88	87	84**	83	83
Segunda instancia	10	10	12	13	13	13
Tribunales (competencia única)	1	1	1	1	1	1
Tribunales (competencia mixta)	9	9	11	12	12	12
Casación	1	1	1	1	1	1
Sala (competencia mixta)	1	1	1	1	1	1
Total	105	106	108	109	111	112

* Incluye Tribunales de Menor Cuentía.

** No se consideran los Juzgados de Menor Cuentía de Alajuela, Cartago y Heredia ya que solo trabajaron mes y medio y se considera el Juzgado de menor Cuentía de Parrita en competencia mixta.

*** De un recuento de la Relación de Puestos del Poder Judicial para el 2009, se determinó que el número de juzgados de primera instancia con competencia única es 15 y no 14 como por error se consignó en el periodo anterior y corresponden por provincia a: (3 en San José 2 en Alajuela, 2 en Cartago, 2 Heredia, 1 en Guanacaste, 2 en Puntarenas, 2 en Limón y 1 en el Segundo Circuito Judicial de la Zona Atlántica; además, se determinó que no se contabilizó dentro de los Juzgados con competencia mixta al Juzgado de Menor Cuentía de Parrita, por lo que se ajustan las cantidades de despachos en las diferentes instancias para el 2009.

**** Se creó el Juzgado de Seguridad Social en el Primer Circuito Judicial de San José, como especialización por la materia del Juzgado de Mayor Cuentía del Segundo Circuito Judicial de San José, proceso que se realizó con recurso humano de ese despacho.

Fuente: Sección de Planes y Presupuesto del Departamento de Planificación del Poder Judicial. Abril 2011.

⁹ OIT, Informe de verificación de la implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco: Período: agosto 2010- diciembre 2010, San José: OIT, 2011; pág. 59.

Según el Informe de Verificación de Costa Rica del 2010, “En cuanto a las plazas ordinarias de jueces en tribunales especializados en materia laboral, no se registró variación alguna respecto al período de verificación anterior, contándose con un total de 67 jueces en plazas ordinarias (57 en primera instancia y 10 en segunda instancia). Durante los últimos años se ha dado un aumento significativo en la cantidad de plazas de jueces en juzgados de menor cuantía, pasando de 7 en 2005 a 25 en 2010, y de 30 a 32 en juzgados de mayor cuantía.”

Número de jueces que ocupan plazas ordinarias en oficinas de competencia única en materia laboral. Período 2005 - 2010¹⁰

Instancia	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primera	37	37	39	48	57	57
Juzgados de Mayor Cuentía	30	30	32	32	32	32
Juzgados de Menor Cuentía*	7	7	7	16	25	25
Segunda	10	10	10	10	10	10
Tribunal	10	10	10	10	10	10
Total	47	47	49	58	67	67

* Corresponde a Tribunales de Menor Cuentía. Para el 2008 y 2009 se incorporan algunas plazas extraordinarias en los Juzgados de Menor Cuentía que, por crearse las oficinas después de aprobado el Presupuesto, pasaron a convertirse en ordinarias al año siguiente.

Fuente: Sección de Planes y Presupuesto del Departamento de Planificación del Poder Judicial. Abril 2011.

La cantidad de plazas ordinarias de personal auxiliar en las oficinas de competencia única en materia laboral no varió durante el período agosto – diciembre de 2010, pero el crecimiento que experimentó entre el 2005 y 2010 es congruente con el crecimiento en la cantidad de juzgados de primera instancia.

Personal de apoyo que ocupa plazas ordinarias en las oficinas de competencia única en materia laboral según instancia. Período 2005 - 2010¹¹

Instancia	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primera	64	69	73	87	97	98
Juzgados de Mayor Cuentía	49	54	58	59	59	60
Juzgados de Menor Cuentía*	15	15	15	28	38	38
Segunda	9	9	9	9	9	9
Tribunal	9	9	9	9	9	9
Total	73	78	82	96	106	107

* Son Tribunales de Menor Cuentía. Para el 2008 y 2009 se incorporan algunas plazas extraordinarias en los Juzgados de Menor Cuentía que, por crearse las oficinas después de aprobado el Presupuesto, pasaron a convertirse en ordinarias al año siguiente.

Fuente: Sección de Planes y Presupuesto del Departamento de Planificación del Poder Judicial. Abril 2011.

¹⁰ Ibídem.

¹¹ OIT, Informe de Verificación (...), 2011, óp.cit.; pág. 60.

A partir del 2005 existe la tendencia a crear más juzgados especializados de primera instancia, que busca separar la materia laboral de los juzgados mixtos. En la segunda instancia la tendencia ha sido contraria, puesto que los tribunales que fueron creados a partir del 2005 son mixtos.

Con respecto a la carga procesal que manejan los Tribunales de Trabajo, en el año de 2009 a la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de ingresaron en total 1,349, de los cuales 1,124 corresponden a asuntos laborales. En igual situación están los asuntos terminados por dicha sala, pues de los 1,260 casos resueltos durante ese año, 1047 corresponden a la materia laboral. Por último, al finalizar el año 2009, de los 643 casos circulantes que posee la Sala Segunda, 551 corresponden a materia laboral.

En el caso de los juzgados de primera instancia en materia laboral, en los últimos tres años se ha dado un incremento en el número de casos entrantes y terminados.

6. La carrera judicial: ingreso, estabilidad, remuneraciones, ascensos, capacitación

La carrera judicial se encuentra regulada por la Ley N° 7338 del 5 de mayo de 1993, que norma todo lo referente al ingreso, nombramiento, traslados y ascensos de todos los funcionarios del Poder Judicial que administran justicia. Para ingresar a la carrera judicial se requiere ser abogado con autorización para el ejercicio profesional y cumplir con los requisitos que requiere cada puesto, cuya constatación se verifica mediante los concursos de antecedentes y de oposición que periódicamente realiza el Consejo de la Judicatura. Todos los participantes son examinados con base en sus atestados y experiencia por un tribunal examinador que los califica de acuerdo a la materia de que se trate.

La carrera judicial garantiza el derecho a la estabilidad en el puesto, el derecho a ascender a puestos de superior jerarquía o el traslado a otros puestos a conveniencia del funcionario así como el derecho a la capacitación periódica.

Corresponde a la Escuela Judicial, el implementar los programas de capacitación periódica para jueces ya sean de carrera o de reciente ingreso. Dentro de estos programas de capacitación, destaca el Programa de Formación General Básica para Juezas y Jueces, dirigido a funcionarios que ya laboran en la Judicatura, pero que requieren de una capacitación integral sobre el desempeño de su función.

Tratándose de Jueces de Trabajo, la Escuela Judicial tiene programas especiales en esta materia cuya finalidad es fortalecer la especialización para reforzar las competencias profesionales acordes a la materia. La Escuela Judicial

también realiza programas de actualización orientados a brindarles a los jueces conocimientos, destrezas y habilidades renovadas. Existe actualmente un subprograma sobre materia laboral que fue estructurado tomando como base la información proveniente de los diferentes órganos, autoridades y comisiones del Poder Judicial, así como de la investigación aplicada que realiza la propia Escuela Judicial. Las actividades académicas relacionadas con la Jurisdicción de Laboral se ejecutan en coordinación con la Comisión de Derecho Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la colaboración de instituciones nacionales e internacionales, y la participación de facilitadores expertos en la materia.

El ingreso a la Carrera Judicial otorga a todo funcionario judicial el derecho a la estabilidad en el empleo, lo que le garantiza el no ser despedido sin que exista justa causa para ello. El derecho a la estabilidad en el empleo no aplica en casos de nombramientos interinos. Actualmente, de los 115 jueces de trabajo, 89 de ellos tienen nombramiento en propiedad y 26 son interinos.

En materia de remuneraciones, el Poder Judicial cuenta con su propia política salarial, que se encuentra regulada por la “Ley de Salarios Del Poder Judicial”, Ley No. 6801; y el reglamento de la misma. Los salarios de los jueces están compuestos por un monto fijo, denominado salario base, más los rubros por concepto de anualidades, prohibición, disponibilidad, entre otros, que varían según cada funcionario judicial.

En el caso de la jurisdicción laboral, los jueces de juzgados de menor cuantía (juez 1) actualmente perciben un salario base de US \$1.824 Dólares, los jueces de juzgados de mayor cuantía (juez 3) perciben un salario base de US \$1.906 Dólares, y los jueces de tribunales de apelación (juez 4) perciben un salario base de US \$2.066 Dólares.¹²

7. Estadísticas judiciales

El Poder Judicial cuenta con un Departamento de Planificación que es el órgano encargado de sistematizar toda la información sobre estadísticas, presupuestos, informes, entre otros. El Departamento de Planificación tiene una Sección Estadística, cuyas funciones específicas consisten en recopilar información para realizar y mantener actualizadas las estadísticas sobre los movimientos que se producen en las oficinas de la institución.

Con base en dicha información se elaboran informes sobre el movimiento registrado en diferentes oficinas que permiten realizar proyecciones y análisis sobre la evolución de determinados aspectos o características en la labor

¹² Cálculo basado en el tipo de cambio de compra, según el Banco Central de Costa Rica, para el 15 de octubre (500,02 colones por dólar)

institucional, así como elaborar informes y datos fiables a fin de ser suministrados a las instituciones públicas o privadas y al público en general que lo solicite.

En materia de la administración de justicia laboral, la Sección de Estadística emite cada trimestre un informe en el cual detalla los movimientos ocurridos en los juzgados y tribunales de trabajo, con datos tales como: número de expedientes ingresados, circulante pendiente, tiempos de resolución, sentencias dictadas, conciliaciones alcanzadas, expedientes archivados, entre otros.

8. Publicaciones y acceso a la información por parte de los usuarios

Corresponde al Departamento de Información y Relaciones Públicas del Poder Judicial, el manejo de la información institucional. Entre sus funciones principales se encuentran el elaborar noticias, reportajes, crónicas y boletines de prensa que se publican en diversos medios.

A las partes intervinientes en los procesos judiciales, se les facilita el acceso a la información por diversos medios, como la atención personalizada en cada despacho, la consulta en línea de expedientes judiciales, atención de consultas por teléfono, envío de avisos por mensaje de texto sobre movimientos en el expediente, envío de notificaciones por fax y correo electrónico, entre otros.

Para acceder a la información desde las oficinas judiciales, el Poder Judicial ha puesto a disposición de los usuarios instrumentos tecnológicos (computadoras, escaners, etc), y medios para facilitar a las personas discapacitadas el acceso y uso de la información (lupas, traductores de lenguaje de señas, etc.).

Entre los sistemas de información de acceso público, cualquier usuario puede utilizar el Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ) que cuenta con un sitio web, donde se pueden consultar la normativa y jurisprudencia de manera integrada. El sistema ofrece legislación promulgada desde 1821, leyes, convenios internacionales, decretos ejecutivos, reglamentos y demás normas de alcance general, así como jurisprudencia de las Salas de Casación, Sala Constitucional, Tribunales, y jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República.

También funciona el Centro Electrónico de Información Jurisprudencial – anteriormente llamado Digesto-, que es un centro que ofrece atención personalizada para el acceso a las bases de jurisprudencia, así como para la consulta de las revistas del Poder Judicial y los boletines judiciales sistemáticamente ordenados.

Otro sistema de acceso a información lo proporciona el Centro de Información Jurídica en línea (CIJUL). Este sistema se especializa en proveer información jurídica a los profesionales en derecho de forma gratuita. Similares medios son el

Megaindex Tribunales y Megaindex Salas, que son buscadores del Poder Judicial, específicamente del Centro de Información Constitucional (CJC).

9. La Jurisprudencia Laboral

Aún y cuando no existe ninguna norma que defina lo que debe entenderse por jurisprudencia, en la práctica se ha entendido como tal la reiteración de fallos dictados por las Salas de Casación Corte Suprema de Justicia mediante los cuales se sostenga una interpretación unitaria sobre determinado asunto. Con la excepción que hacen las sentencias de la Sala Constitucional, la jurisprudencia de las Salas de Casación no es de carácter vinculante, aunque si conforma una importante fuente de interpretación y aplicación del derecho.

En materia laboral la jurisprudencia más relevante es la generada por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. A través de su jurisprudencia se ha podido llenar vacíos normativos importantes para la resolución de ciertos asuntos.

Destaca en este sentido la jurisprudencia que desarrolla el concepto de “*Grupo de Interés Económico*” con base a la cual los tribunales laborales han logrado resolver casos de contratación laboral compleja, así como la jurisprudencia que ha desarrollado los presupuestos de responsabilidad solidaria en esquemas de subcontratación laboral no contemplados en la regulación del Código de Trabajo; o bien, la jurisprudencia sobre el tratamiento del alcoholismo en el trabajo como enfermedad crónica, la indemnización del daño moral, el desarrollo sobre el tratamiento del “*mobbing*” o acoso psicológico en el trabajo, la indexación económica de las sumas reconocidas en sentencia, temas estos que no se encuentran regulados en la legislación laboral costarricense.

10. Infraestructura y medios materiales

La Constitución Política otorga al Poder Judicial un presupuesto anual no menor al 6% del total de los ingresos ordinarios del Estado. Según el último informe de verificación de la OIT, el presupuesto total designado para el área jurisdiccional fue de US \$149,57 millones de Dólares. En tanto que el presupuesto destinado a la jurisdicción laboral para el año 2010 representó el 11,36% del total del presupuesto del Área Jurisdiccional, según se aprecia en el siguiente cuadro.¹³

¹³ OIT, Informe de verificación (...), 2º11, óp. cit.; 62.

Presupuesto devengado por el Poder Judicial para la jurisdicción laboral. Período: 2006 – 2010¹⁴

Año	Presupuesto total devengado por el Área Jurisdiccional		Presupuesto devengado por la jurisdicción laboral*		Porcentaje
	en millones de colones	en millones de dólares**	en millones de colones	en millones de dólares**	
2006	36.295	70,61	3.796	7,39	10,46%
2007	42.118	80,88	4.590	8,81	10,90%
2008***	56.348	107,77	6.099	11,66	10,82%
2009***	59.598	104,23	7.897	13,81	13,25%
2010***	77.486	149,57	8.802	16,99	11,36%

* Este cálculo incluye el Recurso Humano y Gastos Variables que se detallan en seguida. El Recurso Humano incluye los montos correspondientes a salario base, anualidades, responsabilidad por el ejercicio de la función judicial, carrera profesional, dedicación exclusiva, sobresueldos y demás pluses e incentivos existentes en la Institución; los que conforman el salario que perciben los servidores judiciales. Asimismo, se incluye el costo por concepto de servicios especiales, aguinaldos, vacaciones, salario escolar y cargas sociales.

Por gastos variables se deben entender todas las demás erogaciones que realiza la Institución para llevar a cabo sus funciones, actividades y proyectos diariamente. De este modo, se incluyen los gastos por concepto de seguridad, tecnología, transporte, construcciones, alquileres, servicios públicos, consultorías, mantenimiento y reparación de mobiliarios y maquinarias, materiales y suministros, equipo y maquinaria, entre otros.

** Con base en el tipo de cambio del 1 de julio de cada año, según el Banco Central: http://www.bccr.fi.cr/flat/bccr_flat.htm (2006 \$ 514.01, 2007 \$ 520.72, 2008 \$ 522.81, 2009 \$ 571.81 y 2010 \$ 518.09).

*** Estas cifras se basan en los registros históricos del informe "Costo de la Justicia 2006-2009", motivo por el cual se ajustaron los presupuestos a partir del 2008 conforme a lo informado en períodos anteriores.

Fuente: Sección de Planes y Presupuesto del Departamento de Planificación, Poder Judicial. Abril 2011.

La asignación de recursos permite a los despachos judiciales laborales contar con la infraestructura necesaria y el debido equipamiento en inmobiliario y equipo de cómputo, así como también de medios electrónicos de comunicación (teléfonos, fax, internet, correo electrónico). De igual forma, a todo Juez de Trabajo se le asigna una oficina debidamente acondicionada y equipada para su trabajo.¹⁵

III. Mecanismos de solución de conflictos

1. Mecanismos en la empresa (formas de reclamación en la empresa)

Es fácil advertir la falta de regulación adecuada que existe en la ley laboral costarricense respecto a los procedimientos de reclamación o queja a lo interno de la empresa. El Código de Trabajo tan sólo hace referencia a la acción de petición y reclamo en dos de sus artículos.

El primero de estos artículos, el ordinal 68, hace referencia a la obligación que tiene el patrono de designar dentro de la normativa del reglamento interno de trabajo de empresa a las personas del establecimiento ante quienes los trabajadores pueden presentar las peticiones de mejoramiento o reclamos en general, y la manera de formular unas y otros (inciso f) ibídem). También la norma establece un conato de procedimiento cuando la acción disciplinaria consiste en la suspensión sin goce de salario, en cuyo caso, antes de imponer la sanción el patrono debe escuchar al trabajador y a los compañeros que éste indique (inciso e) ibídem), como parte de su defensa.

Por su parte, el art. 504 posibilita la constitución de los Consejos o Comités Permanentes de trabajadores. Se trata de órganos constituidos por no más de tres miembros, a los cuales se les otorga capacidad de representación a fin de que puedan plantear a los patronos o a los representantes de estos, verbalmente o por escrito, sus quejas o solicitudes. A tal efecto, el art. 504 del Código de Trabajo dispone que dichos Consejos o Comités, harán siempre sus gestiones en forma atenta y cuando así procedieren, el patrono o su representante no podrá negarse a recibirlos, a la mayor brevedad que le sea posible.

En la práctica los Consejos o Comités se constituyen con el propósito de negociar Arreglos Directos, que son convenios extrajudiciales negociados entre partes sobre condiciones laborales y dentro de los cuales, se estila establecer algún procedimiento para la atención de sugerencias y solución de peticiones y reclamos dentro de la empresa.

Aparte de las dos anteriores formas de consulta, en las pocas empresas con sindicato y convención colectiva de trabajo¹⁶ se suele acordar el establecimiento de las denominadas Juntas de Relaciones Laborales, que son órganos bipartitos y paritarios a las cuales se les dota de un procedimiento para conocer de ciertos asuntos laborales, por lo general relacionados con la materia disciplinaria. Sin embargo, la poca competencia y el limitado poder de acción que se les da a estos órganos, impide que funcionen como verdaderos mecanismos de solución de conflictos, pues las más de las veces sus resoluciones o criterios tienen valor meramente recomendatorio.

2. Órganos de conciliación, mediación o arbitraje administrativos

La promulgación de la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, número 7727, conocida como Ley RAC, cuya entrada en vigencia

¹⁴ Ibídem.

¹⁵ Vega Robert, Rolando; Varela Araya, Julia; Salazar, Luis Fernando; Mesaguer, María Luisa; Amoretti, Héctor Luis, Funcionarios del Poder Judicial; **Entrevista: Instalaciones del Poder Judicial**, Setiembre y octubre, 2010.

¹⁶ Godínez Vargas, Alexander (2008). "La inspección de trabajo en Costa Rica: Un balance de su gestión". **Revista Latinoamericana del Derecho Social**, núm. 6, enero- junio 2008. De acuerdo con lo que expone el Informe sobre los Arreglos Directos en Costa Rica, elaborado por Adrián Goldin, la tasa de sindicalización en el sector privado es de apenas el 4,6%.

se dio a partir del 14 de enero del año 1998, ha propiciado el establecimiento de diversos centros de solución alterna de conflictos.

Los métodos de solución alterna de conflictos que regula la ley son la mediación, la conciliación y el arbitraje. No obstante, hay que advertir que en la práctica no existe un tratamiento diferenciado entre la mediación y la conciliación, al punto que ambos términos son utilizados como sinónimos. Contribuye a esto, el hecho que tanto la conciliación como la mediación son de carácter voluntario y el método utilizado en el país para su implementación es el mismo.

De conformidad con lo que establece el art. 72 de la Ley RAC, los centros de solución alternativa de conflictos requieren para su funcionamiento de autorización previa por parte del Ministerio de Justicia y Paz, salvo si estuvieren autorizados por una ley especial.

De acuerdo con los registros de la Dirección Nacional de Resolución Alterna de Conflictos del Ministerio de Justicia y Paz, entidad encargada de ejercer las funciones de control y fiscalización de los centros de solución alterna de conflictos, actualmente existen veintidós centros autorizados para funcionar, denominados también como “Centros RAC”. Diez de estos centros son auspiciados por instituciones públicas, a los cuales se les llama “Casas de Justicia” y funcionan mediante convenios firmados entre cada entidad y el Ministerio de Justicia y Paz para la prestación gratuita de servicios de solución alterna de conflictos.

A diferencia de los Centros RAC privados, las Casas de Justicia prestan únicamente servicios de mediación más no de arbitraje. Datos suministrados por la Dirección Nacional de Resolución Alterna de Conflictos, indican que para lo que va del año 2010, en las Casas de Justicia se han realizado un total de 25,225 procesos de mediación, de los cuales 2,690 han sido en materia laboral, lo que representa el 22.12 % de la totalidad de los procesos de mediación realizados. Hay que destacar que el tema laboral es el segundo tema más solicitado después del tema del consumidor.

En el gráfico siguiente se demuestra el total de los procesos de mediación llevados a cabo por las Casas de Justicia en el año 2009:

Procesos de Mediación por Categorías de Conflicto en Casas de Justicia 2009

Categoría	Cantidad
Familia	146
Tránsito	2
Laboral	2.690
Notarial	2
Vecinal	69
Estudiantil	2
Arrendamiento	40
Municipal	16
Consumidor	22.121
Ambiental	3
Comercial	20
Civil	72
Contravencional	36
Agrario	6
Salud	0
Total General	25.225

Fuente: Dirección Nacional de Resolución Alterna de Conflictos

Por su parte, los Centros RAC privados, en el mismo periodo han realizado un total de 283 procesos de mediación, de los cuales 9 han sido en materia laboral, lo que representa un 3% del total de procesos.

En cuanto a procesos de arbitraje, los Centros RAC privados en lo que va del año 2010 han realizado un total 179; de ellos sólo 6 han sido en materia laboral, lo que representa un 2% del total de los procesos.¹⁷

En el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, funcionan dos órganos de conciliación: La Oficina de Asuntos Gremiales y Conciliación Administrativa, que forma parte de la Dirección General de Relaciones Laborales y el Centro de Resolución Alterna de Conflictos que funciona con el marco normativo de la Ley RAC. Las funciones que realizan ambos órganos en materia de conciliación son idénticas, de manera que es el usuario quien decide a cuál de ellos acudir.

En el año 2009, el Centro de Resolución Alterna de Conflictos atendió un total de 3378 solicitudes de audiencias de conciliación, de las cuales se realizaron 1370¹⁸ y de ellas se obtuvo acuerdo en 1019. El monto total alcanzado mediante los acuerdos conciliatorios fue de ₡1.647.995.092,46 (mil seiscientos cuarenta y siete millones novecientos noventa y cinco mil noventa y dos colones con cuarenta y seis céntimos).¹⁹

¹⁷ Dirección Nacional de Resolución Alterna de Conflictos del Ministerio de Justicia y Paz, setiembre 2010.

¹⁸ Es importante aclarar que estos procesos de mediación ya están contabilizados en los datos presentados para las Casas de Justicia, toda vez que este centro de conciliación está inscrito en la Dirección Nacional de Resolución Alterna de Conflictos como una casa de justicia.

¹⁹ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Resolución de Conflictos de Costa Rica, sitio web: www.ministrabajo.go.cr.

La Oficina de Asuntos Gremiales y Conciliación Laboral en el periodo comprendido entre enero y julio de 2010 realizó un total de 982 audiencias, con una efectividad del 50%. En los siguientes cuadros se ilustra la cobertura de los servicios brindados por ambas dependencias:

Servicio del Centro de Resolución Alternativa de Conflictos del MTSS. Periodo 2005- 2009.²⁰

Año	2005	2006	2007	2008	2009
Con acuerdo	779	768	1010	759	1019
Sin acuerdo	454	328	466	273	351
Total de audiencias	1233	1096	1476	1032	1370
No presentación del trabajador	135	166	68	65	142
No presentación del patrono	1024	1037	788	757	1546
No presentación de las partes	534	301	50	97	320
Total de solicitudes	2926	2600	2382	1951	3378
Porcentaje de casos conciliados con respecto a las solicitudes*	26.6%	29.5%	42.4%	38.9%	30.2%
Efectividad de las audiencias de conciliación**	63%	70%	68%	73.5%	74.4%
Monto movilizado por acuerdos (millones de colones)	310	747	1205	1313	1647

* El cálculo se realiza de la siguiente manera: Total de Acuerdos / Total de solicitudes.

** El cálculo se realiza de la siguiente manera: Total de Acuerdos / Total de audiencias.

*** Incluye las consultas telefónicas atendidas por el Departamento de Relaciones de Trabajo (Centro de Llamadas Línea 800 trabajo).

Servicio de Conciliación Individual del Departamento de Relaciones de Trabajo. Período 2005 – 2010.²¹

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Con acuerdo	449	1.560	343	542	649	626
Sin acuerdo	278	189	245	302	300	356
Total de audiencias	727	1.749	588	844	949	982
Desistidas	204	176	301	445	377	347
No presentación del patrono	481	390	571	819	727	614
Total solicitudes	1.412	2.315	1.460	2.108	2.053	1943
Porcentaje de casos conciliados con respecto a las solicitudes*	31,8%	67,4%	23,5%	25,6%	31%	50 %
Efectividad de las audiencias de conciliación**	61,7%	89,2%	58,3%	63,9%	68%	63 %
Monto movilizado por acuerdos (millones de colones)	159.9	340.9	284.2	256.9	354.1	311.0
Cálculo de prestaciones y consultas laborales	s.d.	s.d.	s.d.	25.983	40.160	57,775
Consultas telefónicas***	s.d.	s.d.	s.d.	35.159	32.155	17.930

* El cálculo se realiza de la siguiente manera: Total de Acuerdos / Total de solicitudes.

** El cálculo se realiza de la siguiente manera: Total de Acuerdos / Total de audiencias.

*** Incluye las consultas telefónicas atendidas por el Departamento de Relaciones de Trabajo (Centro de Llamadas Línea 800 trabajo).

²⁰ Ibídem.

²¹ Ibídem.

3. Mecanismos alternos de solución de conflictos

En Costa Rica desde el año 1943 cuando se promulgó el Código de Trabajo, existen mecanismos alternos de solución de conflictos laborales. El art. 404 del código establece la creación de los Tribunales de Conciliación y de Arbitraje, cuya finalidad esencial, según dispone la norma, es mantener un justiciero equilibrio entre los diversos factores de producción, armonizando los derechos del Capital y del Trabajo.

De acuerdo con lo que dispone el art. 405 del Código de Trabajo, los Juzgados de Trabajo funcionarán dentro de sus correspondientes jurisdicciones, como Tribunales de Conciliación y, en primera instancia, como Tribunales de Arbitraje. Es el respectivo Juez quien los preside en calidad de representante del Estado y estarán integrados, además, por un representante de los patronos y otro de los trabajadores.

La conciliación opera tanto en los procesos laborales de carácter individual como en los procedimientos de solución de conflictos colectivos de trabajo. Por su parte, el arbitraje procede en caso de conflictos colectivos de carácter económico social, ya sea huelga o paro (art 526 Código de Trabajo), o bien, cuando las partes negociantes de una convención colectiva no logren acuerdo pleno sobre las estipulaciones objeto de la negociación, en cuyo caso pueden acudir a la vía judicial para que sea un Tribunal de Arbitraje el que resuelva el punto o puntos en discordia. (art. 56 Código de Trabajo).

En los procesos laborales de carácter individual, la conciliación es una etapa formal del proceso y la realiza el Juez de Trabajo en la misma audiencia que convoca para la recepción de pruebas (art. 474 Código de Trabajo). En los conflictos colectivos de carácter económico social, la conciliación es procedimiento de carácter obligatorio, y está a cargo de un Tribunal de Conciliación que se constituye en el momento mismo en que se interpone ante Juzgado de Trabajo.

En vía judicial también opera la conciliación laboral que promueve el Centro de Conciliación del Poder Judicial. En este caso, ya sea a solicitud de parte o por decisión del Juez de Trabajo, el expediente judicial es enviado al Juez Conciliador quien es el que convoca a las partes y promueve el acuerdo conciliatorio. Si las partes no alcanzan ningún acuerdo, el expediente es devuelto al Juez de Trabajo para que continúe con las diligencias del proceso.

El arbitraje judicial está regulado en el Código de Trabajo (arts. 526- 537), como procedimiento para solucionar los conflictos de carácter económico social. Procede como etapa posterior a la conciliación cuando las partes no alcanzan acuerdo para poner término al conflicto.

Desafortunadamente, no existe norma que faculte la utilización del arbitraje en vía judicial para los procesos laborales de carácter individual, situación que constituye una deficiencia notable del sistema de administración de justicia laboral costarricense.

Es importante señalar que estos procedimientos de conciliación y de arbitraje judicial para la solución de conflictos de carácter económico social, aplican únicamente para asuntos propios del régimen de empleo privado, ya que el Tribunal Constitucional los declaró inaplicables para la solución de conflictos laborales que se susciten en las administraciones regidas por el derecho público de empleo,²² situación que representa una grave falencia normativa, por cuanto los servidores públicos no cuentan con ningún sistema de solución alterna de conflictos para resolver sus diferencias laborales con el Estado patrono.

Otro mecanismo de solución alterna de conflictos es el Arreglo Directo del cual ya se indicó que se encuentra establecido en Código de Trabajo como un medio extrajudicial para que patronos y trabajadores resuelvan sus diferencias con la sola intervención de ellos o con la de cualesquiera otros amigables componedores (art. 504 ibídem).

No obstante las ventajas que puede ofrecer este medio para la solución de conflictos en el centro de trabajo, el Arreglo Directo las más de las veces es utilizado con fines antisindicales, con el objeto de obstruir e imposibilitar la negociación de convenciones colectivas, lo que a la postre ha potenciado un enorme conflicto social en el país.²³

En la vía administrativa la conciliación es utilizada muy frecuentemente en los procedimientos que realiza el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, tanto por parte de la Inspección Nacional, la Oficina de Asuntos Gremiales y Conciliación Laboral y el Centro Resolución Alterna de Conflictos.

De igual forma, la mediación es el mecanismo de solución alterna de conflictos más utilizado por los Centros de Resolución de Conflictos que funcionan bajo el marco de la Ley RAC, tal cual se explicó en el apartado anterior.

4. Eficacia de la inspección del trabajo para hacer cumplir la ley

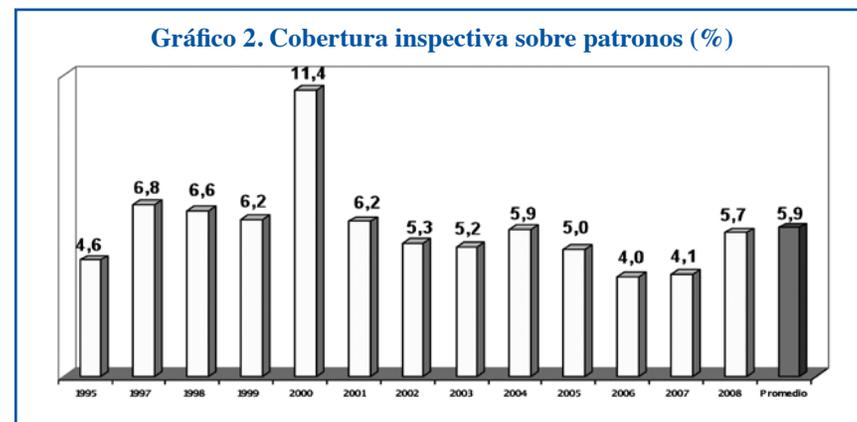
Corresponde a la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el velar para que se cumplan y respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos concernientes a las condiciones de trabajo y previsión Social. (Art. 88 de la Ley Orgánica del MTSS).

²² Sala Constitucional, **Voto número 1696-92**, 21 de junio de 1992.

²³ Goldfín. Óp. Cit.

La labor de inspección es ejecutada principalmente a través de las visitas in situ que realizan los inspectores de trabajo. Actualmente, la Dirección Nacional de Inspección cuenta con 102 inspectores distribuidos en 31 oficinas en todo el país.²⁴

La cobertura de la inspección que tiene el Ministerio de Trabajo, es sumamente baja. Datos de la Dirección Nacional de Inspección señalan que para el periodo comprendido entre el año 2005 y el año 2008 la cobertura total alcanzó tan solo al 5.6% de los patronos; esto significa que de cada 100 patronos existentes, 94 no son inspeccionados.²⁵



Fuente: Informes Anuales DNI y Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC.

Un estudio realizado por la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo,²⁶ señala como factores que inciden en la baja cobertura de la inspección, el aumento en la demanda del servicio y el reducido número de inspectores de trabajo, además del recargo de las funciones de conciliación laboral que tienen los inspectores, en particular los de las zonas rurales.

La demanda cada vez mayor de procedimientos administrativos que tutelen fueros especiales como el de la trabajadora embarazada o en período de lactancia; el fuero de protección a la libertad sindical; el procedimiento para conocer casos de hostigamiento sexual y psicológico, entre otros, limitan en gran medida la labor de inspección propiamente dicha ya que por lo general, este tipo de procedimientos versan sobre conflictos individuales que no obstante, requieren

²⁴ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, **Informes Anuales de la Dirección Nacional de Inspección**, 2009. Sitio web: www.ministrabajo.go.cr

²⁵ Óp. Cit.

²⁶ Ministerio de Trabajo de Costa Rica, **La necesidad de contar con más Recursos Humanos para la Inspección de Trabajo**, 2010

de un esfuerzo de recursos similar o incluso mayor al que se requiere para hacer visitas a establecimientos.

Por otro lado, es evidente la falta de inspectores para poder brindar una adecuada cobertura a todos los centros de trabajo. La cantidad de patronos que debe visitar cada inspector es cada vez mayor. A modo de ejemplo vale la pena citar los siguientes datos: Mientras que en 1997 un inspector debía inspeccionar alrededor de 861 patronos, en el año 2009 el número de patronos a inspeccionar por cada inspector se elevó a 1545. Entre 1995 y el 2009 el número de patronos a inspeccionar se elevó en un 32%.²⁷

Esta misma tendencia de crecimiento la vemos respecto a la proporción entre Población Ocupada y número de inspectores. Así, para el año 1997 el año que contó con mayor cantidad de inspectores, 105 en total, cada inspector debía cubrir a 11.688 trabajadores, en tanto, para el año 2009, la cantidad de inspectores se redujo a 91, y la cantidad de trabajadores a cubrir por cada ascendió a 21.489.²⁸

La situación expuesta se agrava si se considera que el 36% del total de inspectores de trabajo tienen como recargo permanente de funciones labores de conciliación laboral. De los 102 inspectores actuales, 37 de ellos dedican entre el 40% y 50% de su jornada laboral, a tareas que no son propias de la inspección.²⁹ Ese recargo de funciones, sin duda alguna limita la capacidad de cobertura de la Inspección de Trabajo.

Pese a lo anterior, y aún y cuando la cobertura que tiene la Inspección de Trabajo es verdaderamente limitada, no sucede lo mismo con el nivel de eficacia que tiene su intervención. Datos de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, indican que de cada cien patronos inspeccionados a los que se le previno por incumplimiento de la normativa laboral, el 77.6% y el 76.6%, para los años 2005 y 2007 respectivamente, acataron las prevenciones hechas por el inspector y se pusieron a derecho.

Para los mismos años 2005 y 2007, el 22.4% y el 23.4% respectivamente de los patronos inspeccionados que incurrieron en desacato fueron denunciados ante los Tribunales de Trabajo por infracción a las Leyes de Trabajo. Estos porcentajes, evidencian el alto nivel de eficacia de que tiene la Inspección de Trabajo.

En el siguiente gráfico se ilustra el nivel de cumplimiento patronal que se da en la sede administrativa por intervención de la Inspección de Trabajo:



Fuente: Informes de labores anuales de la Inspección de Trabajo

IV. Competencia de la administración de justicia laboral

Los Tribunales de Trabajo son competentes para conocer de las controversias que se originen con ocasión de los contratos de trabajo, verbales o escritos, individuales o colectivos. La competencia le está dada al juez de trabajo por mandato de ley, y por regla general se define de acuerdo a la materia, a la cuantía y al territorio.

1. En razón de la materia

En el art. 420 del Código de Trabajo, establece que la jurisdicción por razones de la materia es improrrogable y únicamente permite prorrogar el conocimiento del asunto por razón del territorio si es en beneficio del trabajador, pero nunca en su perjuicio.

De igual forma, el art. 421 del mismo Código dispone que los Jueces de Trabajo no pueden delegar su competencia para el conocimiento de todo el negocio que les está sometido ni para dictar su fallo. No obstante, podrán delegarla para la práctica de ciertas diligencias a un funcionario de inferior categoría que administre justicia o a una autoridad política o de trabajo, cuando el delegado pertenezca a su mismo territorio; o bien, a un funcionario de categoría igual o inferior que administre justicia o a una autoridad política o de trabajo, cuando el delegado pertenezca a otro territorio.

Son del conocimiento de los Juzgados de Mayor Cuantía por razón de la materia: los conflictos jurídicos individuales o colectivos que surjan entre patronos y trabajadores y deriven del contrato de trabajo; de todos los conflictos de carácter económico- social y diligencias de calificación de huelga, los incidentes de reinstalación de personas trabajadoras con fuero especial, los juicios donde se pretenda la disolución de una cooperativa o un sindicato, las diligencias de consignación de prestaciones laborales por muerte de la persona trabajadora.

²⁷ Óp. Cit..

²⁸ Ibíd.

²⁹ Óp. Cit.

Son de conocimiento de los Tribunales de Menor Cuantía, los procesos de infracción a la ley laboral y previsión social (art. 116 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) y de los asuntos relacionados con la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia (Ley No. 7476) cuando no se pretenda reinstalación o pago de daño moral por la parte actora. Cuando la parte demandante pretenda la reinstalación o el pago del daño moral, en ambos casos es competente el Juzgado de Trabajo de Mayor Cuantía.

Los procesos que versen sobre Riesgos de Trabajo y demandas por pensiones son de conocimiento del Juzgado de Seguridad Social del Primer Circuito Judicial de San José. Dicho juzgado especializado en materia de seguridad social como lo indica su nombre. En el resto del territorio nacional, los asuntos relacionados con seguridad social, son del conocimiento de los juzgados de mayor cuantía de trabajo.

En materia de empleo público cuando se trate de reclamos sobre extremos de naturaleza estrictamente laboral serán competentes para resolver los Tribunales de Trabajo. No obstante, cuando en un conflicto de empleo público la pretensión implique la nulidad de un acto del administrativo el competente será el Tribunal Contencioso Administrativo.³⁰

2. En razón del territorio

La competencia territorial de los tribunales de trabajo es fijada por la Corte Plena, según lo dispone el art. 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Todo juez tiene limitada su competencia al territorio que le está señalado para ejercerla (art. 23 del Código de Trabajo), y para poder realizar actuaciones en el territorio de otro juez, debe hacerse por medio de este.

La prórroga de la competencia únicamente es válida en razón del territorio cuando sea en beneficio del trabajador. Las reglas para determinar la competencia territorial están dadas en el art. 427 del Código de Trabajo, cuyo tenor dispone que será competente y preferido a cualquier otro Juez de Trabajo, aunque haya estipulación en contrario, el del lugar de ejecución de trabajo. En orden de prelación, de no ser por el lugar de ejecución del trabajo, el Juez competente para conocer del asunto será el domicilio del demandado y por último el del lugar donde se celebró el contrato.

³⁰ Sala Constitucional, **Voto número 9928-10**, 9 de junio del 2010 Mediante la cual declaró inconstitucional el Art. 3, inciso a), del Código Procesal Contencioso-Administrativo, norma que otorgaba competencia exclusiva al Juez de Trabajo para conocer de toda conducta de la Administración Pública en materia de relaciones de empleo público.

Tratándose de contratos verificados con trabajadores costarricenses para la prestación de servicios en el exterior, será competente el Juez del lugar del territorio nacional donde se hubieren celebrado dichos contratos.

3. En razón de la cuantía

La finalidad de la cuantía, según el art. 18 del Código Procesal Civil, es determinar la competencia del tribunal según el quantum de las pretensiones. La competencia por la cuantía es fijada por la Corte Plena (arts. 59 y 114 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Los montos deben ser revisados cada dos años, y se utiliza como parámetro el índice inflacionario proporcionado por el Banco Central de Costa Rica

De acuerdo a la Circular número 002-08 del 23 de enero del 2008 de la Corte Plena, el monto actual para determinar la cuantía es de dos millones de colones.³¹ Por consiguiente, toda demanda laboral cuya pretensión no supere el monto de dos millones de colones será de conocimiento del Tribunal de Menor Cuantía, en tanto, las que tengan una pretensión que supere ese monto serán de conocimiento de los Juzgados de Trabajo de Mayor Cuantía.

Cabe aclarar que en las demandas laborales la parte accionante no está obligada a estimar el monto de las pretensiones, de ahí que es el Juez de Trabajo quien debe hacer la estimación correspondiente a efectos de determinar la competencia por la cuantía.

³¹ Corresponde a US \$ 4000 Dólares, según el tipo de cambio del Banco Central de Costa Rica, para el 15 de octubre del 2010.

Número de expedientes activos en trámite y en ejecución según instancias laborales. Período 2005 – 2010³²

Instancia	Casos Entrados*	Casos terminados	Circulante**		
			Trámite	Ejecución	Total
1ª Instancia Mayor cuantía	10.940	9.774	29.397	4.537	33.924
1ª Instancia Menor cuantía	8.646	11.474			
Tribunales de Trabajo	6.097	5.088	5.439	NA	5.439
Sala de Casación	788	849	212	NA	212
Total al 31-dic-2005	26.471	27.185	35.048	4.537	39.585
1ª Instancia Mayor cuantía	12.098	12.367	27.982	3.960	31.942
1ª Instancia Menor cuantía	8.698	10.609			
Tribunales de Trabajo	4.533	6.694	3.309	NA	3.309
Sala de Casación	1.040	970	282	NA	282
Total al 31-dic- 2006	26.369	30.640	31.573	3.960	35.533
1ª Instancia Mayor cuantía	13.658	13.208	26.675	4.518	31.193
1ª Instancia Menor cuantía	7.457	10.783			
Tribunales de Trabajo	4.727	5.754	2.337	NA	2.337
Sala de Casación	889	785	386	NA	386
Total al 31-dic-2007	26.731	30.530	29.398	4.518	33.916
1ª Instancia Mayor cuantía	11.339	14.909	26.633	3.901	30.534
1ª Instancia Menor cuantía	10.648	10.243			
Tribunales de Trabajo	4.843	5.327	1.889	NA	1.889
Sala de Casación	920	850	457	NA	475
Total al 31-dic-2008	27.750	31.329	28.979	3.901	32.880***
1ª Instancia Mayor cuantía	14.167	17.880	15.634	2.032	17.666
1ª Instancia Menor cuantía	14.905	12.269	9.868	1.923	11.791
Tribunales de Trabajo	5.534	5.269	2.202	NA	2.202
Sala de Casación	1.124	1.047	552	NA	552
Total al 31-dic-2009	35.730	36.465	28.256	3.955	32.211
1ª Instancia Mayor cuantía	16.887	15.428	20.111	1.882	21.993
1ª Instancia Menor cuantía	15.468	14.449	10.190	2.620	12.810
Tribunales de Trabajo****	5.353	5.513	2.106	NA	2.106
Sala de Casación	1.025	1.370	207	NA	207
Total al 31-dic-2010	38.733	36.760	32.614	4.502	37.116

^A Los casos entrados incluyen además los casos reentrados y los legajos de ejecución para los años 2009 y 2010.

^{**} Con respecto al circulante algunas oficinas no presentan el desglose del circulante (trámite y ejecución), por lo que se incluye en trámite.

^{***} No incluye los casos del Juzgado de Seguridad Social creado en ese año dado que se estaba en proceso de depuración e incorporación a los sistemas informáticos respectivos. En la contabilización que se realizó en 2010 incluyendo estos casos, por lo que el circulante ascendió a 35.079 casos.

^{****} Se da una disminución en los casos entrados a nivel del Tribunal de Trabajo del II Circuito Judicial de San José producto de la disposición de Corte Plena de que los asuntos de Jerarquía Impropia no serán de competencia de ese Tribunal. Además la disminución de la cantidad de casos terminados para este periodo obedece según señaló la Jueza Tramitadora del Tribunal de Trabajo del II Circuito Judicial de San José al cese de labores de la Sección Cuarta, conformada por 3 jueces extraordinarios.

Fuente: Sección de Estadística del Poder Judicial. Abril 2011.

V. Características del proceso judicial laboral

El proceso laboral se caracteriza por la aplicación de los principios de oralidad, informalidad, oficiosidad, celeridad y gratuidad. Se trata de un proceso regido por la informalidad que busca equilibrar la diferencia de fuerzas que existe entre la parte patronal y la parte trabajadora.

1. Clases de procesos

En la legislación laboral costarricense se encuentran regulados los siguientes procesos: El proceso ordinario laboral, el proceso de ejecución de sentencia, el proceso ordinario de pensión por invalidez, el proceso de riesgo profesional, el proceso por infracción a leyes de trabajo o de previsión social y el proceso para la resolución de conflictos colectivos de carácter económico social. También existen otros procesos especiales, como el que se sigue para la disolución de cooperativas y sindicatos, el del trámite de conmutación de rentas y el de consignación de prestaciones de trabajador fallecido.

En el proceso ordinario laboral se conocen los reclamos por derechos laborales de carácter individual como lo son: el aguinaldo, el preaviso, el pago del auxilio de cesantía, las vacaciones y las anualidades, entre otros. En general, este proceso está concebido para solucionar cualquier diferencia que surja entre patronos y trabajadores que tenga como origen la relación laboral.

El proceso de Ejecución de Sentencia se encuentra regulado en el art. 582 del Código de Trabajo y de manera supletoria por las disposiciones del Código Procesal Civil que le sean aplicables. Este proceso se lleva a cabo cuando se encuentra firme una sentencia declarativa de derechos. Por regla general la ejecución de sentencia es ordenada de oficio por el Juez de Trabajo, salvo cuando se requiera la presentación de pruebas para poder determinar los montos correspondientes, en cuyo caso debe intervenir la parte acreedora. Para el aseguramiento de la ejecución de sentencia, el juez puede realizar embargos y ordenar el remate de bienes. Se trata de un proceso sencillo y expedito.

En el proceso ordinario de pensión por invalidez y el de riesgo laboral o profesional, se diferencian del ordinario laboral propiamente dicho, por la especificidad de las pretensiones que en ellos se conocen y por el tipo de prueba requerida. En el proceso ordinario de pensión por invalidez la demanda se entabla contra la Caja Costarricense del Seguro Social con la pretensión del reconocimiento de la pensión a favor de la parte actora. El Juez resuelve siguiendo el criterio médico que emite el Departamento de Medicina Forense del Poder Judicial.

En el caso del proceso de Riesgos del Trabajo, se conocen las demandas

³² OIT, Informe de verificación (...), 2011, óp. cit.; pág. 55.

por accidentes laborales y enfermedades profesionales, y tiene por objeto el reconocimiento de las prestaciones legales que corresponde al Seguro de Riesgos del Trabajo a cargo del Instituto Nacional de Seguros. Al igual que sucede con el proceso de demanda de pensión en este caso el Juez resuelve con sustento en el criterio médico que emite el Departamento de Medicina Forense del Poder Judicial.

En cuanto al proceso de Infracción a las leyes de trabajo y de seguridad social, el art. 564 del Código de Trabajo, confiere acción para hacer efectivas las responsabilidades que correspondan por la comisión de faltas contra las leyes de trabajo o de previsión social, a las personas perjudicadas o a sus representantes legales, a las autoridades administrativas de trabajo, a las entidades de protección a los trabajadores, y cuando se trata de infracción a normas prohibitivas, el derecho de acción y denuncia lo tiene cualquier persona. La denuncia o acusación puede presentarse de forma verbal o por escrito.

En este proceso, a la parte denunciada se le puede condenar al pago de una multa en el caso de encontrarse culpable, por consiguiente, al ser la imposición de multas materia de derecho penal, el proceso de Infracción toma muchos principios y procedimientos de la materia penal. Consecuentemente, en este proceso se aplican de manera supletoria las disposiciones que regula el Código Procesal Penal para la materia de contravenciones, lo que en la práctica genera problemas muy serios, en particular en lo referente al cómputo de la prescripción de la falta y en la aplicación del principio del indubio pro reo, en vez de la aplicación del principio indubio pro operario, propio del Derecho de Trabajo.

El proceso para la resolución de los conflictos colectivos de carácter económico-social, es de aplicación obligatoria para las partes cuando en un centro de trabajo se produzca una situación que pueda desembocar en una huelga o paro. Se trata de un proceso compuesto de una primera etapa de conciliación, que es de celebración obligatoria como requisito previo para ir a la huelga o al paro, y una segunda etapa de arbitraje que en todo caso es optativa por acuerdo de partes.

El proceso inicia con la interposición por la parte interesada ante el Juez de Trabajo del pliego de peticiones de orden económico-social (art. 509 del Código de Trabajo). Dentro de las doce horas siguientes al recibo del pliego de peticiones, el Juez de Trabajo procederá a la formación del Tribunal de Conciliación y notificará a la otra parte que debe nombrar dentro de las próximas veinticuatro horas su delegación.

El Tribunal de Conciliación debe reunirse sin pérdida de tiempo con el objeto de convocar a ambas delegaciones para una comparecencia, que se verificará dentro de las treinta y seis horas siguientes. Si hubiere arreglo se dará por terminada la controversia y las partes quedarán obligadas a firmar y cumplir el convenio que se redacte.

En caso de que no hubiere arreglo, las partes pueden acordar someter el asunto a un Tribunal de Arbitraje o bien solicitar al Juez la calificación legal del movimiento de huelga o paro.(art. 519 Código de Trabajo)

De haber compromiso para acudir al arbitraje, el Tribunal de Arbitraje oír a los delegados de las partes separadamente o en comparecencias, interrogará personalmente a los patronos y a los trabajadores en conflicto, sobre los puntos que juzgue necesario aclarar; de oficio o a solicitud de los delegados ordenará la evacuación rápida de las diligencias probatorias que estime convenientes y luego dictará la sentencia, la cual será obligatoria para las partes por el plazo que ella determine, que no podrá ser inferior a seis meses. (art. 534 Código de Trabajo)

Si no hubiere arreglo conciliatorio o no se hubiere suscrito compromiso de ir al arbitraje, los trabajadores gozarán de un plazo de veinte días para declarar la huelga legal.(art. 525 Código de Trabajo)

2. Etapas del proceso ordinario

La estructura del proceso ordinario laboral se articula en tres etapas o fases: La fase de iniciación, la fase demostrativa y la fase conclusiva.

2.1 Fase de iniciación: *Demanda, emplazamiento y contestación*

El proceso da inicio con la interposición de la demanda, que debe cumplir con los requisitos mínimos que exige el art. 461 del Código de Trabajo, que son: calidades del actor y el demandado, exposición clara y precisa de los hechos, enumeración de los medios de prueba, peticiones y señalamiento de lugar o medio para oír notificaciones. (art. 461 Código de Trabajo). La demanda se puede presentar de forma verbal ante el Juzgado de Trabajo, donde se levantará un acta lacónica de los puntos antes mencionados.

Si la demanda adolece de algún defecto, el Juez debe ordenar al actor que subsane los defectos para lo cual debe indicarle de manera puntual cuáles son los requisitos omitidos. (art. 462 Código de Trabajo)

Presentada en forma la demanda o corregidos los defectos en su caso, el Juez procede a trasladarla al demandado y le confiere un plazo no mayor a quince días para que la responda. El demandado deberá referirse a cada uno de los hechos, aportar la prueba que considere pertinente y señalar un lugar para oír notificaciones (art. 464 Código de Trabajo). En el mismo acto de contestación el demandado puede reconvenir al actor siempre y cuando el reclamo sea conexo con el que contenga la demanda (art. 466 Código de Trabajo)

En el escrito de contestación el demandado debe interponer las excepciones

de defensa, salvo las excepciones de cosa juzgada, prescripción y transacción las cuales pueden ser presentadas hasta antes del dictado de la sentencia (art. 469 Código de Trabajo).

Sobre las excepciones interpuestas el Juez dará audiencia por tres días a la parte contraria para que se pronuncie. El Juez resolverá las excepciones dilatorias, dando preferencia a la excepción de falta de competencia; las demás las resolverá al momento de dictar sentencia.

2.2 Fase Demostrativa: Comparecencia para evacuación de prueba

Contestada la demanda o en su caso la reconvenición y resueltas las excepciones dilatorias, el Juez convoca a las partes a una comparecencia de conciliación y de pruebas. (art. 474 Código de Trabajo). Si fracasa la audiencia de conciliación, el Juez procede de inmediato a recibir las pruebas. Corresponde al Juez indicar cuáles pruebas se recibirán y para ello debe prevenir a las partes para que las presenten bajo el apercibimiento de ser declaradas inevacuables. Si toda la prueba no lograre recibirse en una comparecencia, se señalará día y hora para una nueva. Es prohibido celebrar más de dos comparecencias a menos que el Juez considere la celebración de una tercera comparecencia de suma importancia para la resolución del caso. (art. 486 Código de Trabajo).

2.3 Fase conclusiva: Dictado de la Sentencia:

Una vez evacuadas todas las pruebas o declaradas inevacuables las que lo fueren el expediente quedará listo para el dictado de la sentencia. En el proceso laboral no existe plazo para formular conclusiones.

El Juez debe dictar sentencia dentro de los cinco días siguientes a aquél que estuvieren listos los autos para el fallo.

La sentencia debe resolver todos y cada uno de los puntos que hayan sido objeto del debate. No podrán comprender otras cuestiones que las demandadas, ni conceder más de lo que se hubiere pedido. (art. 155 Código Procesal Civil).

3. Pruebas: ofrecimiento y actuación

En el proceso laboral existe libertad probatoria por lo que las partes pueden ofrecer cualquier tipo de prueba siempre y cuando sea legalmente permitida. Los medios de prueba más usados son la prueba testimonial, la confesional, la pericial y la documental.

Respecto al ofrecimiento de la prueba, la jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, ha establecido que en el Derecho Procesal del

Trabajo, el principio de derecho común según el cual quien afirma algo está obligado a demostrarlo, es deliberadamente subvertido, ya que el trabajador, que es normalmente el actor o demandante, es exonerado en lo sustancial de la obligación de probar su dicho. La carga de la prueba recae en lo básico sobre el empleador. Se trata de la aplicación del principio de “redistribución de la carga de la prueba” que hace que la demanda goce de una presunción de veracidad; se le reputa cierta a priori con base en una presunción juris tantum que debe ser destruida por el empleador.³³

Para el análisis de la prueba, el Juez de Trabajo debe apreciar la prueba en conciencia, sin sujeción a las normas de Derecho común, con la obligación de expresar los principios de equidad o de cualquier otra naturaleza en que funde su criterio.” (art. 493 Código de Trabajo)

El Juez debe procurar recibir toda la prueba en una sola audiencia. Sólo en caso de ser esta muy numerosa podrá señalar una segunda comparecencia. Durante estas audiencias, el Juez debe consignar los aspectos más relevantes de la evacuación de la prueba en un acta lacónica. El juez declarará de oficio inevacuables las pruebas que no se reciban en las comparecencias si no mediara justificación alguna. Así mismo, el Juez tiene la potestad de rechazar prueba ofrecida, por otras razones diferentes a la legalidad de la misma, o bien solicitar prueba para mejor resolver antes de dictar sentencia, en aquellos casos que considere se necesitan mayores elementos probatorios que los aportados en el expediente.

4. Instancias y recursos

Conforme se ha expuesto antes, la estructura de la jurisdicción laboral tiene tres instancias: La primera conformada por los Juzgados de Trabajo de Menor y Mayor Cuantía, sean estos especializados o mixtos; una segunda instancia en la que intervienen los Tribunales de Mayor Cuantía y una tercera en la que resuelve en alzada la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

El Código de Trabajo hace referencia a tres tipos de recursos a saber: El recurso de Revocatoria, el recurso de Apelación y el recurso de Casación ante la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

De conformidad con lo que dispone el art. 499 el recurso de revocatoria procede contra todas las resoluciones de los Tribunales de Trabajo salvo que se trate de sentencias o de autos que pongan fin al juicio o imposibiliten su continuación. Su interposición deberá hacerse dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la respectiva resolución.

³³ Ver: Sentencia N° 990 del 14 de diciembre de 2007 y sentencia N° 1031 del 21 de julio de 2010.

En cuanto al recurso de Apelación, este sólo cabrá en los casos expresamente señalados en el Código de Trabajo o cuando se ejercite contra las sentencias definitivas o contra los autos que pongan término al litigio o imposibiliten su continuación, siempre que se interponga dentro del tercer día. (art. 500 Código de Trabajo).

El recurso de Casación procede contra las sentencias dictadas por los Tribunales de Mayor Cuantía. Debe interponerse directamente ante la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. El planteamiento del recurso no está sujeto a ningún tipo de formalidad, basta con que en el escrito se indiquen las razones, claras y precisas, que ameritan la procedencia del recurso. (art. 557 Código de Trabajo). Su presentación deber hacerse dentro del término de quince días hábiles contados a partir de la notificación de la sentencia.

5. Grado de oralidad o escrituración

Aún y cuando el Código de Trabajo dispone en su numeral 443 que los procesos laborales son fundamentalmente orales, en la práctica judicial predomina la escritura. No obstante, de acuerdo a las normas procesales vigentes, la parte actora puede interponer la demanda de forma verbal, a manera de apud acta y de presentarse de esta forma, el funcionario judicial debe levantar un acta lacónica con los hechos que sustentan las pretensiones. (art. 463 Código de Trabajo)

Así mismo, diligencias tales como acusaciones o denuncias, otorgamiento de poder, ofrecimiento de prueba, solicitudes, apelaciones de dictámenes médico-legales pueden formularse en el juzgado de manera verbal, y es el despacho quien debe levantar el acta respectiva. (art. 445 Código de Trabajo)

La etapa procesal de mayor grado de oralidad es la de juicio. En esta ocasión la audiencia tanto de conciliación como de recepción de prueba se practica de manera oral. Las partes pueden hacer las objeciones u observaciones que consideren pertinentes, sin necesidad de presentarlas por escrito aún y cuando los actos quedan siempre respaldados por escrito en las respectivas actas. (art. 464 Código de Trabajo)

6. La conciliación judicial

En todo proceso laboral está permitida la conciliación judicial. En el proceso ordinario, la conciliación tiene cabida en la misma audiencia de evacuación de la prueba. El art. 474 del Código de Trabajo establece que una vez contestada la demanda y resueltas las excepciones dilatorias el Juez convocará a las partes a una a una comparecencia de conciliación y de pruebas. Tal y como lo dispone el art. 475 del mismo código, antes de proceder con la evacuación de la prueba, el Juez debe promover la conciliación entre las partes proponiéndoles los medios

que su prudencia le sugiera y haciéndoles ver la conveniencia que tiene el arreglo conciliatorio. Señala el mismo art. 475 que de no ser posible la conciliación en esta comparecencia el Juez debe intentar la conciliación en cualquier otra audiencia en que ambos litigantes estén presentes.

De haber arreglo conciliatorio entre las partes, el Juez de Trabajo deberá aprobarlo de inmediato, salvo que lo acordado fuere contrario a las leyes de trabajo. El arreglo aprobado por resolución firme tiene el valor de cosa juzgada y se procederá a hacerlo efectivo por los trámites de ejecución de sentencia.

7. La mora judicial, la duración del proceso

El retraso en la duración del proceso laboral es un problema de fácil constatación. A pesar de que los plazos establecidos en el Código de Trabajo para la tramitación de las diferentes etapas procesales de la primera instancia suman una duración de aproximadamente seis meses³⁴ en la práctica este plazo se prolonga hasta los 22 meses y 2 semanas (Ver cuadro).

La tasa de congestión determina el grado de saturación o retraso existente. Si la tasa de congestión es mayor a 1, existe congestión; si es igual a 1, no existe congestión. En este caso, para la primera instancia se indica que para el 2010 la tasa de congestión fue de 2.2; lo que significa que los Despachos laborales debieron tramitar 2,2 veces más casos de los que resolvieron para eliminar el retraso. Esto significa que los juzgados de primera instancia debieron haber resuelto más del doble de los casos que resolvieron.

Por otro lado, el aumento de la pendencia en todas las instancias también muestra la mora judicial existente. La tasa de pendencia es el porcentaje de expedientes que están en espera de ser tramitados y aquellos en los que se ha iniciado trámite pero que no han logrado terminarse. Para la primera instancia en el año 2010, la tasa de pendencia fue de 53,8 de los casos que tienen en trámite, un indicador alarmante. En segunda instancia para el mismo año fue de 27,6 y en casatoria fue del 13%.

La duración promedio en primera instancia sigue siendo alta, fue de 24 meses en el 2009 y en casación para el año 2010 la duración promedio de la instancia fue de 5 meses y 1 semana.

³⁴ Traslado y contestación de la demanda – 15 días hábiles (art. 464 del C.T). Contestación de la Reconvencción – 8 días hábiles (art. 467 del C.T). Audiencia sobre excepciones – 3 días hábiles (art. 470 del C.T). **Audiencia de conciliación y recepción de prueba – 7 días hábiles (art. 474 del C.T). Dictado de sentencia – 5 días hábiles (art.s 490 y 492 del C.T).

Tasas de resolución, pendencia, congestión y duración promedio de la materia laboral según instancia. Período 2005 – 2010³⁵

Despacho Judicial	Primera instancia*	Segunda instancia	Casación
Tasa de Resolución**			
2005	42,0	48,3	80,0
2006	45,1	66,9	77,5
2007	43,5	71,1	67,0
2008	45,3	73,8	65,0
2009	50,6	70,5	66,5
2010	46,2	72,4	87,0
Tasa de Pendencia***			
2005	58,0	51,7	20,0
2006	54,9	33,1	22,5
2007	56,5	28,9	33,0
2008	54,8	26,2	35,0
2009	49,4	29,5	33,5
2010	53,8	27,6	13,0
Tasa de Congestión****			
2005	2,4	2,1	1,2
2006	2,2	1,5	1,3
2007	2,3	1,4	1,5
2008	2,2	1,4	1,5
2009	2,0	1,4	1,5
2010	2,2	1,4	1,2
Duración promedio*****			
2005	22 meses y 3 semanas	s.d.	5 meses 0 semanas
2006	25 meses y 1 semana	s.d.	4 meses y 1 semana
2007	23 meses 3 semanas	s.d.	6 meses 0 semanas
2008	22 meses y 2 semanas	s.d.	6 meses y 2 semanas
2009	24 meses y 0 semanas	s.d.	6 meses y 3 semanas
2010	s.d.	s.d.	5 meses y 1 semana

* En las oficinas de primera instancia para los años 2005 y 2006 se tomaron como casos activos al iniciar y finalizar el período solamente los expedientes cuyo estado era "trámite". Para el 2007 se aplicó esa misma medida para los casos al iniciar el período.

** Tasa de resolución: Se obtiene al dividir los casos resueltos entre la suma de casos activos al iniciar el período más casos entrados, más los reentrados y el resultado se multiplica por 100. Para el 2009, en los Juzgados de Primera Instancia, la tasa se encuentra sobrestimada dado que se cancelaron con motivo de términos todos los expedientes con los cuales se creó el Juzgado de Seguridad Social.

*** Tasa de pendencia: Se obtiene al dividir los casos activos al finalizar el período entre la suma de casos activos al iniciar el período, más casos entrados, más los reentrados y el resultado se multiplica por 100. Para los Juzgados de Primera Instancia se encuentra sobrestimada dado que se incorporó en su cálculo todos los asuntos terminados por otras razones que se excluyeron del Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, para crear el Juzgado de Seguridad Social.

**** Tasa de congestión: Se obtiene al dividir los casos activos al iniciar el período más los casos entrados y reentrados entre los casos resueltos.

***** Para calcular la duración promedio de los procesos judiciales, solamente se toma en cuenta con juicios ordinarios.
Fuente: Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial. Abril 2011.

8. Gratuidad o costo del proceso laboral

La gratuidad es uno de los principios que caracterizan el proceso laboral. El Código de Trabajo hace referencia al principio de gratuidad en varios de sus artículos. Así el art. 10 dispone la exoneración de los impuestos de papel sellado y timbres fiscales para todos los actos jurídicos, solicitudes y actuaciones de cualquier especie que se tramiten ante el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social y ante los Tribunales de Trabajo.

Por su parte, el art. 444 del citado código, señala que las partes también podrán gestionar por escrito pero no están obligadas a aportar copias. Tampoco se exigirán estas cuando se aporten documentos.

La manifestación más clara de este principio la encontramos en la posibilidad que tiene toda persona de iniciar el proceso laboral sin acompañamiento letrado. Como consecuencia de esto, funcionan en el país Consultorios Jurídicos creados por ley³⁶ para brindar asesoría legal y patrocinio letrado a personas de escasos recursos. Este es un servicio que prestan las universidades que imparten la carrera de Derecho. La asesoría jurídica la brindan estudiantes avanzados bajo la vigilancia de un abogado incorporado al Colegio de Abogados.

VI. Principales problemas de la administración de justicia laboral

1. Falta de especialidad total de la justicia laboral en primera instancia y en segunda instancia o por la inexistencia de una Sala de Casación Laboral en la Corte Suprema de Justicia

De acuerdo con lo expuesto en el apartado segundo que trata sobre la estructura institucional y organización del sistema de administración de justicia laboral, es fácil advertir que el sistema de administración de justicia laboral costarricense adolece de falta de especialidad total en todas sus instancias.

A nivel de primera instancia, sólo funcionan Tribunales de Trabajo de Menor Cuantía y Juzgados de Mayor Cuantía especializados en la materia en los cantones centrales y en el Segundo Circuito Judicial de San José. En todos los demás puntos geográficos operan Tribunales de Menor Cuantía y Juzgados Mixtos que resuelven en materias tan diversas como la penal, la civil, la materia de pensiones alimentarias y violencia doméstica y la de tránsito.

Para el año 2010, en el país funcionan en total 98 Juzgados de Trabajo, de los cuales solo 15 son de competencia única y especializada en la materia; los otros

³⁵ OIT, Informe de Verificación (...), óp. cit., 2011; pág. 57.

³⁶ Se trata de la Ley de Consultorios Jurídicos N° 4775 del 21 de junio de 1961 reformada por la Ley N° 6369 del 5 de setiembre de 1979.

83 son juzgados con competencia mixta.³⁷

En segunda instancia la ausencia de especialidad es más notoria. De un total 13 Tribunales que funcionan en todo el país, sólo el Tribunal de Mayor Cuantía del Segundo Circuito Judicial de San José tiene competencia exclusiva y especializada en la materia laboral; todos los demás tribunales son mixtos.³⁸

En cuanto a la tercera instancia, aún y cuando la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia no tiene competencia exclusiva, sí tiene un alto nivel de especialidad en la materia laboral, al punto que más del 75%³⁹ de los expedientes que resuelve son de procesos laborales, y sus fallos son fuente de derecho importante para todo el sistema de administración de justicia laboral.

Pese a los esfuerzos sostenidos por el Poder Judicial para crear más juzgados y tribunales especializados en la materia laboral, el sistema de administración de justicia costarricense sigue adoleciendo de un evidente incumplimiento del mandato constitucional de establecer una jurisdicción especializada de Trabajo de pleno alcance para todo el país.

2. Mora judicial

Sin lugar a dudas, la mora judicial es el problema más notorio de la administración de justicia laboral. Tanto el proceso ordinario como los procesos especiales adolecen de anquilosamiento y retrasos que permiten constar el incumplimiento del derecho de carácter fundamental de acceso a la justicia pronta y cumplida que consagra el art. 41 de la Constitución Política.

En buena medida ha sido la preocupación por combatir la mora judicial lo que motivó que en el año 2005 la Corte Suprema de Justicia junto con el Ministerio de Trabajo iniciaran la elaboración del proyecto de reforma procesal laboral cuyo objetivo más importante es introducir modificaciones a la estructura del proceso para reducir la mora judicial.

Además de las deficiencias del proceso laboral vigente, el problema de la mora judicial se agudiza por el aumento constante de expedientes que ingresan al sistema. Para diciembre del 2010, el total de expedientes activos fue de 37.116, un número superior al registrado para el mes de diciembre del año 2009 (32.211).

El aumento en la acumulación de expedientes ha llevado al Poder Judicial

³⁷ Aquí se incluyen Tribunales de Menor Cuantía.

³⁸ Organización Internacional del Trabajo, Informe de verificación; Óp. Cit.

³⁹ Vega Robert, Rolando, **Debilidades y fortalezas de la administración de justicia laboral. Entrevista: Instalaciones del Poder Judicial**, 5 de noviembre de 2010.

a implementar una serie de medidas administrativas que pretenden agilizar los procesos laborales y reducir el atraso en la administración de justicia. Una de las medidas más interesantes que está por implementarse de manera transitoria hasta tanto no se apruebe el proyecto de ley de la reforma procesal, consiste en poner en práctica en los despachos laborales un protocolo para implementar la oralidad de acuerdo con las normas de calidad estipuladas en el Proyecto de Gestión Integral de la Calidad y Acreditación (GICA) que se implementa en el Poder Judicial desde el año 2005.

Con el mismo propósito, se creó el Juzgado de Seguridad Social del Primer Circuito Judicial de San José que inició funciones en diciembre del 2009 y al cual se le dio competencia exclusiva para resolver los asuntos de pensiones y riegos de trabajo que anteriormente eran resueltos por el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial, lo que en la práctica representó una reducción para este último despacho del 40% del total de expedientes.

También se está implementando tanto en el Juzgado de Seguridad Social como en el Juzgado de Trabajo de Cartago la tramitación del expediente electrónico que brinda mayor agilidad al despacho y mayor facilidad de acceso a las partes.

Sin poner en tela de juicio los resultados positivos que se pueden obtener de las medidas que hasta ahora ha implementado el Poder Judicial con la finalidad de reducir la mora judicial, sin lugar a dudas la solución de mayor calado al problema de la morosidad judicial parece estar en la reforma procesal laboral que recoge el Proyecto de Ley de Reforma Procesal Laboral⁴⁰ pendiente de aprobación legislativa.⁴¹

3. Insuficiencia de tribunales

Si se parte de lo dispuesto en el art. 70 de la Constitución Política, que ordena al Poder Judicial establecer una jurisdicción de trabajo especializada en la materia y exclusiva para la resolución de asuntos laborales, es fácil constatar que el sistema de administración de justicia laboral costarricense tiene insuficiencia de tribunales de trabajo. El dato más ilustrativo y a la vez irrefutable de la anterior afirmación, está en la cantidad de juzgados y tribunales mixtos con competencia para conocer de asuntos laborales junto a los de otras disciplinas como la penal, civil y familia. Así mismo, las cargas de trabajo que tienen los jueces laborales y la tardanza en la resolución de los asuntos sometidos a su conocimiento hace suponer la necesidad de contar con más juzgados y tribunales de trabajo.⁴²

⁴⁰ Proyecto N° 15990. "Proyecto de Ley de Reforma Procesal Laboral". **Diario Oficial "La Gaceta"**, número 185. San José: 23 de setiembre de 2010.

⁴¹ Varela Araya, Julia; Vega Robert, Rolando; Salazar, Luis Fernando; Mesaguer, María Luisa; Amoretti, Héctor Bolaños Céspedes, Fernando; Abdalah, Leda; Umaña Barquero, Saúl y Quirós Díaz, Susan (2010). **Apresiasi sobre el derecho laboral costarricense**. Entrevistas: Varios lugares. Setiembre, Octubre y Noviembre, 2010.

⁴² *Ibidem*

En el informe “Acceso a la Justicia laboral en la maquila textil en la región CA-RD” elaborado por la Asociación de Servicios de Promoción Laboral (ASEPROLA), se señala que: “*En el ámbito judicial (...) se ha evidenciado que pese a que Costa Rica tiene uno de los mayores índices de jueces por cada cien mil habitantes, (16/100.000), la concentración de servicios que se da en la Gran Área Metropolitana es inconveniente para el acceso a la justicia de la población rural, que es precisamente la que reporta mayores índices de pobreza; (...) A este obstáculo de la “centralización” de dependencias que tiene relación con un sistema de tutela de los derechos laborales, hay que agregarle otro correlativo, el costo que implica trasladarse a los ámbitos de administración de la justicia.*”⁴³

4. Carencia de plena oralidad en los procesos de trabajo

La carencia de plena oralidad en los procesos laborales es uno de los problemas que enfrenta la administración de justicia laboral. A pesar de que el art. 443 del Código de Trabajo enuncia que el procedimiento en todos los juicios de competencia de los Tribunales de Trabajo es fundamentalmente verbal, en la práctica la escritura es predominante. Esta situación sin lugar a dudas le resta dinamismo al proceso y contribuye al problema de morosidad que hemos expuesto antes.

Tratándose del proceso ordinario que conoce el Juzgado de Trabajo de Mayor Cuantía, la oralidad queda limitada a la audiencia de evacuación de prueba, que en el acto también se formaliza en documentos escritos que se agregan al expediente. Fuera de esta instancia, y con la excepción que en algunos casos hace la presentación de la demanda “*apud acta*” cuando el trabajador por no contar con patrocinio letrado acude personalmente al despacho y de manera verbal interpone la demanda, todas las demás instancias del proceso se tramitan por escrito.

Algo diferente ocurre con los procesos que conocen los Tribunales de Menor Cuantía, en los cuales la oralidad tiene mayor protagonismo, por cuanto se permite la interposición verbal de la demanda, se utiliza la oralidad en la audiencia de conciliación y evacuación de pruebas y en este mismo acto se dicta de forma oral la sentencia. Sin embargo, el proceso sigue siendo predominantemente escrito.

La situación expuesta se vería sustancialmente modificada con la aprobación del proyecto de ley de reforma procesal que propone un fortalecimiento de la oralidad, al disponer que: “El proceso ordinario se sustanciará, como regla general, en dos audiencias orales: una de carácter preliminar y la otra complementaria o

de juicio (art. 513). Más adelante, el art. 515 *ibídem*, que establece las reglas del juicio, dispone que una vez recibida la prueba y formuladas las conclusiones por las partes, el Tribunal “... *deliberará y dictará la parte dispositiva de la sentencia de inmediato en forma oral, debiendo señalarse en ese mismo acto hora y fecha, dentro de los cinco días siguientes, para la incorporación al expediente y entrega a las partes del texto integral del fallo, el cual será escrito.*” De momento y hasta tanto el citado proyecto no sea Ley de la República, la nota característica de la sustanciación del proceso laboral vigente sigue siendo la escritura.

5. Carácter rutinario en la conciliación judicial

La forma en que está estructurado el proceso ordinario laboral, propicia que la conciliación sea vista tan solo como una etapa más del proceso, que en la mayoría de casos es atendida por el Juez como un mero formalismo procesal y ejecutada de manera rutinaria.⁴⁴

El Código de Trabajo otorga poco espacio para la conciliación. Si bien es cierto, las partes cuentan con la posibilidad de conciliar en cualquier momento, dentro de la estructura formal del proceso la conciliación queda reducida a la etapa preliminar de la única comparecencia a la que asisten las partes en todo el proceso, y a la cual también se les convoca a efectos de evacuar la prueba testimonial que han ofrecido en su defensa.

En efecto, el Código de Trabajo tan sólo se refiere a la etapa de conciliación en dos de sus artículos. El primero de ellos (art. 474) establece que el Juez convocará a las partes a una comparecencia de conciliación y de pruebas, y de seguido, el numeral 575 señala que: “en la comparecencia procurará el Juez, en primer lugar, avenir a las partes proponiéndoles los medios de conciliación que su prudencia le sugiere y haciéndoles ver la conveniencia que un arreglo tiene para ellos.”

La concentración de la etapa conciliatoria con la etapa de evacuación de prueba en una sola audiencia dentro del proceso, repercute en una seria limitante para propiciar un espacio de conciliación más dinámico, ya que en este esquema, la conciliación no es revestida de la formalidad que requiere para ser vista como un espacio real y efectivo para poner término al conflicto.

Aunado a lo anterior, los Jueces de trabajo reciben poca capacitación en técnicas de conciliación, situación que se ve reflejada en la forma rutinaria con que acostumbran celebrar la audiencia de conciliación. El Juez se limita a explicar a las partes la posibilidad que tienen de llegar a un acuerdo conciliatorio antes de pasar a escuchar las declaraciones de los testigos.

⁴³ Asociación Servicios De Promoción Laboral–ASEPROLA (2007). **Investigación Regional. Acceso a la justicia laboral en la maquila textil en la región CA-RD**, 2007.

⁴⁴ Proyecto N° 15990, 6p. cit.

En el estudio “Diagnóstico de Necesidades de Capacitación en Materia Laboral” realizado por la Escuela Judicial se indica que un alto porcentaje de los abogados litigantes, magistrados y letrados de la Sala Segunda que fueron entrevistados para dicho estudio, consideran que los Jueces de trabajo no tienen la habilidad requerida para negociar y propiciar la conciliación.⁴⁵

Prueba de lo expuesto es el bajo porcentaje de éxito alcanzado en la etapa de conciliación judicial. Para el año 2010, de un total de 29,836 casos terminados en primera instancia, sólo 2,498 concluyeron por la vía de la conciliación, lo que representa tan solo el 8,4% de efectividad de la conciliación laboral en vía judicial.⁴⁶ En años anteriores la efectividad de la conciliación ha sido del orden del 5% como se aprecia en el siguiente cuadro.

Casos terminados en las oficinas de primera instancia competentes en materia laboral y casos terminados por conciliación. Período 2005 – 2010⁴⁷

Año	Casos terminados	Terminados por conciliación	Porcentaje
2005	21.248	1.056	5,0
2006	22.976	1.117	4,9
2007	23.991	1.359	5,7
2008	25.152	1.413	5,6
2009	30.149	1.607	5,3
2010	29.836	2.498	8,4

Fuente. Sección de Estadística, Departamento de Planificación. Abril 2011

La propuesta del Proyecto de Ley de Reforma Procesal Laboral, introduce una modificación a la estructura del proceso ordinario que propone cambiar en buena medida los problemas apuntados. En este sentido el cambio consiste en sustanciar el proceso en dos audiencias orales, de manera que la conciliación será celebrada en la audiencia preliminar y estará a cargo preferentemente de un conciliador judicial, si existiere uno en el juzgado, en cuyo caso la asumirá en la misma audiencia, sustituyendo a quien la dirige, para esa única actividad. De no haberlo, la conciliación la dirigirá el mismo juez quien esté juzgando el caso.

⁴⁵ Poder Judicial. Escuela Judicial, **Diagnóstico de Necesidades de Capacitación en Materia Laboral**, 2010.

⁴⁶ OIT, **Informe de Verificación**, óp. cit., 2011; pág. 60.

⁴⁷ *Ibidem*.

6. Renuncia de derechos en sentido material (no formal), por la utilización de transacciones judiciales

El principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales está consagrado al más alto nivel del ordenamiento jurídico costarricense. El art. 74 de la Constitución Política que cierra el Capítulo de Garantías Sociales en el cual se comprenden los derechos laborales de carácter fundamental, establece que: “Los derechos y beneficios a que este Capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional.”

Por su parte, el Código de Trabajo preceptúa en su numeral 11 que: “Serán absolutamente nulas, y se entenderán por no puestas, las renunciaciones que hagan los trabajadores de las disposiciones de este Código y de sus leyes conexas que los favorezcan.”

No existe por lo tanto duda alguna de que el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales es de acatamiento obligatorio y que su inobservancia supone la nulidad de los actos que lo contravengan. No obstante lo anterior, las transacciones sobre derechos laborales entre partes son válidas si se ajustan en un todo al ordenamiento jurídico. En este sentido, la jurisprudencia laboral ha establecido una diferencia entre los denominados derechos reales (vacaciones, aguinaldo y salarios ordinarios) los cuales nacen con el sólo hecho de existir la relación laboral y por ende son indiscutibles e irrenunciables, y otros como lo son el preaviso, la cesantía y las horas extraordinarias cuyo reconocimiento puede estar sujeto a la constatación de supuestos de hecho adicionales a la existencia de una relación laboral, lo que hace que se les considere, de manera genérica, como meras expectativas de derechos, y por consiguiente, objeto de transacción libre y voluntaria entre partes.⁴⁸

Por lo general los criterios jurisprudenciales antes citados son seguidos y acatados por los Jueces de Trabajo, que en su intervención en la fase de conciliatoria dentro del proceso judicial están obligados a hacer valer el principio de irrenunciabilidad y a velar por la legalidad del acuerdo conciliatorio.

No obstante, existen dudas respecto a la inobservancia del principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales que se puede estar dando en los Centros

⁴⁸ Sentencia 393- 1999 del 17 de diciembre de 1999. Sentencia N° 825 del 13 de setiembre de 2000; Sentencia 347- 2009 del 6 de mayo de 2009. Todas de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. También, sobre este tema se pueden ver los Votos 1739-92, del 1° de julio de 1992 y 3495-92 del 19 de noviembre de 1992 de la Sala Constitucional.

de Resolución Alternativa de Conflictos que funcionan al amparo de la Ley RAC.⁴⁹ La práctica acostumbrada en estos Centros RAC, de pactar una indemnización indiferenciada para todos los extremos laborales reclamados por el trabajador, consistente en el pago de una suma genérica que le sea a este satisfactoria para la totalidad del reclamo, puede implicar en muchos casos la renuncia material de derechos que como el salario, las vacaciones y el aguinaldo por mandato legal son indisponibles incluso para el propio trabajador.

En particular se ha cuestionado la celebración de audiencias de conciliación masivas que realiza periódicamente el Centro de Resolución Alternativa de Conflictos del Poder Judicial. En este caso, los Jueces de Trabajo remiten al Centro de Resolución determinada cantidad de expedientes judiciales pendientes de resolución en los cuales aún no se ha practicado la etapa de conciliación, a fin de que sean los Jueces Conciliadores de dicho Centro los que convoquen a las partes a una única audiencia en la cual se tratará de poner término al conflicto de manera conciliada. De ahí el nombre que se les da de “audiencia de conciliaciones masiva”, toda vez que la concurrencia de las partes al mismo acto es numerosa.

La crítica a este modalidad de conciliación se ha centrado en la falta de condiciones físicas adecuadas en que se practica la audiencia, por lo general se hacen en un lugar con poca privacidad que no propicia un ambiente agradable para las partes; en el poco tiempo que el Juez Conciliador dedica a cada caso, toda vez que son muchos los asuntos que deben ser atendidos y en los alcances que se le da a la conciliación, por cuanto en muchos casos puede haber renuncia de derechos laborales reales en perjuicio del trabajador, especialmente por cuanto los Jueces Conciliadores no tienen preparación especializada en la materia de conciliación laboral.

7. No utilización por los jueces de todos los poderes que les confiere la Ley

El art. 394 del Código de Trabajo dispone que: “Los Tribunales de Trabajo, una vez reclamada su primera intervención en forma legal, actuarán de oficio y procurarán abreviar en lo posible el curso normal de los asuntos sometidos a su conocimiento.”

Para la ejecución efectiva del principio de oficiosidad, el mismo Código de Trabajo otorga al Juez una serie de potestades, que van desde el poder actuar en día u hora inhábil cuando la dilación de un asunto pueda causar grave perjuicio a los interesados o a la buena administración de justicia (art.450), hasta el poder ordenar el apremio corporal del patrono cuando este se negare a reinstalar a una trabajadora embarazada (art. 94 bis CT).

⁴⁹ Salazar, Luis Fernando; Mesaguer, María Luisa; Amoretti, Héctor Bolaños Cespedes Fernando; Abdallah Arrieta, Leda; Amoretti Umaña Barquero, Saúl, y Quirós Díaz, Susan (2010). **Debilidades y fortalezas de la administración de justicia laboral**. Entrevistas: varios lugares. Setiembre 2010.

De igual forma el Código de Trabajo pone a disposición del Juez una serie de mecanismos pensados para la facilitación del trámite del proceso y la resolución oportuna de los casos que sean puestos a su conocimiento. Así por ejemplo, el art. 488 posibilita al Juez de Trabajo el solicitar a la Inspección General del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, el envío inmediato de un Inspector para que se constituya en el lugar, establecimiento o empresa afectada por la controversia.

También puede el Juez de Trabajo comisionar a otras autoridades judiciales de inferior categoría o funcionarios administrativos del Ministerio de Trabajo, para que realicen diligencias procesales como el recibir declaraciones de testigos (art. 479 Código de Trabajo), o bien, ordenar para mejor proveer, en cualquier momento, aquellas otras diligencias probatorias que estime necesarias para el mejor esclarecimiento de los hechos (art.489 Código de Trabajo), así como también, puede el Juez de Trabajo ordenar de oficio la ejecución de embargo preventivo (art.455 Código de Trabajo), llamar a confesión prejudicial a las partes (art. 455 y 459 Código de Trabajo), y decretar el arraigo cuando el patrono se ausente del país estando pendiente de resolución un juicio (458 Código de Trabajo).

En general, ante cualquier laguna en la regulación del proceso laboral, el art. 452 del Código de Trabajo le permite al Juez aplicar de manera supletoria las disposiciones del Código Procesal Civil que sean compatibles con los principios del proceso laboral, e incluso, este art. autoriza al Juez de Trabajo a aplicar por analogía las normas del referido Código Procesal para idear el que sea más conveniente al caso, a fin de que pueda dictarse con prontitud la resolución que decida imparcialmente las pretensiones de las partes.

A pesar de lo expuesto, en la práctica el Juez de Trabajo pocas veces hace uso de todas las potestades legales que le confiere el Código de Trabajo a fin de agilizar el proceso laboral y mejorar la administración de justicia. La aplicación supletoria de las normas del Código Procesal Civil es utilizada para resolver aspectos puntuales relacionados con pretensiones específicas de las partes, pero casi nunca para idear procedimientos más convenientes para que se de una administración de justicia más pronta y cumplida.⁵⁰

La inercia más palpable por parte del Juez de Trabajo en la utilización de potestades legales que le confiere la Ley, se da en cuanto a la reticencia de implementar medidas cautelares, esto aún tratándose de casos de meritoria urgencia como lo es la oportuna tutela de fueros especiales en caso de despido de una trabajadora embarazada o de un dirigente sindical.

⁵⁰ Entrevista, óp. cit., setiembre 2010.

La no utilización de todas las potestades legales por parte del Juez de Trabajo, es un problema generalizado y presente en todos los despachos judiciales con competencia en la materia laboral, situación que conduce en muchos casos a la negación de una justicia verdaderamente pronta y cumplida.

8. Jurisprudencia limitativa de los derechos colectivos

Sin lugar a dudas ha sido la Sala Constitucional la que ha introducido a través de su jurisprudencia serias limitaciones para la tutela del ejercicio de derechos laborales colectivos. Las limitaciones se dan por doble vía: tanto por las acciones de inconstitucionalidad que restringen el uso de diversos mecanismos de negociación colectiva en el Sector Público, como por la negación de tutela a derechos colectivos por la vía del recurso del amparo.

En el primer caso, son numerosas las acciones de inconstitucionalidad resueltas por la Sala Constitucional mediante las cuales introduce restricciones importantes a los derechos colectivos de los trabajadores del Sector Público. Las restricciones más serias en este campo han sido la declaratoria de inconstitucionalidad de la aplicación para el Sector Público de los mecanismos de solución de conflictos colectivos que regula el Código de Trabajo.

En este caso, la Sala Constitucional dispuso una prohibición absoluta para el uso de la conciliación, el arbitraje y el arreglo directo como mecanismos para solucionar los conflictos colectivos que se susciten entre los trabajadores del Sector Público y el Estado patrono.⁵¹

También por la vía de la acción de inconstitucionalidad la Sala Constitucional ha introducido serias limitaciones al derecho de la negociación colectiva en el Sector Público. Por un lado, restringiendo el campo de aplicación que tienen las convenciones colectivas en el Sector Público;⁵² por otro, con la anulación de

cláusulas convencionales de convenciones colectivas negociadas en el Sector Público, cuando ha interpretado que existe un uso indebido de los fondos públicos.⁵³

La intervención que ha tenido la Sala Constitucional a través de sus fallos sobre la capacidad de negociación entre partes en materia de Convenciones Colectivas que ha suscitado preocupación incluso en el seno de la Organización Internacional de Trabajo.⁵⁴

El tema también es tratado en el documento “La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: Reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades”, conocido como el “Libro Blanco”. En dicho documento se menciona la preocupación con el estatus legal de las convenciones colectivas en el sector público a raíz de las resoluciones dictadas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y se identifica el tema como un reto a superar por el país, para lo cual se recomienda: “Solicitar a la OIT como parte de una serie de seminarios y capacitaciones disponibles para jueces y otros funcionarios responsables de la legislación laboral, que brinde información más detallada sobre la cuestión de la negociación colectiva en el sector público, y las diferentes interpretaciones legales para su tratamiento a nivel internacional. Lo anterior con el fin de que los tribunales de Costa Rica estén plenamente enterados de la normativa y la jurisprudencia de la OIT en la

⁵¹ Ver: Sentencia N° 1696-92, del 23 de agosto de 1992, que en su parte dispositiva señala lo siguiente: “Esta sentencia implica, asimismo, que los procedimientos “de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social”, previstos en el art. 497 y siguientes del Código de Trabajo, no son aplicables del todo a las administraciones regidas por el derecho público de empleo, y que no son aplicables al resto de las administraciones, incluidas las empresas públicas-sociedades anónimas, mientras por ley no se subsanen las omisiones apuntadas en esta sentencia. Dado que dichos procedimientos contemplan no solo los laudos, propiamente (art. 519 y ss), sino también los arreglos directos (art. 497 y ss) y las conciliaciones (art.s 500 y ss), todos estos instrumentos debe entenderse que vencen en el plazo fijado por ellos.”

⁵² Sala Constitucional, Voto La Sala Constitucional mediante sentencia N° 4453- 2000 del 24 de mayo del 2000, declaró inconstitucionales “**las convenciones colectivas reguladas por los arts. 54 y siguientes del Código de Trabajo que se celebran en el sector público, cuando se trata de personal regido por la relación de empleo de naturaleza pública (relación estatutaria)**”

⁵³ Entre muchas otras sentencias de la Sala Constitucional se pueden citar las siguientes: Sentencia N° 7730-2000 del 30 de agosto del 2000; Sentencia N° 3001-2006 del 9 de marzo de 2006; Sentencia N° 17440- 2006 del 29 de noviembre de 2006; Sentencia N° 17439- 2006 del 29 de noviembre de 2006; Sentencia N° 1144-2007 del 30 de enero del 2007; Sentencia N° 449-2007 del 17 de enero del 2007; Sentencia N° 1002-2008 del 23 de enero del 2008.

⁵⁴ En reiteradas ocasiones la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) se ha referido a las sentencias de la Sala Constitucional referidas al derecho de la negociación colectiva. Así en el informe del año 2002 hace una observación individual para Costa Rica sobre el Convenio 98 en la cual señala lo siguiente: “*No obstante, la Comisión toma nota de que la misión de asistencia técnica, comentando las sentencias de la Sala Constitucional mencionadas “destaca la confusión, incertidumbre e incluso inseguridad jurídica existente en cuanto al alcance del derecho de negociación colectiva en el sector público desde el punto de vista de los empleados y funcionarios cubiertos (según las sentencias, corresponde a la administración de las instituciones o empresas públicas determinar quién es personal estatutario, decisión a su vez, recurrible judicialmente) y paralelamente sobre la validez y eficacia de determinadas convenciones colectivas vigentes, así como en cuanto a la constitucionalidad del cenar (según el Gobierno) de negociaciones de facto existentes e incluso del reciente reglamento de negociaciones colectivas en el sector público, de 31 de mayo de 2001. La misión destaca además, que la sentencia de 24 de mayo de 2000 declara que tiene efectos retroactivos”.* La Comisión expresa su profunda preocupación ante esta situación que viola en forma grave el Convenio núm. 98 en lo que respecta al derecho de negociación colectiva en el sector público ya que este Convenio sólo permite excluir de su campo de aplicación a los funcionarios públicos en la administración del Estado (art. 6).”

resolución de casos relevantes que puedan presentarse en un futuro ante el Poder Judicial.”⁵⁵

Tratándose de la tutela de derechos colectivos mediante el Recurso de Amparo, específicamente la referida la protección del fuero sindical y al respeto de la negociación colectiva, la jurisprudencia de la Sala Constitucional señala insistentemente que se trata de asuntos de mera legalidad que deben ser resueltos por los tribunales ordinarios, habida cuenta de que el Código de Trabajo tiene regulación especial para la sanción de las de prácticas laborales desleales.⁵⁶

Este criterio jurisprudencial sin duda alguna representa una seria limitación al ejercicio de derechos colectivos, toda vez que los mecanismos que ofrece la jurisdicción ordinaria laboral para tutelar derechos fundamentales como lo son el fuero sindical y la negociación colectiva no son oportunos, por cuanto los tiempos de resolución son muy extensos. Esta situación representa serias limitaciones para el ejercicio del derecho a la libertad sindical.⁵⁷

9. Situaciones de bajo nivel de conocimiento técnico jurídico del derecho del trabajo

En el estudio “Diagnóstico de Necesidades de Capacitación en Materia Laboral” realizado por la Escuela Judicial,⁵⁸ se evidencia la falta de conocimientos técnicos jurídicos de los Jueces de Trabajo en relación a ciertas áreas o materias del Derecho del Trabajo.

Así, el estudio señala que: “En el tema de **Conocimientos**, los Jueces y Juezas de Trabajo consideran que existen falencias en temas de **Convenios y Recomendaciones de la OIT**, en la teoría y aplicación práctica del **Derecho Colectivo** (...), en temas de **Seguridad Social**, sus diversos procesos y legislación aplicable, en temas de **Derecho Público** (principios generales, normativa, incidentes, medidas cautelares, prueba, estabilidad, ejecución de sentencia, entre otros), en temas de **Derecho Individual** (descentralización productiva, por ejemplo tercerización, trabajo dependiente y trabajo independiente, localización y relocalización de las empresas con motivo de la localización y la competencia

⁵⁵ Ministerios de Comercio y de Trabajo de los Países De Centroamérica y de la República Dominicana, **La Dimensión Laboral en Centroamérica y la República Dominicana. Construyendo sobre el progreso: Reforzando el cumplimiento y potenciando las capacidades**, 2005 sitio web: http://portal.oit.or.cr/index.php?option=com_staticxt&staticfile=verificacion/libro_blanco.pdf. Pág. 42.

⁵⁶ Ver: Sentencias de la Sala Constitucional: Sentencia N° 1365-94, del día 9 de marzo de 1994; Sentencia N° 10700- 2007 del 27 de julio del 2007.

⁵⁷ Entrevista Salazar Luis Fernando, Mesaguer, óp. cit.

⁵⁸ Poder Judicial. Escuela Judicial, **Diagnóstico de Necesidades de Capacitación en Materia Laboral**, 2010.

por territorio, flexibilización, nuevas formas de organización de la empresa, las empleadas domesticas, el guarda vigilante y guarda dormilón, las fronteras del derecho del trabajo, la firma digital en los contratos, el riesgo in *itinere*, el *moobing*, entre otros).⁵⁹

De igual forma, en el estudio se señala que los Jueces entrevistados para la investigación, manifestaron tener falencia de conocimientos técnicos para realizar algunas labores tales como: cálculos matemáticos para la cuantificación de los derechos laborales; conocimientos técnicos en manejo y valoración de prueba, lo mismo que para el manejo adecuado de la población en condiciones especiales.⁶⁰

El estudio citado también señala que en el tema de conocimientos, los encuestados realizaron una priorización, respecto a las áreas del Derecho Laboral que requieren ser reforzadas con capacitación, obteniéndose los resultados que se muestran en el siguiente cuadro:

Tabla 13⁶¹
Áreas que el Juez y la Jueza de Trabajo requieren reforzar con capacitación según puntaje asignado por Jueces de Primera Instancia

Áreas a reforzar con capacitación	Puntaje
Empleo público	33
Derecho colectivo	26
Infracciones a las leyes de trabajo y previsión social	20
Derecho de la seguridad social	13
Derecho procesal laboral	13
Empleo privado	6

10. Poca aplicación directa por los tribunales de las Convenios de la de OIT ratificados por Costa Rica

Costa Rica cuenta con más de cincuenta Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, debidamente ratificados y vigentes,⁶² lo que constituye una vasta fuente normativa de enorme importancia, toda vez que por mandato constitucional, los convenios internacionales debidamente ratificados por el país se integran plenamente al ordenamiento jurídico costarricense y tienen rango superior a las leyes nacionales.

⁵⁹ Idem p. 76

⁶⁰ Idem. p. 76

⁶¹ Ídem, p. 87

⁶² De acuerdo a la lista oficial que maneja el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a la fecha Costa Rica ha ratificado 51 Convenios de la OIT, de los cuales dos han sido denunciados (Convenio número C-107 y Convenio número C-112) en razón de que el sistema aprobó a su vez los dos Convenios que revisaban esos ya no vigentes.

No obstante lo anterior, los Jueces de Trabajo pocas veces utilizan la normativa de los Convenios Internacionales de la OIT para sustentar sus fallos. La inaplicación de estos instrumentos es notoria sobre todo por parte de los Jueces de primera y segunda instancia.⁶³

Esta situación ha sido detectada en el Libro Blanco como uno de los retos que el país debe enfrentar en su plan de acción para mejorar la administración de justicia laboral. En concreto, el Libro Blanco señala que: “Existe la necesidad de capacitación técnica adecuada en legislación laboral, incluyendo normas laborales internacionales, para aquellos involucrados en la administración de justicia laboral.” y en concordancia con lo dicho recomienda “Establecer programas continuos de capacitación en legislación laboral nacional y la jurisprudencia sobre normas laborales internacionales dirigidos a funcionarios del Ministerio de Trabajo, jueces laborales, y demás personas relacionadas con la administración de la justicia laboral.”⁶⁴

De igual forma, el estudio “Diagnóstico de Necesidades de Capacitación en Materia Laboral” realizado por la Escuela Judicial se indica que “En el tema de Conocimientos, los Jueces y Juezas de Trabajo consideran que existen falencias en temas de Convenios y Recomendaciones de la OIT.”⁶⁵

Debe rescatarse que la situación apuntada difiere mucho a nivel superior con la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Cada vez resulta más común encontrar fallos de este tribunal en los cuales se invoca como fundamento legal de lo resuelto la normativa de los Convenios de la OIT.

11. Ausencia total de procedimientos eficaces para la tutela de fueros especiales

En la década de los años noventas, el Código de Trabajo fue reformado para introducirle dos importantes fueros especiales contra despidos y actos discriminatorios. El primero de ellos fue el fuero a favor de la trabajadora embarazada y en estado de lactancia;⁶⁶ el segundo, el fuero sindical.⁶⁷

En ambos casos, el Código de Trabajo dispone que el despido sin justa causa de una trabajadora o trabajador amparado en la protección que establecen los

⁶³ Entrevista: SALAZAR, Luis Fernando, óp. cit. Setiembre, 2010.

⁶⁴ Ministerios de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y de la República Dominicana. Óp. Cit. supra nota 56. Pág. 43

⁶⁵ Poder Judicial. Escuela Judicial, **Diagnóstico de Necesidades de Capacitación en Materia Laboral**, 2010. p. 77

⁶⁶ Ley No. 7142 del 8 de marzo de 1990. Reformó el art. 94 e introdujo el art. 94 bis.

⁶⁷ Ley No. 7360 del 4 de noviembre de 1993. Adicionó al título V del Código de Trabajo un capítulo III que trata sobre la protección de los derechos sindicales.

respectivos fueros será nulo e ineficaz, y el juez ordenará la reinstalación con el pago de los salarios caídos.

Pese a lo anterior, ninguna de las dos reformas legales contempló procedimiento alguno para tutelar el respeto de dichos fueros, lo que implica que en caso de un despido arbitrario la persona perjudicada tenga que acudir a la vía del proceso ordinario laboral que no le ofrece ninguna medida de protección oportuna.

Atendiendo tan grave omisión, el Proyecto de Reforma Procesal Laboral propone la regulación de un proceso sumarísimo para la protección de los fueros especiales (art. 538 ejusdem). De acuerdo a la regulación propuesta en el Proyecto de Ley, las personas aforadas tendrán derecho a un debido proceso previo al despido. Tratándose de trabajadores del Sector Público el debido proceso previo deberá realizarse en la dependencia correspondiente; tratándose de trabajadores del Sector Privado dicho procedimiento deberá gestionarse ante la Dirección Nacional de Inspección General de Trabajo (art 539).

Cuando no se observe el debido proceso previo las personas aforadas pueden acudir directamente al Juez de Trabajo a fin de reclamar la tutela respectiva (art. 538). En estos casos, el Juez substanciará el procedimiento sin pérdida de tiempo y podrá disponer como medida cautelar la suspensión de los efectos del acto de despido hasta tanto no resuelva sobre el fondo del asunto (art. 541).

De comprobarse la violación del fuero, el Juez decretará la nulidad que corresponda y ordenará restablecer a la persona aforada a la situación previa al acto que dio origen a la acción y condenará a la parte empleadora a pagar los daños y perjuicios causados (art. 543).

12. Ausencia absoluta de procedimiento para la calificación legal de la huelga en el sector público

La sentencia 1696-92 de la Sala Constitucional –antes citada-, dejó una enorme laguna normativa respecto a la regulación del procedimiento de calificación de la huelga en el Sector Público, que hasta el día de hoy sigue sin solución alguna.

La inaplicación de los medios de resolución alterna de conflictos que regula el Código de Trabajo –entre ellos la conciliación- para las relaciones laborales de la Administración Pública, según lo dispone la sentencia citada, acarrea la imposibilidad de someter los movimientos de huelga que se suscitan en el Sector Público, al único procedimiento de calificación de huelga que contempla la legislación laboral costarricense, toda vez que dicho procedimiento exige a las partes el sometimiento a la conciliación obligatoria.

Igual vale decir que, la prohibición que tienen los trabajadores del Sector

Público de acudir al procedimiento de calificación de huelga que regula el Código de Trabajo, en procura de la solución del conflicto a través de la conciliación, supone un obstáculo a la negociación y a la solución pacífica del diferendo.

De lo expuesto se colige que no existe hasta ahora un procedimiento para calificar la legalidad de la huelga en el Sector Público, omisión que genera enorme incertidumbre jurídica y potencia el conflicto social, ya que no existen mecanismos formalmente establecidos para darle solución al conflicto que materializa el movimiento de huelga.

13. Ausencia de reglas procesales claras para el juzgamiento de faltas cometidas contra leyes de trabajo y previsión social

Si bien el Código de Trabajo regula un proceso especial para el juzgamiento de las faltas cometidas contra las leyes de trabajo y previsión social, existe en esta regulación lagunas normativas importantes que en la práctica los Jueces de Trabajo resuelven con la aplicación supletoria de las normas que contiene el Código Procesal Penal en materia de contravenciones, tal cual lo autoriza el art. 580 del Código de Trabajo.

La aplicación supletoria de las normas del Código Procesal Penal dentro del proceso para juzgar las faltas contra las leyes de trabajo y previsión social, ocasiona serios inconvenientes para la parte perjudicada y/o denunciante, especialmente cuando se trata de la aplicación de las reglas de prescripción de las faltas y la aplicación del principio indubio pro reo a favor de la parte acusada.

En efecto, los Tribunales de Trabajo, en sus fallos han aplicado el criterio de que por tratarse de una contravención, la prescripción que aplica para las faltas cometidas contra las leyes de trabajo y previsión social es la que establece el art. 31 del Código Procesal Penal, y en consecuencia aplican también los cómputos de la interrupción y reducción de los términos de la acción penal que establece el art. 33 de este mismo Código.⁶⁸

Lo inconveniente de este criterio es que conforme las normas del Código Procesal Penal citadas, la prescripción de las faltas puede operar en un plazo muy reducido, que en muchos casos el Juez de Trabajo no puede atender a tiempo y consecuentemente el acusado es eximido de responsabilidad por haberse extinguido la acción sancionatoria.

De igual forma, la aplicación de las reglas procesales del Código Procesal

Penal, conducen al Juez de Trabajo a primar la aplicación del principio indubio pro reo sobre el principio indubio pro operario, de manera que en muchos casos se exime de responsabilidad al acusado por la mera duda a su favor, condición que contradice los principios especiales del Derecho del Trabajo.

La situación apuntada pretende ser corregida por la propuesta que recoge el Proyecto de Reforma Laboral. En dicho proyecto se estipula de manera expresa que “el procedimiento para juzgar las infracciones contra las leyes de trabajo y de previsión social, tendrá naturaleza sancionatoria laboral (art 665 ejusdem), y en concordancia con dicha disposición, elimina aplicación supletoria de las normas del Código Procesal Penal, y la sustituye por la aplicación supletoria de las disposiciones establecidas sobre infracciones y sanciones administrativas en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la Ley General de Administración Pública y en el Código Procesal Contencioso Administrativo (art. 677 ejusdem); todas ellas más compatibles con la naturaleza del proceso laboral sancionatorio y los principios del Derecho de Trabajo.

VII. Conclusiones

Si bien el país cuenta con un marco normativo bien articulado para la regulación y funcionamiento del sistema de administración de justicia laboral, en la práctica existen problemas y deficiencias que a la postre conllevan a resultados deficientes en la administración de justicia para la protección de derechos laborales.

El país ha logrado desarrollar una estructura institucional amplia y dotada de recursos humanos y materiales suficientes para implementar las políticas de respeto y tutela de la legislación laboral, más sin embargo, persisten problemas en la ejecución efectiva de estas políticas.

Las principales deficiencias que adolece el sistema encuentran en los mecanismos administrativos de control en el cumplimiento de la legislación laboral y en los procesos judiciales de tutela de los derechos laborales.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social muestra resultados deficientes en la labor de control y vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral que realiza a través de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo.

A pesar de que el ministerio cuenta con una plataforma de infraestructura bien desarrollada con suficientes oficinas en todo el país, sigue adoleciendo de falta de inspectores, a quienes además se les hace recargo de funciones que no son propias de la labor de Inspección. Esta situación limita en grado importante la capacidad que tienen los inspectores para realizar visitas a los centros de trabajo en aras de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores.

⁶⁸ En este sentido se puede citar la Sentencia N°1748 del Tribunal de Trabajo de Menor Cuantía del Segundo Circuito Judicial de San José, del 28 de noviembre del año 2007.

Dentro del recargo de funciones que tienen los inspectores de trabajo llama la atención las relacionadas con la materia de conciliación, especialmente porque el Ministerio de Trabajo tiene dependencias especializadas en la resolución alterna de conflictos, lo que de paso evidencia una duplicidad de funciones aparentemente injustificada que implicaría a su vez un mal uso de los recursos disponibles.

En materia de resolución alterna de conflictos, los datos estadísticos muestran la poca utilidad que se les está dando a los Centros de Resolución Alterna de Conflictos que funcionan en el país para atender los conflictos laborales. Con la excepción que hace el Centro de Resolución de Conflictos del Ministerio de Trabajo, todos los demás Centros tienen una escasa promoción en materia laboral, situación que evidencia un mal aprovechamiento de los mecanismos y recursos legales que tiene el país para mejorar la administración de justicia laboral.

A lo anterior se suma la escasa posibilidad que existe a lo interno de las empresas para atender los conflictos laborales que se suscitan en los respectivos centros de trabajo. En este aspecto, la legislación laboral costarricense adolece de una evidente falta de regulación adecuada para promover una cultura de prevención y solución de los conflictos laborales. Los pocos mecanismos utilizados por las partes para atender la solución de conflictos a lo interno de las empresas tienen poca difusión y en la mayoría de los casos, estos carecen de capacidad resolutoria.

En el ámbito jurisdiccional, el país tiene retos importantes por superar. Si bien es cierto el Poder Judicial destina importantes recursos a la administración de justicia laboral, lo cierto es que el funcionamiento de los tribunales de trabajo en muchos aspectos es deficitario.

La falta de especialización total de los tribunales de trabajo constituye un incumplimiento del mandato constitucional que ordena el establecimiento de una jurisdicción especializada en la materia de trabajo, como mecanismo idóneo para garantizar la efectiva tutela de los derechos laborales a todos los ciudadanos.

Por otro lado, el retraso en la duración de los procesos judiciales en que incurrir los Tribunales de Trabajo se convierte en un verdadero obstáculo para que las personas puedan acceder a una justicia pronta y cumplida. El anquilosamiento de los procesos judiciales de la jurisdicción laboral obedece a una serie de factores que en conjunto hacen que los tribunales de trabajo funcionen de manera ineficiente y poco ágil.

VIII. Recomendaciones

1. Para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

Es recomendable unificar los procedimientos de resolución alterna de conflictos de manera que exista a lo interno del Ministerio una sola dependencia especializada en esta materia para así maximizar el uso de los recursos y poder brindar un mejor servicio.

Debe el Ministerio promover entre los representantes patronales y las organizaciones de trabajadores la implementación de mecanismos de solución de conflictos entre partes a lo interno de las empresas.

2. Para el Ministerio de Justicia y Paz:

Debe la Dirección Nacional de Resolución Alterna de Conflictos promover y difundir con mayor amplitud la utilización de los mecanismos de conciliación, mediación y arbitraje que ofrecen los Centros autorizados, a fin de optimizar las ventajas que estos ofrecen a la administración de justicia laboral.

Implementar mecanismos de control sobre los Centros de Resolución Alterna de Conflictos con el fin de evitar prácticas contrarias a derecho que impliquen inobservancia del principio de irrenunciabilidad de derechos laborales.

3. Para el Poder Judicial:

Establecer mayor cantidad de Juzgados y Tribunales de Trabajo especializados con competencia exclusiva.

Implementar más programas de capacitación para los Jueces de Trabajo, a fin de dotarlos de mayores destrezas en temas como la oralidad y conciliación.

Dar mayor capacitación a los Jueces de Trabajo en la aplicación de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

De aprobarse el proyecto de ley de reforma procesal, debe brindarse capacitación a los Jueces de Trabajo e implementar los cambios estructurales necesarios para el cambio.

4. Para el Poder Legislativo:

Aprobar el Proyecto de Ley de Reforma Procesal que se tramita mediante expediente legislativo número 15990.

Capítulo 2

LA JUSTICIA LABORAL EN EL SALVADOR

Ena Lilian Núñez Mancía

I. Contexto del sistema de administración de justicia laboral

1. Datos generales

El Gobierno de El Salvador es democrático, republicano y representativo. Su superficie total es de 21.040 Km². Para su administración, se divide en 14 Departamentos y 262 Municipios, dividido en 4 zonas geográficas: Occidental (Ahuachapán, Santa Ana y Sonsonate); Central (La Libertad, Chalatenango, San Salvador y Cuscatlán); Para-Central (La Paz, Cabañas y San Vicente) y, Oriental (Usulután, San Miguel, Morazán y La Unión).⁶⁹

La población estimada es de 6.183.002 habitantes; el 60.29% reside en zonas urbanas y un 39.71% en zonas rurales. La esperanza de vida al nacer para el periodo 2005-2010 alcanza los 71.05 años, con 75.89 para las mujeres y 66.45 para los hombres.⁷⁰

La población bajo la línea de la pobreza alcanzó el 30.7% y la tasa de desempleo llegó a un 6.3% para el año 2008. En el índice de desarrollo humano 2011 ocupa la posición 90 con un Índice de desarrollo de 0,659. La tasa de analfabetismo llega al 16.6%, con un 18.6% para las mujeres y un 14.4% para los hombres.⁷¹

⁶⁹ Ministerio de Economía de El Salvador. Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC) 2010.

⁷⁰ Datos retomados de CEJA, Centro de Estudios de la Justicia en las Américas, Reporte sobre el estado de la justicia en las Américas 2008-2009, Reportes sobre América Central, en http://www.cejamericas.org/reporte/2008-2009/muestra_pais3049e.html?idioma=espanol&pais=ELSALVA D&tipreport=REPORTE4&seccion=POBLBAS

⁷¹ *Ibidem*.

El Producto Interno Bruto (PIB) a precios corrientes de mercado para el año 2008 alcanzó los US \$ 22.114 millones. El PIB por habitante a precios corrientes de mercado para el año 2008 alcanzó los US \$ 3.061, cifra superior en 6,8% a lo obtenido el año 2007 que llegó a US \$ 2.866.⁷²

2. Antecedentes históricos

Los tribunales de trabajo fueron creados mediante Decreto N° 48 de la Junta de Gobierno de El Salvador, de fecha 22 de diciembre de 1960, que promulgó la Ley de Creación de los Tribunales de Trabajo. El Decreto fue resultado de lo establecido por la Constitución de 1950 que por vez primera estableció la jurisdicción especial de trabajo.

Anteriormente, la jurisdicción laboral estuvo a cargo del Poder Ejecutivo. Así lo señaló la Ley Especial de Procedimientos para Conflictos Individuales de Trabajo⁷³ que en su art. 1 estableció que a los Delegados Inspectores del Trabajo les correspondía “conocer en primera instancia en los reclamos de los obreros y empleados contra sus patronos o de éstos contra aquéllos que pueden tener lugar conforme a la Ley de Contratación Individual de Trabajo en Empresas y Establecimientos Comerciales e Industriales, lo mismo que en los casos de reclamos sobre indemnizaciones por accidentes de trabajo y Ley de Protección a los Empleados de Comercio.” En Segunda Instancia conocía en revisión o apelación el Director del Departamento Nacional del Trabajo. El fallo del Director admitía el recurso de súplica ante el Ministro de Trabajo, siempre que el valor de lo reclamado excediera de mil colones; también tenía competencia para el recurso extraordinario de nulidad.

La Ley de Creación de los Tribunales de Trabajo, se dictó para guardar concordancia con lo establecido por el art. 81 de la Constitución de 1950, en el sentido que al Poder Judicial –llamado así en esa época- le correspondía la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materia de trabajo, por lo que el legislador consideró impostergable sustituir a los organismos dependientes del Poder Ejecutivo en el ejercicio de la jurisdicción laboral por tribunales integrantes del Órgano Judicial. Esta ley creada a iniciativa de los Ramos de Trabajo y Previsión Social y de Justicia y de la Corte Suprema de Justicia, estableció que los tribunales dependientes del Poder Judicial a quienes la ley les confiere competencia laboral, conocerán de los conflictos de trabajo de carácter jurídico. Aclaró que los conflictos colectivos de orden económico serían de conocimiento de los organismos que una ley especial determinaría. De esa manera se crearon

ocho juzgados de lo laboral; cuatro con asiento en la ciudad de San Salvador; y uno en las ciudades de Santa Ana, Sonsonate, Santa Tecla y San Miguel. Así como dos Cámaras de lo laboral con asiento en la Capital. También asigna competencia a la Sala de lo Civil para el conocimiento de los recursos de casación laboral.

Finalmente, en 1994 se creó el último juzgado laboral en San Salvador. Aunque más que creación es conversión del Juzgado Quinto de lo Civil a Juzgado Quinto de lo Laboral. Vale aclarar que dicho tribunal continuó tramitando los casos civiles que habían ingresado a esa fecha y que aún persiste carga de trabajo en esa materia.

3. Marco normativo y caracteres del sistema de justicia laboral

La norma primaria vigente de El Salvador es la Constitución de la República de 1983.⁷⁴ Ha experimentado veinticuatro reformas, la última en el año 2009.⁷⁵ Rige el principio de supremacía, en el sentido que la Constitución prevalece sobre todas las leyes y reglamentos (art. 246 inc. 2°). Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de la Constitución. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalece el tratado (art. 144).

Tienen exclusivamente iniciativa de ley: los Diputados, el Presidente de la República por medio de sus Ministros, la Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del Notariado y de la Abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales; y los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales.

El sistema de administración de justicia de El Salvador lo componen: el Órgano Judicial, el Ministerio Público, conformado por la Procuraduría General de la República, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Fiscalía General de la República; el Consejo Nacional de la Judicatura y el Ministerio de Gobernación, que tiene a su cargo la administración de los centros penitenciarios.

Para efectos de coordinación y seguimiento a las acciones conjuntas de las instituciones del Sector Justicia antes mencionadas, se creó -mediante Ley-⁷⁶ la

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Decreto N° 330 del Consejo de Gobierno Revolucionario de la República de El Salvador, de fecha 29/09/1949, publicado en el D.O. N° 215, Tomo N° 147, publicado con fecha 30 de setiembre de 1949.

⁷⁴ Decreto Constituyente S/N, del 15 de Diciembre de 1983, publicado en el D.O. N° 234, Tomo 281, del 16 de Diciembre de 1983.

⁷⁵ Decretos Legislativos Números 33, 34, 35 y 36, todos de fecha 27 de mayo de 2009, publicados en el Diario Oficial No. 102, Tomo 383 de fecha 04 de junio de 2009.

⁷⁶ Ley Orgánica de la Comisión Coordinadora del Sector Justicia y de la Unidad Técnica Ejecutiva. D.L. N° 639, D.O. N° 48, Tomo N° 330, del 8 de marzo de 1996.

Comisión Coordinadora del Sector Justicia y de la Unidad Técnica Ejecutiva.⁷⁷ Dicha Comisión es la encargada de realizar la coordinación al más alto nivel de las instituciones del Sector Justicia; definir políticas y estrategias de desarrollo de éste y decidir sobre los planes, programas y proyectos comunes que deben ser desarrollados en el mismo (art. 3, Ley Orgánica de la Comisión Coordinadora del Sector Justicia y de la Unidad Técnica Ejecutiva).

En materia laboral corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social ser el ente rector y de vigilancia del cumplimiento de la legislación laboral. De acuerdo a la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social,⁷⁸ es la Secretaría de Estado rectora de la administración pública del trabajo y le corresponde formular, ejecutar y supervisar la política socio laboral del país; y coordinar con las instituciones autónomas que la ley señala. Específicamente formula, ejecuta y supervisa las políticas de relaciones laborales, inspección del trabajo, seguridad e higiene ocupacional, medio ambiente de trabajo, previsión y bienestar social, migraciones laborales; así como promover, coordinar y participar en el diseño de las políticas de empleo, seguridad social, formación profesional y de cooperativas del sector. Igualmente, impulsar y sustentar el proceso de concertación social y participación tripartita.

Al Órgano Judicial le corresponde exclusivamente la potestad de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en materias constitucional, civil, penal, mercantil, familia, laboral, agrario y de lo contencioso administrativo, así como en las otras leyes que determine la ley. La Ley Orgánica Judicial,⁷⁹ desarrolla lo atinente a su organización. Constitucionalmente tiene asignado el 6% del Presupuesto de la Nación (art. 172 Cn).

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,⁸⁰ ley que desarrolla las atribuciones que la Constitución le confiere al Procurador General de la República, regula que corresponde a éste, promover y atender con equidad de género la defensa de la familia, de las personas e intereses de los menores, incapaces y adultos mayores; conceder asistencia legal, atención psicosocial de carácter preventivo y servicios de mediación y conciliación;⁸¹ representar

⁷⁷ Es una entidad descentralizada, con autonomía en lo técnico, financiero, administrativo y en el ejercicio de sus funciones, con patrimonio y personalidad jurídica propias, que se abrevia "U.T.E.". Es la encargada de dar asistencia técnica, administrativa y financiera a la Comisión y de supervisar las decisiones y acuerdos de la misma (Art. 4 de la Ley Orgánica de la Comisión Coordinadora del Sector Justicia y de la Unidad Técnica Ejecutiva).

⁷⁸ D.L. N° 682 de fecha 11/04/1996, publicado en el D.O. N° 81, Tomo N° 331, del 3 de mayo de 1996.

⁷⁹ D.L. N° 123 de fecha 06/06/1984, publicado en el D.O. N° 115, Tomo 283, del 20 de junio de 1984.

⁸⁰ D.L. N° 775, de fecha 03/12/2008, publicado en el D.O. N° 241, Tomo 381, del 22 de diciembre de 2008.

⁸¹ Los acuerdos tienen fuerza ejecutiva.

judicial y extrajudicialmente a las personas, especialmente de escasos recursos económicos en defensa de la libertad individual, de los derechos laborales, de familia y derechos reales y personales. Es parte del Ministerio Público, de carácter permanente e independiente, con personalidad jurídica y autonomía administrativa, con domicilio en la ciudad de San Salvador y para efectos de la prestación de sus servicios cuenta con procuradurías auxiliares en todo el país.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos forma parte del Ministerio Público y su función es velar por el respeto, promoción y educación de los derechos humanos, entre éstos, los laborales. Cuenta con presupuesto y autonomía; sus resoluciones no son vinculantes pero gozan del reconocimiento de la población y del respeto institucional.

También forma parte del Ministerio Público la Fiscalía General de la República, que tiene a su cargo la representación de los intereses de la sociedad y del Estado (art. 193 Cn.), a través del ejercicio de las acciones legales necesarias; así como dirigir la investigación del delito y promover la acción penal. En materia laboral le corresponde específicamente la persecución de los delitos laborales regulados en el Código Penal. Es independiente, tiene su domicilio en la ciudad de San Salvador, y puede establecer oficinas regionales y subregionales.

El Consejo Nacional de la Judicatura es una institución independiente y con personalidad jurídica propia. Tiene por mandato proponer candidatos para los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y de Paz; así como, es la encargada de la capacitación de los funcionarios judiciales y otros operadores de justicia a través de la Escuela de Capacitación Judicial.⁸²

4. Aplicación de los Convenios Internacionales de Trabajo y de otros instrumentos internacionales

Los Tratados Internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados y organismos internacionales, constituyen Leyes de la República al entrar en vigencia. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, prevalece el tratado.⁸³ A la fecha El Salvador ha ratificado 29 Convenios de la Organización Internacional del Trabajo y un Protocolo, incluyendo los ocho convenios fundamentales.

Así mismo, el Salvador ha adoptado una serie de instrumentos internacionales en el marco de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, entre ellos la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la

⁸² Funcionarios de la Procuraduría General de la República y de la Fiscalía General de la República.

⁸³ Art. 144 de la Constitución de la República.

Carta Interamericana de Garantías Sociales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también llamado Protocolo de San Salvador; y la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

II. Estructura y organización del sistema de administración de justicia laboral

La estructura de la administración de justicia laboral en El Salvador es la siguiente:

- Corte Suprema de Justicia:
- Corte Plena
- Sala de lo Constitucional
- Sala de lo Civil (Tribunal de Casación)
- Sala de lo Penal
- Sala de lo Contencioso Administrativo
- Cámaras de Segunda Instancia (Tribunales de Apelación)
- Juzgados de Primera Instancia
- Juzgados de Paz

La administración de justicia en El Salvador se rige fundamentalmente por:

- a) Ley Orgánica Judicial, aprobada por Decreto Legislativo N° 123, y publicada en el Diario Oficial N° 115, Tomo N° 283, del 20 de junio de 1984;
- b) Ley de la Carrera Judicial, aprobada por Decreto Legislativo N° 536, publicada en el Diario Oficial N° 182, Tomo N° 308, del 24 de julio de 1990; y,
- c) Ley del Servicio Civil, aprobada por Decreto Legislativo N° 507, de fecha 27 de julio de 1962, publicada en el Diario Oficial N° 144, Tomo N° 196, del 13 de agosto del mismo año. Esa ley tiene por objeto regular la carrera administrativa de los servidores públicos.

1. Corte Suprema de Justicia

Conforme a la Constitución corresponde a la Corte Suprema de Justicia “Vigilar que se administre pronta y cumplida justicia, para lo cual adoptará las medidas que estime convenientes” (art. 181, atribución 5ª Cn.). Así mismo le corresponde conocer de los recursos de amparo, dirimir competencias suscitadas entre los tribunales comunes; nombrar a los Magistrados de segunda instancia y

demás Jueces de la República; conocer de la responsabilidad de los funcionarios públicos; emitir informe y dictamen en las solicitudes de indulto o de conmutación de penas; nombrar conjueces en los casos determinados por la ley, entre otras.

La Corte Suprema de Justicia de El Salvador por regulación de norma secundaria,⁸⁴ está compuesta por quince Magistrados, incluyendo al Presidente, quien también es el Presidente del Órgano Judicial⁸⁵ y de la Sala de lo Constitucional. La Corte Suprema de Justicia en pleno, o Corte Plena, se conforma por todos los Magistrados de la Corte y para integrarse necesita al menos la participación del Presidente o quien haga sus veces y siete magistrados más.⁸⁶ Está dividida en 4 salas, la Sala de lo Civil, la Sala de lo Penal, la Sala de lo Constitucional y la Sala de lo Contencioso Administrativo. La Sala de lo Constitucional está integrada por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia⁸⁷ y cuatro Vocales designados por la Asamblea Legislativa; las Salas de lo Civil y de lo Penal están integradas por un Presidente y dos Vocales; la Sala de lo Contencioso Administrativo integrada por un Presidente y tres Vocales. Estas salas se podrán reorganizar cuando la Corte lo juzgue necesario y conveniente a fin de prestar un mejor servicio de la administración de justicia.⁸⁸

⁸⁴ El Art. 173 de la Constitución establece que la Corte Suprema de Justicia estará compuesta por el número de Magistrados que determine la ley. Sobre esta base, la Ley Orgánica Judicial en su Art. 2, inciso primero, establece el número actual de Magistrados que la componen (15). Un breve repaso a la historia de este Tribunal revela que su composición ha variado desde sus inicios en 1824; en ese entonces fue constituida por tres Magistrados. La última reforma fue en 1994, después de la firma de los Acuerdos de Paz, que aumentó un Magistrado más a los 14 que regulaba la Ley Orgánica Judicial desde 1984. Esta regulación secundaria facilita futuras reformas legislativas respecto al número de Magistrados que pueden componer la Corte, considerando la eventual necesidad de reorganización interna de la misma.

⁸⁵ Conforme el Art. 1 de la LOJ, el Órgano Judicial está integrado por la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y los demás Tribunales que establezcan las leyes.

⁸⁶ El Art. 50 de la LOJ señala: “La Corte Suprema de Justicia en pleno o Corte Plena, estará formada por todos los Magistrados que la conforman, y para poder deliberar y resolver deberá integrarse por el Presidente o quien haga sus veces y siete Magistrados por lo menos; ...”

⁸⁷ A excepción del Presidente de la Sala de lo Constitucional -quien además es el Presidente del Órgano Judicial y de la Corte Suprema de Justicia-, y de sus Vocales, todos designados por la Asamblea Legislativa; en las demás Salas, los Presidentes y Vocales son designados por la Corte el primer día hábil del mes de enero de cada año (Art. 4 inc. 2º LOJ).

⁸⁸ “En ese sentido, la Constitución delega a una ley secundaria para que sea ésta la que regule lo que respecta a la organización y composición de la Corte Suprema de Justicia. Es decir que, y se subraya, no es necesaria una reforma constitucional para la creación de una nueva Sala y para la incorporación de más Magistrados de Corte, únicamente se necesita reformar la Ley Orgánica Judicial, reforma que bien puede promover la Corte Suprema de Justicia gracias a la iniciativa de ley que le atribuye el Art. 133 ord. 3º de la Constitución, en las materias relativas al Órgano Judicial y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales, en atención al Art. 182 Cn., que le ordena «Vigilar que se administre pronta y cumplida justicia, para lo cual adoptará las medidas que estime necesarias»”. López Barahona, Erick Ezequiel, **Hacia la Sala de lo Social**. Corte Suprema de Justicia. Año 2009. Pág. 151, http://190.120.1.70:88/upload_arc/seccion/Hacia%20la%20Sala%20de%20lo%20Social.pdf.

Una de las atribuciones de la Corte Plena es la de conocer del recurso de casación de las sentencias definitivas pronunciadas por las Salas, en los casos que determina la Constitución y las demás leyes (art. 51 atribución 15 LOJ). Respecto al ámbito de administración de justicia laboral, la Sala de lo Constitucional puede conocer y resolver los procesos constitucionales siguientes: el de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos; el de amparo; y de inaplicabilidad de la ley.⁸⁹

La Sala de lo Civil conoce del recurso de casación en materia civil, de familia, mercantil y laboral y en apelación de las sentencias de las Cámaras de lo Civil de la Primera Sección del Centro, de las Cámaras de lo Laboral y de la Cámara de Familia de la Sección del Centro.⁹⁰ La Sala de lo Contencioso Administrativo, por su parte, conoce de las controversias que se suscitan en relación a la legalidad de los actos de la administración pública.⁹¹

2. Tribunales de Apelación

Las Cámaras de Segunda Instancia están compuestas por dos Magistrados, uno de ellos es el Presidente. Según su jurisdicción, tienen competencia para conocer:

- a) De los asuntos correspondientes al territorio que les ha sido asignado, tramitados en primera instancia por los juzgados respectivos, así: en apelación; por recurso de hecho; en consulta; en revisión.
- b) De los recursos extraordinarios de queja por retardación de justicia y por atentado.⁹²

⁸⁹ Art. 53 de la Ley Orgánica Judicial.

⁹⁰ Art. 54 de la Ley Orgánica Judicial.

⁹¹ Art. 56 de la Ley Orgánica Judicial.

⁹² Art. 57 de la Ley Orgánica Judicial. Roberto Romero Carrillo señala que "... el recurso extraordinario de queja tiene lugar ya por atentado cometido ya por retardación de justicia. Tiene de particular que en ninguna de sus dos especies se examina la cuestión debatida; el tribunal que conoce de él sólo tiene facultades para determinar si el atentado puntualizado por el quejoso es cierto o no, o si realmente hay retardación de justicia, según sea el caso. Según nuestra ley, tiene lugar la queja por atentado sólo en el caso de haberse éste cometido hallándose ya la causa principal en el conocimiento del tribunal superior inmediato en grado, en los casos en que habiéndose presentado el escrito de apelación el Juez hubiere dictado providencia que no sea declarar si es o no admisible en uno o en ambos efectos, excepto las que tienen por objeto terminar cualquier diligencia comenzada ya en el acto de presentarse el escrito de apelación; o en que, otorgada la apelación en ambos efectos, el juez hubiese continuado el conocimiento de la causa; o cuando por providencia judicial se despojare a alguno de su posesión sin ser citado ni oído con arreglo a derecho, y cualesquiera otras providencias que expedienten los jueces y tribunales sobre algún pleito que penda ante otro juez o tribunal, y todas las que dieren pendiente la recusación o competencia, salvo las excepciones legales. La finalidad de la queja por atentado es deshacerlo, reponiendo las cosas al ser que tenían en el acto de haberse cometido". *La normativa de casación*. Ministerio de Justicia. 2ª Edición. 1992. Págs. 20-22.

- c) En primera instancia, en los asuntos que determinen las leyes.⁹³

El total de tribunales de segunda instancia en El Salvador es de 27. En materia de trabajo, son competentes cinco tribunales que representan el 18.5% del total,⁹⁴ distribuidos dos especializados en la capital y tres con competencia mixta en el oriente del país. La Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia conoce en apelación de los juicios laborales contra el Estado tramitados por las Cámaras de segunda instancia de la capital (art. 370 CT).

3. Juzgados de Primera Instancia

Los Juzgados de Primera Instancia son tribunales unipersonales, y están a cargo de un Juez. También existen juzgados pluripersonales –en materias distintas a la laboral- a cargo de dos jueces (Decreto Legislativo N° 178, del 19 de octubre de 2000, publicado en el Diario Oficial N° 214, tomo 349, del 15 de noviembre de 2000). Estos Juzgados conocen en primera instancia según su respectiva competencia, de todos los asuntos judiciales laborales que se promuevan dentro del territorio correspondiente a su jurisdicción. También tienen competencia para conocer en asuntos no contenciosos en que una ley expresa requiera intervención judicial.⁹⁵

Así mismo, a partir del 1 de enero de 2007 dichos tribunales tienen como competencia especial conocer de los procesos de autorización de despido y nulidad de despido de los empleados municipales.⁹⁶ Este es un procedimiento disciplinario administrativo que anteriormente era conocido por las Comisiones de Servicio Civil y el Tribunal de Servicio Civil.

Los juzgados de primera instancia a nivel general de todas las materias son 207.⁹⁷ De éstos, la jurisdicción de trabajo se distribuye en 40 juzgados⁹⁸ -que representan el 19.3% del total-, así:

⁹³ De acuerdo al Art. 370 del Código de Trabajo, las Cámaras de Segunda Instancia de lo Laboral de la capital, conocen en primera instancia de los juicios individuales de trabajo contra el Estado. En segunda instancia conocerá la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, y en casación la Corte en pleno, con exclusión de la Sala de lo Civil.

⁹⁴ OIT, *Estadísticas de los tribunales competentes en materia laboral en los países de Centroamérica y República Dominicana 2005-2008*, Cuadro 1, pág. 8.

⁹⁵ La Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social, establece en su Art. 30 que la certificación expedida del acuerdo llegado por las partes en la audiencia conciliatoria en sede del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, tendrá fuerza ejecutiva y se hará cumplir en la misma forma que las sentencias laborales, por el Juez que habría conocido en primera instancia del conflicto.

⁹⁶ La Ley de la Carrera Administrativa Municipal fue aprobada por Decreto Legislativo N° 1039, publicada en el Diario Oficial N° 103, Tomo N° 371, del 6 de junio de 2006

⁹⁷ OIT, *Estadísticas de los tribunales competentes...* OIT, Cit, Cuadro 1, pág. 8.

⁹⁸ Informe Movimiento Ocurrido en los Juzgados Competentes en Materia Laboral. Enero a Diciembre de 2009. Dirección de Planificación Institucional, Unidad de Información y Estadística.

- a) Juzgados de lo laboral: 9
- b) Juzgados de Primera instancia (mixtos) con competencia en materia laboral: 21
- c) Juzgados de lo Civil con competencia en materia laboral: 10.

Respecto a los juzgados especializados antes del 1 de julio de 2010, fecha en que entró en vigencia el Código Procesal Civil y Mercantil,⁹⁹ de los nueve Juzgados laborales, únicamente cuatro atendían exclusivamente la materia de su denominación; uno (el Juzgado 5° de lo laboral) aún tiene carga laboral en materia civil, aunque ya no recibe juicios nuevos a partir de la fecha en que fue convertido a juzgado de lo laboral. Los otros cuatro (Santa Tecla, Santa Ana, Sonsonate y San Miguel) conocían también de asuntos civiles, mercantiles y/o de inquilinato. Sin embargo, esta organización fue reformada en un reciente esfuerzo de modernización de la justicia laboral, de tal suerte que a partir de la fecha mencionada los nueve despachos conocen exclusivamente de la materia laboral, aunque siguen depurando los juicios de otras materias que ya tenían en trámite.¹⁰⁰

4. Juzgados de Paz o Locales

Son juzgados unipersonales a cargo de un Juez cuya jurisdicción está circunscrita al territorio del Municipio en que tiene su sede. Conocen de los asuntos de menor cuantía en los ramos civil y mercantil, además de otros asuntos conforme al ordenamiento jurídico nacional.

Una de esas competencias determinadas por la ley, es la contenida en el Código de Trabajo, que en su art. 422 faculta al Juez de primera instancia que conoció o que debió conocer del conflicto de trabajo, la opción de encomendar el cumplimiento de la ejecución de las sentencias, arreglos conciliatorios o transacción laboral permitidas por la ley -y cuya ejecución ha sido solicitada por la parte interesada-, a un Juez de Paz.

Actualmente, existe un total de 556 Juzgados de Paz en todo el territorio nacional, que representa el 58% de toda la plantilla jurisdiccional.¹⁰¹

⁹⁹ Decreto Legislativo N° 712, de fecha 18 de septiembre de 2008, publicado en el Diario Oficial N° 224, Tomo 381, de fecha 27 de noviembre de 2008.

¹⁰⁰ Decreto Legislativo 372, de fecha 31 de mayo de 2010. En su Art. 14 establece que: «Los juzgados de lo laboral que conocen en materia de inquilinato, civil y mercantil, o en alguna de esas materias, dejarán de conocer de las mismas y serán competentes exclusivamente para conocer en materia laboral; sin embargo, deberán continuar conociendo de los procesos que se encuentren en trámite en las referidas materias, a la fecha de entrada en vigencia del Código Procesal Civil y Mercantil hasta su completa finalización».

¹⁰¹ http://www.csj.gob.sv/TRIBUNALES/tribunal_01.html

5. Planta judicial, grado de especialización y carga procesal laboral

5.1. Planta Judicial

En el año 2009 el total de tribunales a nivel nacional ascendió a 560, donde los juzgados de paz representaban el 58%.¹⁰² De ese total, 207 son de primera instancia, 27 de segunda instancia (apelación) y el resto son juzgados de paz. Específicamente en materia laboral la planta judicial se distribuye de la manera siguiente:

	Cantidad	TOTAL
Laborales (especializados)	9	40
Civiles	10	
Mixtos (también conocen en materia penal)	21	
Cámaras de Segunda Instancia:		
Laborales (especializadas)	2	5
Civiles	1	
Mixtas (también conocen en materia penal)	2	
Casación:		
Sala de lo Civil	1	1
TOTAL		46

Fuente: Elaboración propia en base a informe estadístico de la Dirección de Planificación Institucional, Unidad de Información y Estadística.

5.2. Grado de especialización

No obstante que la especialización de la jurisdicción laboral es un mandato constitucional¹⁰³ ésta se da en un bajo porcentaje, pues del total de tribunales que en primera instancia tienen competencia en materia laboral (40), únicamente 9 conocen con exclusividad en esta materia, a partir del 1 de julio de 2010. Fue a partir de esta fecha que por decreto legislativo¹⁰⁴ cuatro¹⁰⁵ juzgados ya denominados

¹⁰² Solana Río, Emilio, **Informe sobre Tribunales competentes en materia laboral 2005-2009**, Proyecto Verificación del Cumplimiento del Libro Blanco, OIT, agosto 2009, pág. 1.

¹⁰³ El Art. 49 de la Constitución dice: “Se establece la jurisdicción especial de trabajo. Los procedimientos en materia laboral serán regulados de tal forma que permitan la rápida solución de los conflictos. El Estado tiene la obligación de promover la conciliación y el arbitraje, de manera que constituyan medios efectivos para la solución pacífica de los conflictos de trabajo. Podrán establecerse juntas administrativas especiales de conciliación y arbitraje, para la solución de conflictos colectivos de carácter económico o de intereses.”

¹⁰⁴ Decreto Legislativo No. 372 de fecha 27 de mayo de 2010, publicado en el Diario Oficial No. 100, Tomo 387 de fecha 31 de mayo de 2010.

¹⁰⁵ Juzgados de lo laboral de Santa Tecla, Santa Ana, Sonsonate y San Miguel.

“laborales” dejaron de conocer otras materias; no obstante continúan depurando los juicios en trámite, al igual que el juzgado 5° de lo laboral de San Salvador que aún cuenta con carga en materia civil. Debe mencionarse que estos nueve juzgados están ubicados, 5 en la capital y los otros 4 en las cabeceras departamentales de La Libertad (Santa Tecla), Santa Ana, Sonsonate y en San Miguel.

En cuanto a los tribunales de apelación, de 5 que son el total, únicamente dos son especializados en materia laboral; dichos tribunales están ubicados en San Salvador. Los tres restantes están ubicados en el oriente del país, dos en San Miguel y uno en Usulután. Finalmente, el tribunal de casación es la Sala de lo Civil de la Corte Suprema, que también conoce en materia mercantil, civil y familia.

5.3. Carga procesal

Al final del año 2010 la carga procesal de los juzgados de primera instancia fue de 7,030 juicios activos (en el 2009 1,210 casos activos más que el período de 2008 y en el 2010 164 casos activos más que en el período 2009). En el 2010 ingresaron 7,288 casos (1,595 más que en el 2009) y finalizaron 7,406 (405 menos que el 2009), lo que denota una subida considerable en la presentación de demandas, así como una disminución de número de casos resueltos.

Las Cámaras de segunda instancia finalizaron el 2010 con 241 casos activos (125 casos activos más que en el año 2009). Ingresaron 1,741 casos (483 más respecto al 2009) y terminaron 1,705 (448 más que en el 2009).

La Sala de lo Civil (tribunal casacional) presentó 124 casos activos al final del período 2010 (41 casos menos que en el 2009). Ingresaron 307 casos (195 casos más comparado al 2009) y se terminó con 348 casos (255 más que en el 2009), lo que implica un aumento bastante considerable respecto del año anterior tanto en cuanto al ingreso de casos como en su resolución.

Número de casos entrados, terminados y en trámite al concluir el año Período Enero 2005 – 2010¹⁰⁶

Instancia y competencia	Año 2005			Año 2006			Año 2007			Año 2008			Año 2009			2010		
	Casos entrados	Casos terminados	Activos al final de período	Casos entrados	Casos terminados	Activos al final de período	Casos entrados	Casos terminados	Activos al final de período	Casos entrados	Casos terminados	Activos al final de período	Casos entrados	Casos terminados	Activos al final de período	Casos entrados	Casos terminados	Activos al final de período
Primera instancia																		
Competencia única*	4362	7498	6012	2459	6990	2873	2521	3436	1958	3049	2836	1429	5212	5103	1673	4773	4834	1716
Competencia mixta **	2349	3964	5920	2384	3813	4846	2180	3004	4061	2627	1951	4227	3671	2708	5193	2515	2572	5314
Total	6711	11462	11932	4843	10803	7719	4701	6440	6019	5676	4787	5656	8883	7811	6866	7288	7406	7030
Segunda instancia																		
Cámaras de competencia única	769	759	81	906	833	154	894	826	222	905	897	241	1089	1107	83	1425	1431	161
Cámaras de competencia mixta	115	104	27	125	121	31	111	107	35	105	103	37	169	150	33	316	274	80
Total	884	863	108	1031	954	185	1005	933	257	1010	1000	278	1258	1257	116	1741	1705	241
Sala de lo Civil																		
Recursos de casación	80	79	44	38	36	46	69	33	82	74	52	104	67	66	96	93	128	61
Recursos de apelación	28	25	14	34	19	29	60	13	76	18	30	64	45	27	69	214	220	63
Total	108	104	58	72	55	75	129	46	158	92	82	168	112	93	165	307	348	124

* Se refiere a los cuatro juzgados de lo laboral ubicados en San Salvador, únicos tribunales de primera instancia que conocen exclusivamente de materia laboral.

** Incluye a los 4 juzgados denominados de lo laboral pero que en la práctica continúan resolviendo asuntos de otra materia; los 13 juzgados denominado de lo civil que dentro de su competencia en razón de la materia está incluida la laboral y los 21 tribunales denominados de Primera instancia que también gozan de competencia laboral. Ellos suman un total de 38 juzgados en primera instancia con competencia mixta que dentro de sus atribuciones esta el conocer la materia laboral.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Unidad de Información y Estadísticas de la Dirección de Planificación Institucional, de la Corte Suprema de Justicia. Marzo 2011.

¹⁰⁶ OIT, Informe de verificación de la implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco: Período: agosto 2010- diciembre 2010; San José: OIT, 2011; pág. 46.

Según un diagnóstico realizado por la Corte Suprema de Justicia el tribunal con mayor carga de trabajo a nivel nacional que refleja el peor indicador de resolución de los procesos es el juzgado de lo laboral de Santa Tecla.¹⁰⁷ En el referido informe se sostiene que dicho tribunal ha colapsado, pues además de la carga en materia laboral, conoce en materia civil, mercantil y laboral. Al final de 2009, el referido Juzgado cerró con 7,066 juicios activos, de los cuales, 1,924 eran laborales y 5,142 pertenecían a otras materias (civil, mercantil e inquilinato). Lo anterior significa que del 100% de procesos activos, solo el 27.23% correspondían a la materia laboral, y el resto, el 72.77% a otras. De ese total únicamente egresaron 219 juicios en el año; de los cuales 86 corresponden al área laboral; es decir, únicamente se resolvió el 3% del total de los casos en trámite y respecto al total en materia laboral (1924) se resolvió el 4.47%.¹⁰⁸ A continuación se presenta el detalle de la carga laboral:

6. La carrera judicial: ingreso, estabilidad, remuneraciones, ascensos, capacitación

La Carrera Judicial está establecida en la Constitución (art. 186) y desarrollada en la Ley de la Carrera Judicial¹⁰⁹ y en su Reglamento. La Carrera Judicial tiene como finalidad garantizar la profesionalización y superación de los funcionarios y empleados judiciales, así como la estabilidad e independencia funcional de los mismos, para la eficacia de la administración de justicia (art. 1 LCJ). Los requisitos y la forma de ingreso, las promociones, ascensos, traslados, sanciones disciplinarias a los funcionarios incluidos en ella, se regula en la norma secundaria.

De acuerdo a la ley, los Magistrados de segunda instancia y Jueces ingresan a la carrera por nombramiento; y debe hacerse en las categorías inferiores de las respectivas clases. Sin embargo, si alguien cumple los requisitos particulares para un cargo, puede optar a éste y someterse a los correspondientes procesos de selección, aunque, en igualdad de resultados se prefiere a quien ya se encuentre dentro de la carrera. Corresponde por mandato constitucional al Consejo Nacional

¹⁰⁷ Corte Suprema de Justicia, **Diagnóstico de la Jurisdicción Laboral**, Dirección de Planificación Institucional, Corte Suprema de Justicia, San Salvador, agosto de 2009.

¹⁰⁸ Información suministrada por la Unidad de Información y Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia. Febrero 2010.

¹⁰⁹ D.L. N° 536, del 12 de julio de 1990, publicado en el D.O. N° 182, Tomo 308, del 24 de julio de 1990. Según su Art. 2, la ley se aplica a los Magistrados de Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia, Jueces de Paz que ejerzan cargos en carácter de propietarios y en general, a todos los servidores del Órgano Judicial cuyos cargos se hayan incorporado a la Carrera Judicial, de conformidad con lo dispuesto en su Art. 83 inciso 2°. Esto es, al Secretario y Primer Oficial Mayor de la Corte Suprema de Justicia, Oficiales Mayores de Cámaras, Secretarios de Sala, de Cámara y Juzgado, que al entrar en vigencia la ley ejercían sus respectivos cargos en propiedad, quedaron incorporados de pleno derecho a la Carrera Judicial. A los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se les aplica, durante el período para el que han sido electos

de la Judicatura proponer candidatos para los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Magistrados de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y de Paz; de dichas ternas es la Corte Plena la que selecciona y nombra al funcionario en el cargo.¹¹⁰

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia son elegidos por la Asamblea Legislativa, por un período de nueve años. Su elección se hace con los dos tercios de los votos de Diputados electos. La elección se realiza de la lista de candidatos; la mitad es designada por los miembros del Consejo Nacional de la Judicatura y la otra mitad por las organizaciones representativas de los abogados.¹¹¹ El resto de funcionarios judiciales son elegidos por la Corte Suprema de Justicia.¹¹²

Los Magistrados de Cámara de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz, inician la carrera a partir de la toma de posesión de su cargo. El goce de estabilidad en sus puestos, en el caso de Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz, es de rango constitucional (art. 186 inc. 4°). Dichos funcionarios no pueden ser removidos, suspendidos o trasladados, sino en los casos y mediante los procedimientos especialmente previstos por la ley (art. 4 LCJ). La estabilidad de los Magistrados y Jueces comienza el día de la toma de posesión de su cargo y es por tiempo indefinido, salvo la remoción por causa legal.

Respecto a la remuneración de los funcionarios judiciales, la Ley (art. 13) hace referencia a una clasificación muy peculiar, y establece las siguientes clases y categorías, a las que corresponde una escala de salario:

- Clase “A”: Magistrados de Cámara de Segunda Instancia:
Categoría I: Magistrados de Cámara con sede en el área Metropolitana Judicial.¹¹³
Categoría II: Magistrados de Cámara con sede en las demás ciudades del territorio nacional.
- Clase “B”: Jueces de Primera Instancia:
Categoría I: Jueces del Área Metropolitana Judicial.
Categoría II: Jueces de Distritos Judiciales correspondientes a las demás cabeceras departamentales.
Categoría III: Jueces de los demás Distritos Judiciales.

¹¹⁰ Art. 187 de la Constitución de la República.

¹¹¹ Art. 186 de la Constitución de la República.

¹¹² Art. 182 N° 9 de la Constitución de la República.

¹¹³ Para los efectos de la ley, se entiende por Área Metropolitana Judicial, la zona geográfica donde tienen sus sedes las Cámaras de Segunda Instancia de la Primera Sección del Centro y la Cámara de la Cuarta Sección del Centro; y los Juzgados de Primera Instancia o de Paz de las poblaciones de San Salvador, Mejicanos, Delgado, Soyapango, San Marcos, Tonacatepeque, Apopa, Ilopango, Ayutuxtepeque, Cuscatancingo, Antiguo Cuscatlán y Nueva San Salvador, hoy Santa Tecla.

- Clase “C”: Jueces de Paz:
Categoría I: Jueces de Paz del Área Metropolitana Judicial.
Categoría II: Jueces de Paz de las restantes cabeceras departamentales.
Categoría III: Jueces de Paz en las demás ciudades del país.
Categoría IV: Jueces de Paz en las otras poblaciones.

El ascenso se considera pasar a un puesto de categoría o clase superior. Se procesa tomando en cuenta las evaluaciones del desempeño en el cargo actual, las aptitudes para optar a uno más elevado, los resultados de los concursos y la antigüedad dentro de la Carrera. Para obtenerlo se requiere solicitud previa, presentada dentro de los quince días siguientes al aviso de que existe puesto vacante.

La promoción consiste en pasar a una escala salarial superior dentro de una misma categoría, de conformidad al Manual de Clasificación de Cargos y al Plan de Remuneraciones, con base en evaluaciones periódicas sobre el desarrollo del trabajo, resultados en los cursos de capacitación recibidos, méritos profesionales, conducta, antigüedad y otras cualidades del miembro de la Carrera objetivamente evaluado. Se puede conceder de oficio o a propuesta de un superior jerárquico, basada en los criterios antes señalados.

Los miembros de la Carrera tienen el derecho y el deber de capacitarse en las disciplinas relacionadas con sus funciones, de acuerdo a los programas que al efecto se establezcan. Para cumplir con los objetivos de la carrera, se ha creado por disposición constitucional la Escuela de Capacitación Judicial (art. 187 inc. 2°), que tiene bajo su responsabilidad la capacitación teórica y práctica de los miembros de aquella, la actualización de sus conocimientos, así como la formación de personas que aspiren a ingresar a la misma. A la Escuela le corresponde el diseño y ejecución de los programas de capacitación, actualización de conocimientos y formación teórica y práctica. La organización y funcionamiento de dicha Escuela corresponde al Consejo Nacional de la Judicatura.¹¹⁴

7. Estadísticas Judiciales

En diciembre de 1996 fue creada la Unidad de Información y Estadísticas, adscrita a la Dirección de Planificación Institucional de la Corte Suprema de Justicia. Un estudio reciente realizado por la OIT sobre la situación actual de dicha Unidad,¹¹⁵ advierte que antes de crearse la oficina, no se contaba con datos estadísticos que permitan conocer y evaluar el volumen de trabajo del Órgano Judicial; por consiguiente ese tipo de información sólo está disponible a partir del año 1997.

¹¹⁴ Art. 187 inc. 2° de la Constitución de la República.

¹¹⁵ Solana, **Informe sobre los tribunales** (...), págs. 2 y 3.

Asimismo, señala que los datos que recoge la Unidad, cubren el total de tribunales jurisdiccionales, respecto a períodos anuales, y de las siguientes materias: civil, mercantil, penal adultos, penal menores, laboral, familia, violencia intrafamiliar, inquilinato, tránsito, penal militar, y constitucional. La información que publica es un folleto trimestral,¹¹⁶ principalmente para uso interno de la institución y responde a consultas relacionadas con el volumen de trabajo que ingresa, egresa y la que queda en los despachos judiciales.¹¹⁷

El método para recoger la información es a través de formularios que llena el mismo personal de cada despacho judicial, es decir, no es sistematizada a través de la automatización, ni tiene un control cruzado, que a manera de complemento, se utilice para verificar la veracidad o exactitud de los datos que remiten las oficinas.¹¹⁸ Luego, la información de los formularios es vaciada por personal de la oficina en un programa informático elaborado para almacenar y procesar posteriormente la información recibida.

Sin embargo, existen esfuerzos aislados de tribunales que generan sus propios insumos estadísticos, como el caso de la Sala de lo Civil, que en el año 2007 luego de un proceso de modernización, ha implementado un moderno y novedoso sistema automatizado de recolección de información jurídica y administrativa de los expedientes de su conocimiento.¹¹⁹ No obstante, siempre cumple el envío de los formularios que solicita la Unidad de Información y Estadísticas.

Entre las debilidades y conclusiones más relevantes que refleja dicho estudio en materia de estadísticas están las siguientes:

- a) Falta de consistencia de los datos;
- b) Los formatos de presentación de las estadísticas no son los más adecuados pues no refleja la labor jurisdiccional por materia en aquellos tribunales que conocen de varias;

¹¹⁶ El estudio a que se hace referencia, indica que la forma en que se presenta la información estadística no es la más adecuada pues impide conocer por materia y departamento el total de casos entrados, terminados, activos, etc. Si interesan las estadísticas de una materia particular, situación que suele ser común a la hora de establecer comparaciones internacionales, el personal de la Unidad debe avocarse a filtrar y depurar los datos incluidos en el programa informático para aquellos juzgados, cámaras o salas que tienen competencia mixta.

¹¹⁷ Al respecto, el estudio de la OIT: **Estadísticas de los tribunales** (...), señala que en la mayoría de países no se aprovecha toda la información que aparece en los formularios utilizados para la materia laboral, ya que las publicaciones en su mayoría sólo contemplan los casos entrados, terminados y tipo de resoluciones dictadas, sin utilizar otra serie de variables relacionadas con las anteriores que ayudarían a complementar y conocer con mayor detalle lo que acontece en esa materia.

¹¹⁸ OIT, **Estadísticas de los tribunales** (...), pág. 9.

¹¹⁹ Proyecto denominado “Reingeniería y Automatización del Expediente Electrónico Judicial de la Sala de lo Civil”, inaugurado el 16 de octubre de 2007. <http://190.120.1.70:88/?op=content&seccion=true&id=17>

- c) Los formularios no permiten un cruce de información para verificar su veracidad, por lo que debe implementarse un formulario de uso trimestral donde se registre individualmente y de acuerdo con ciertas variables cada expediente;
- d) Elaboración de estadísticas en forma manual, es necesario la implementación de un sistema informatizado;
- e) La unidad no cuenta con un sistema o software para el procesamiento de los datos

8. Publicaciones y acceso a la información por parte de los usuarios

En la investigación antes citada se concluye que: “Si por transparencia se entiende la facilidad que puede tener cualquier persona para tener acceso a las estadísticas judiciales, ya sea que pertenezca al Órgano Judicial o ajeno a él, tendría que darse una calificación muy baja a esta característica, pues no existen publicaciones que estén al alcance del público ni tampoco ese tipo de información se incluye en la página web de la Institución.”¹²⁰

Esta situación que señala el autor, ya antes había sido advertida por la población civil, al grado de tomar la iniciativa en publicar información relativa al quehacer judicial, a través de un Observatorio Judicial,¹²¹ diseñado y alimentado por el Departamento de Estudios Legales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES, que es publicado en la modalidad web diariamente y en un boletín impreso.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, asume el reto de transparencia y acceso a la información pública y ha iniciado un proceso de contratación de consultorías destinadas a modernizar el aspecto técnico y tecnológico para tal fin. Asimismo, las Salas de lo Constitucional¹²² y de lo Civil,¹²³ han emprendido la tarea de mantener informados a los usuarios sobre las actividades desplegadas en el conocimiento de los casos planteados en dichos tribunales, y mediante la modalidad de “consulta en línea” se le facilita la información al ciudadano interesado sobre los movimientos de sus casos. Así mismo, se publican estadísticas de gestión y otras actividades afines a sus respectivas funciones.

¹²⁰ OIT, **Estadísticas de los tribunales** (...), pág. 7.

¹²¹ El Observatorio Judicial es una base de datos apolítica y objetiva sobre la actividad y el funcionamiento del Órgano Judicial. Sus objetivos incluyen recopilar, organizar y publicar información sobre el anterior y ser una fuente confiable, respetada y consultada frecuentemente en la materia. Boletín Anual Observatorio Judicial N° 1. Marzo 2009. <http://www.observatoriodjudicial.org.sv/>

¹²² http://www.csj.gob.sv/constitu/CONSTITUCIONAL_02.html

¹²³ <http://190.120.1.70:88/>

9. La jurisprudencia laboral

El proceso laboral está diseñado de tal manera que la sentencia de primera instancia pueda ser revisada en apelación, y ésta a su vez, en casación, si reúne determinados requisitos que establece la ley. Una de las finalidades de la casación es uniformar la jurisprudencia. Además, la jurisprudencia establecida por el tribunal casacional en cinco sentencias uniformes y no interrumpidas por otra en contrario, siempre que lo resuelto sea sobre materias idénticas en casos semejantes, configura doctrina legal, y su infracción puede ser causa para interponer el recurso de casación.

Asimismo, es de hacer notar, que un buen número de casos no pueden llegar a conocimiento del tribunal casacional, debido a que el recurso de casación exige como presupuestos: a) que lo reclamado exceda de cinco mil colones, equivalentes a \$571.43; y b), que la sentencia de segunda instancia no sea conforme en lo principal con la de primera instancia. Lo anterior significa, que en los casos donde no procede el recurso de casación la sentencia de segunda instancia es la que queda firme, por lo que se dice que también las Cámaras pueden ir estableciendo jurisprudencia en materia laboral. No obstante, los criterios en las Cámaras especializadas que se ubican en San Salvador no son uniformes, así como tampoco de los tribunales de primera instancia.

En base al entendimiento de esta carencia, una de las recomendaciones del denominado “Libro Blanco”¹²⁴ es la de unificar la jurisprudencia. Para ello el país se comprometió (a través de las instituciones pertinentes) a diseñar y desarrollar talleres de discusión de los criterios de los máximos tribunales de justicia y a publicar la jurisprudencia en materia laboral. La Escuela de Capacitación Judicial ha desarrollado algunos talleres sobre el análisis de la jurisprudencia de la Sala de lo Civil, en el que han participado funcionarios judiciales a nivel nacional. Así mismo, hay un esfuerzo institucional de la Corte Suprema de Justicia por publicar las sentencias de las distintas Salas en la página web del Centro de Documentación Judicial.¹²⁵ También desde 1999, la Corte Suprema de Justicia divulga a través del Departamento de Publicaciones, ediciones impresas sobre Líneas y Criterios Jurisprudenciales de cada Sala. Esta jurisprudencia se recopila a manera de tesauros, extractos de las sentencias pronunciadas por dichos Tribunales, incluyendo la materia laboral.

Adicionalmente se cuenta con una recopilación especial de jurisprudencia laboral

¹²⁴ “**La Dimensión Laboral en Centroamérica y República Dominicana, Construyendo sobre el Progreso y Reforzando el Cumplimiento y Potenciando las Capacidades**”, Informe de Trabajo de los Viceministros de Comercio y de Trabajo de los países de Centroamérica y de la República Dominicana, abril de 2005.

¹²⁵ <http://www.jurisprudencia.gob.sv/>

(1996-2008),¹²⁶ que fue elaborada con el apoyo del Proyecto de “Fortalecimiento de la Justicia Laboral en Centroamérica y República Dominicana”¹²⁷ ejecutado por la OIT. La investigación realizada sistematiza la información disponible a través de la recolección de las resoluciones que aportan una mejor comprensión de las normas legales o reglamentarias existentes, provenientes de las distintas salas de la Corte en materia laboral. No obstante, aún falta mucho para que se reconozca a nivel de los tribunales de primera y segunda instancia el valor de la jurisprudencia en esta materia. Es necesario darle a este tema la importancia que amerita e impulsar y promover el respeto del precedente judicial y sobre todo, de la emanada del tribunal casacional.

Una situación que es pertinente señalar, es que también a nivel de las distintas Salas de la Corte Suprema de Justicia, en las cuales un mismo hecho puede llegar a su conocimiento a la luz de las distintas vías legales, se tienen pronunciamientos contradictorios,¹²⁸ en donde la Sala de lo Civil ha marcado un nivel de protección mayor que el resto de Salas. Lo anterior ha generado que algunos tribunales inferiores se ciñan en algunos casos al criterio de la Sala de lo Constitucional, y en otros al de la Sala de lo Civil, lo cual ha generado falta de certeza y seguridad jurídica a los justiciables.

10. Infraestructura y medios materiales

Los tribunales de la jurisdicción laboral se ubican en los denominados Centros Judiciales o en los Centros Judiciales Integrados, y algunos en locales individuales arrendados. La Sala de lo Civil se ubica en el Palacio Judicial. En relación a las condiciones físicas de las instalaciones, existe variedad de situaciones, pues en algunos casos las instalaciones, sobre todo cuando se trata de centros judiciales o centros integrados, la infraestructura física ha sido diseñada para el funcionamiento de los mismos; aunque en algunos casos los espacios no son suficientes, además de problemas que se presentan en el mantenimiento de los mismos.

¹²⁶ Nuñez Mancía, Ena Lilian. **Jurisprudencia Laboral: Sentencias de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador**. 1ª Edición. Departamento de Ciencias Jurídicas UCA. San Salvador, El Salvador. 2008.

¹²⁷ **Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco**. Período febrero 2008- agosto 2008, pág.35.

¹²⁸ Ejemplo de ello es caso de los empleados del sector público contratados a plazo pero en labores permanentes. En estos casos la Sala de lo Civil, desde hace más de una década ha venido resolviendo con base al principio de la primacía de la realidad que impera en materia laboral, dándole a estos contratos el carácter de laborales y aplicándoles la legislación de esta naturaleza. Sin embargo, la Sala de lo Constitucional y la Sala de lo Contencioso Administrativo sostienen el criterio de que se trata de contratos administrativos y por ende les aplican la legislación administrativa, que no son contratos simulados, ni suscritos al margen de las leyes administrativas correspondientes.

En cuanto al mobiliario y equipo con que cuentan los Tribunales no es suficiente para realizar las labores que desempeñan. Asimismo, existe mobiliario y equipo obsoleto que ya cumplió con la vida útil y, además, existen necesidades de computadoras, impresoras, escáner, librerías, muebles para archivo, etc. El equipo de computación con que cuentan los Tribunales competentes en materia laboral se encuentra, en general, en condiciones aceptables de funcionamiento. No obstante, existe un porcentaje considerable de empleados que estiman el equipo obsoleto, lo cual dificulta la realización del trabajo de mejor manera. Además, en la mayoría de los casos los Colaboradores Judiciales (Resolutores) no cuentan con equipo de cómputo asignado personalmente, sino que es compartido.¹²⁹

En el rubro transporte, los 45 tribunales de primera y segunda instancia, cuentan con un vehículo y una motocicleta como medios de transporte asignados al juez o al tribunal; además del transporte proporcionado por las Administraciones de Centros Judiciales de la sede a que pertenecen. En este punto es relevante mencionar que el 20% de Tribunales que administran Justicia Laboral se encuentran en locales arrendados; este número no incluye a los Juzgados de lo Laboral de San Salvador, pues fueron trasladados al nuevo edificio del Centro Judicial Integrado en Materia Privada y Social en el mes de enero del presente año.

III. Mecanismos de solución de conflictos

1. Mecanismos en la empresa

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través del Departamento de Relaciones de Trabajo, realiza la promoción de los Comités de Diálogo, creados en las empresas para “prevenir los conflictos laborales y con el trato directo solucionar los conflictos sin que estos incluyan las prestaciones laborales o despidos y que intervenga el Estado.”¹³⁰ Dichos Comités están conformados por representantes del empleador y de los trabajadores y se encargan de negociar temas como horarios de trabajo, uniformes, ambiente de trabajo, eventos deportivos, celebraciones, entre otros.

De acuerdo a datos estadísticos del MTPS, a junio de 2009 se detallan 48 establecimientos que cuentan con Comités de Diálogo, 14 de ellos en la industria manufacturera. El VI Informe de Verificación sobre el cumplimiento de los Compromisos del Libro Blanco, señala que a enero de 2010, en materia de diálogo

¹²⁹ Corte Suprema de Justicia, **Diagnóstico de la Jurisdicción Laboral**, Dirección de Planificación Institucional, San Salvador, agosto 2009, pág.29

¹³⁰ MTPS, **“Informe Semestral Estadístico”**, Oficina de Estadísticas e Información Laboral. Enero-Junio de 2009, pág. 16.

social se crearon 11 comités obrero-patronales en empresas situadas en zonas francas.¹³¹

2. Órganos de conciliación, mediación o arbitraje administrativos

La institución principalmente encargada de intervenir en los conflictos laborales y que vela por la armonía entre el sector empleador y trabajador es el Ministerio de Trabajo y Previsión Social sobre la base de las atribuciones y funciones que establece la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social. Dicha ley en su art. 8, literal d), establece que corresponde al Ministerio de Trabajo y Previsión Social aplicar los procedimientos administrativos de conciliación, promover la mediación y el arbitraje tanto en las reclamaciones individuales como colectivas.

Las estadísticas del Ministerio demuestran que el número de solicitudes de conciliación individual aumentaron cada año hasta alcanzar 7.078 en 2009. Sin embargo, el porcentaje de casos conciliados mantuvo una tendencia descendente (35,4% en 2009), aún cuando ha permitido incrementar el monto de las prestaciones laborales conciliadas (alcanzó USD 1.295.881 en 2009).¹³²

Número de conciliaciones individuales tramitadas por el MTPS Período 2006 – 2010¹³³

Conflictos laborales individuales	2006	2007	2008	2009	2010
Solicitudes atendidas	4.462	5.601	6.157	7.078	6.160
Conciliadas	1.799	2.246	2.398	2.507	2.178
Sin conciliar	2.173	2.628	2.912	3.605	3.076
Desistidas	490	727	847	966	906
Porcentaje de conciliación	40,3%	40,1%	38,9%	35,4%	35,4%
Cancelación por concepto de prestaciones laborales (US \$)	747.783	1.024.834	978.976	1.295.881	1.226.815

Fuente: MTPS. Oficina de estadísticas e información laboral. Informes estadísticos semestrales 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010. Marzo 2011.

Asimismo la Procuraduría General de la República, tiene entre sus facultades conforme al art. 12.4 de su Ley Orgánica, la de fomentar y promover la mediación y conciliación para la solución de conflictos; brindar servicios de formación y otorgar la acreditación a los Centros de Mediación y Conciliación, así como a los mediadores y conciliadores en toda la República. Sin embargo, este tipo de mecanismos no se instauran en el ordenamiento jurídico como requisitos de procedibilidad para ejercer la acción judicial ante los tribunales. Lo anterior

significa que puede activarse directamente la vía judicial sin haber intentado la solución del conflicto por vía de la conciliación o mediación.

El arbitraje únicamente se regula para los conflictos colectivos económicos o de intereses, configurándose como una etapa en la solución de éstos, luego de haber agotado el trato directo y la conciliación. Otro aspecto de suma relevancia es que pueden instaurarse paralelamente los mecanismos de conciliación ante la Procuraduría General de la República y ante el Ministerio de Trabajo, y lo que es más complejo, también puede ejercerse la acción judicial al mismo tiempo, donde también se cuenta con una conciliación intra-proceso en la primera etapa del mismo y ante el Juez que conoce de la causa.

La función principal de la Procuraduría General de la República es dar asistencia legal a las personas de escasos recursos, lo que implica que si un trabajador presenta su caso en dicha institución y además en el Ministerio de Trabajo, en ambas debe ser asistido por personal de la Procuraduría. Esto ha conllevado actualmente a conversaciones sobre un posible convenio entre ambas instituciones para coordinar esfuerzos y no duplicarlos para aprovechar al máximo los recursos.

En el caso de activarse la conciliación ante el Ministerio de Trabajo y Previsión Social se suspende la prescripción de la acción judicial hasta por treinta días; pero, en el caso de la conciliación en sede de la Procuraduría General de la República, no se estableció el plazo durante el cual se suspende la prescripción de la acción judicial, por lo que existe un vacío que ha dado lugar a diversas interpretaciones.

Sin embargo, el Código de Trabajo contempla algunas presunciones a favor de la persona despedida ilegalmente estableciendo un plazo dentro del cual debe interponerse la demanda para que operen a su favor. El criterio de los tribunales que ha prevalecido es que la activación de la figura de la conciliación en sede administrativa únicamente suspende la prescripción de la acción, pero no las presunciones por no haberlo señalado de manera expresa la ley. Esto ha motivado que la PGR haya utilizado la estrategia de presentar además la demanda judicial, aunque esté en proceso la solución del conflicto vía conciliación, ya sea en esa sede o en el MTPS para no perder la utilización de dichas presunciones. Lo anterior provoca, que si se llega a un arreglo mediante la conciliación, se presenta el desistimiento ante el tribunal que se interpuso la demanda para finalizarlo por una vía alterna. A ello se debe que un buen porcentaje de casos judiciales sean reportados por los tribunales como desistidos.

El VI Informe de Verificación de las Recomendaciones del Libro Blanco recomienda analizar la posibilidad de unificar los mecanismos de resolución alterna de conflictos en materia laboral en sede administrativa; así como monitorear el desarrollo y los resultados de las conciliaciones laborales, al objeto

¹³¹ OIT, **Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco**, Período febrero 2008 – agosto 2008, pág. 66.

¹³² *Ibíd.* pág. 29.

¹³³ OIT, **Informe de verificación (...)**, 2011, óp. cit.; pág. 37.

de tomar las medidas pertinentes para aumentar su efectividad, tanto en los aspectos cualitativos como en los cuantitativos. Dicho estudio aún no ha sido elaborado.

3. La inspección del trabajo

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo de la inspección del trabajo, sino tan sólo ubicarla dentro del sistema nacional de solución de conflictos, debe señalarse que la Constitución de la República establece en su art. 44 el servicio de inspección técnica, como el servicio encargado de velar por el fiel cumplimiento de las normas legales de trabajo, asistencia, previsión y seguridad social, a fin de comprobar sus resultados y sugerir las reformas pertinentes. Corresponde entonces, al MTPS prestar el servicio público de inspección bajo los términos establecidos en la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Promoción Social. Este servicio comprende la supervisión y asesoría en el cumplimiento de las relaciones y condiciones de trabajo, así como de las normas y condiciones de seguridad e higiene ocupacionales y del medio ambiente de trabajo, que se ejercen a través de la Dirección General de Inspección y de la Dirección General de Previsión Social y Empleo.

El fortalecimiento del servicio de inspección se ha establecido como una prioridad del MTPS y del Gobierno central en el Plan Quinquenal de Desarrollo. Dicha secretaría de Estado ha venido impulsando una serie de medidas para fortalecer el servicio de inspección y mejorar su obertura y efectividad, con el asesoramiento técnico de la OIT. Entre las diversas medidas que se vienen impulsando está la elaboración de una nueva ley de organización y funciones del MTPS.

En mayo de 2010 entró en vigencia la nueva Ley de Prevención de Riesgos en los lugares de Trabajo, que fortalece las funciones del MTPS para supervisar el cumplimiento de las normas laborales y de seguridad e higiene, así como en la rectoría y prevención de los riesgos laborales. En materia de inspección establece la unificación de la inspección de trabajo y la de seguridad e higiene aplicando un solo procedimiento, lo que debe contribuir a la efectividad de la inspección, pues las inspecciones serán programadas por una sola autoridad central a nivel nacional. Se trata de poner en práctica la inspección integral a través de la cual un solo inspector podrá supervisar simultáneamente el cumplimiento de las normas laborales y las de seguridad e higiene. Este nuevo modelo de inspección debe mejorar el servicio público que brinda el MTPS y aumentar la cobertura y efectividad como garantía en el resguardo de los derechos laborales y el cumplimiento de la ley laboral para trabajadores y empleadores.

El MTPS ha iniciado un proceso de modernización institucional que tiene como acciones principales la de integrar los procesos de Inspección de trabajo

de la Dirección General de Inspección de Trabajo y los procesos de seguridad y salud ocupacional de la Dirección General de Previsión Social, así como la de implementar el plan estratégico institucional de tecnología de información y comunicación.

En ese marco se implementó el denominado “Plan Piloto de Inspecciones Integrales” cuyos objetivos fueron: a) Integrar la inspección de trabajo, de seguridad y salud ocupacional bajo el mandato de una sola autoridad; b) Elaborar propuestas de reforma a la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social para adaptarla a las nuevas exigencias que plantea la realidad laboral del país; c) Incrementar la capacidad técnica de los inspectores de trabajo para garantizar la eficacia de las inspecciones solicitadas por los trabajadores; y, d) Contar con tecnología informática en el área de inspecciones del trabajo para agilizar y transparentar la entrega de información a los trabajadores/ras que solicitan los servicios de inspección de trabajo.

Aunque a la fecha el MTPS viene realizando distintas acciones para la mejora del sistema de inspección del trabajo, un estudio realizado por la OIT en julio de 2008 expresó:¹³⁴ “El procedimiento de inspección actual es largo (hasta tres visitas en el tiempo), engorroso, difícil y tiene una duración demasiado extensa, haciéndose demasiado uso de las reinspecciones in situ que implica un alto costo para la administración del trabajo.”

- 1.1.1. “La aplicación de multas está sujeta a un procedimiento con una duración excesiva, que se inicia luego de concluidas la reinspecciones y requiere de una audiencia previa con el empleador antes de dictar la resolución que es apelable ante la Dirección General de Inspección.”
- 1.1.2. “Existen dificultades para el acceso a recursos materiales necesarios en la inspección del trabajo. La inspección no cuenta con suficientes vehículos para asegurar el transporte en la programación y realización de inspecciones que requieren desplazamiento a través de un vehículo del Ministerio.”
- 1.1.3. “Los viáticos para los inspectores son insuficientes en cuanto a su monto, lo que no cubre el costo real del traslado.”
- 1.1.4. “De otro lado, no se proveen instrumentos de medición y artículos de seguridad y protección personal para el desarrollo de las inspecciones en seguridad e higiene ocupacional. Por ejemplo, se carece de un casco propio por parte de los inspectores de seguridad y salud en el trabajo.”

¹³⁴ OIT, **Diagnóstico de la situación de la inspección con vista a una programación de actividades en El Salvador**, Julio de 2008, págs. 20 y 21

1.1.5. “El pago de las multas no está sujeto a apremios que requieran al empleador y que disuadan el incumplimiento. El Ministerio no puede aplicar ningún recurso para obligar al empleador al pago de la multa, sino sólo cuando se recurre a un procedimiento ejecutivo a cargo de la Fiscalía, que se inicia luego de la cobranza por parte del Ministerio de Hacienda. Esta ausencia de apremios legales y el paso del Ministerio de Trabajo, luego al Ministerio de Hacienda y, finalmente, a la Fiscalía, alargan el procedimiento y reflejan una falta de efectividad de la inspección del trabajo, la misma que verifica la infracción e impone la multa, pero no garantiza el cumplimiento. Por otro lado, la cuantía de las multas es baja, se establece en suma fija sin reajuste y sin considerar criterios como la reincidencia o el número de trabajadores afectados. Los criterios para graduarlas son generales y queda sujeto a la calificación del funcionario.”

No obstante los esfuerzos realizados el MTPS aún no cuenta con un proyecto definitivo de reformas de su Ley de Organización y Funciones, por lo que actualmente uno de los aspectos más discutidos en materia de inspección son la cuantía y el procedimiento de las multas que se imponen por infracción a las normas laborales. Éstas carecen de carácter disuasorio debido a lo poco significativo de su monto, por lo que, pareciera ser, que se prefiere pagar las multas, por ser más bajo el costo, que cumplir con las obligaciones legales. Así mismo, es necesario implementar la carrera administrativa del personal de inspección que pueda garantizar la profesionalización del servicio, así como reglas claras de selección y contratación, incentivos salariales, acordes a las responsabilidades y que se les brinde además estabilidad laboral.

IV. Competencia de la administración de justicia laboral

1. En razón de la materia

Corresponde a los jueces de lo laboral y a los demás jueces con jurisdicción en materia de trabajo, conocer en primera instancia de las acciones, excepciones y recursos que se ejerciten en juicios o conflictos individuales y en los conflictos colectivos de trabajo de carácter jurídico, que se susciten con base en leyes, decretos, contratos y reglamentos de trabajo y demás normas de carácter laboral. Asimismo conocen de diligencias de jurisdicción voluntaria a que tales leyes y normas dieran lugar. En segunda instancia conocen las Cámaras de lo Laboral y las demás Cámaras con jurisdicción en materia de trabajo.

Las Cámaras de Segunda instancia de lo laboral de San Salvador, conocen en primera instancia de los juicios individuales de trabajo contra el Estado. En segunda instancia conoce la Sala de lo Civil, y en Casación la Corte en pleno, excluyendo a la Sala de lo Civil. La jurisdicción de trabajo de acuerdo a la ley,

es improrrogable excepto cuando los autos tengan que acumularse a otro u otros procesos de naturaleza diferente, en virtud de otras ejecuciones.

2. En razón del territorio

El juez competente para conocer de las diligencias, de los juicios o conflictos individuales de trabajo y de los conflictos colectivos jurídicos, es:

- a) El del domicilio del demandado; y,
- b) El de la circunscripción territorial en que se realicen o se hubieren realizado las actividades de trabajo respectivas o que serán afectadas por el domicilio. Si estas actividades se desarrollan en diversas circunscripciones territoriales, es competente el juez del lugar en que estuviere la sede principal de la empresa.

En ese sentido, al haber varios jueces competentes, es competente el que primero conozca. La competencia territorial conforme la ley sólo se prorroga cuando el demandado no hubiere alegado oportunamente la excepción de incompetencia; pero aun en este caso, en los juicios de única instancia y en los conflictos colectivos de carácter jurídico no procede ésta.

V. Características del proceso judicial laboral

1. Clases de procesos

Juicio ordinario: Se tramitan en juicio ordinario las demandas en la que el total de lo reclamado excede de doscientos colones,¹³⁵ o es de valor indeterminado. Si sólo se disputa sobre la aplicación de la ley a la situación cuestionada, justificados los hechos con instrumentos públicos, auténticos o privados no contradichos, o por expreso consentimiento de las partes, la causa se tramita como de mero derecho, quedando para sentencia al contestarse la demanda. En las causas de hecho, una vez contestada la demanda o declarado rebelde el demandado, se abre el juicio a pruebas por ocho días.

Procedimientos especiales: La ley regula procedimientos especiales para los juicios cuya cuantía no excede de doscientos colones, o juicios de única instancia; asimismo, para los juicios de suspensión de contrato. Regula también

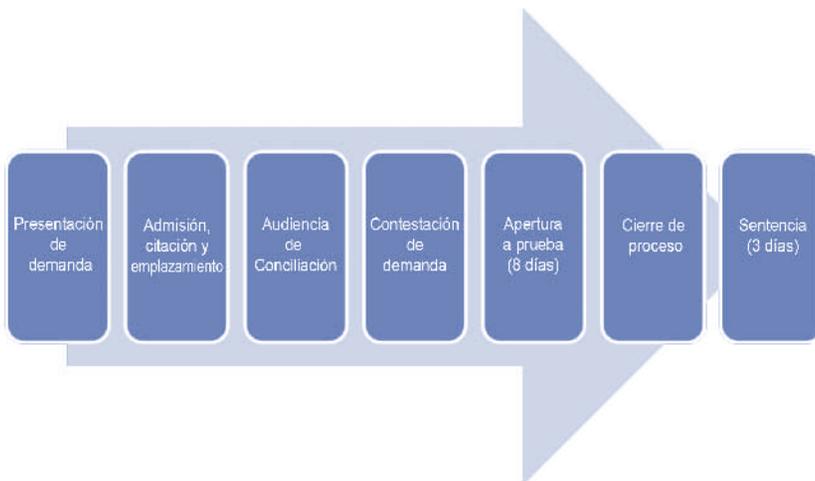
¹³⁵ Doscientos Colones equivalen a US \$ 22.86. El Art. 1. De la Ley de Integración Monetaria, estableció: “El tipo de cambio entre el colón y el dólar de los Estados Unidos de América será fijo e inalterable a partir de la vigencia de esta Ley, a razón de ocho colones setenta y cinco centavos por dólar de los Estados Unidos de América. En la presente ley, dicha moneda se denominará dólar”. D.L. N° 201 de fecha 30/11/2000, publicado en el D.O. N° 241, Tomo 349, de fecha 22/12/2000.

un procedimiento para la revisión de fallos pronunciados en juicios por riesgos profesionales. Debe enfatizarse que en la actualidad los indicados doscientos Colones equivalen a US \$ 22.86, la moneda de curso legal en El Salvador, por lo cual este procedimiento no se utiliza para las causas de mínima cuantía, habiendo caído prácticamente en desuso.

Conflictos colectivos: Por su naturaleza, los conflictos colectivos de trabajo según el Código de Trabajo son: jurídicos o de derecho, y económicos o de intereses.

2. Etapas del procedimiento ordinario

Presentada la demanda de forma verbal o escrita, cumplidas las formalidades de la demanda, es admitida y en el mismo auto se cita inmediatamente a conciliación a ambas partes. Si en la audiencia de conciliación no se lograre advenimiento, el demandado deberá contestar la demanda el mismo día o en el siguiente al señalado para la audiencia conciliatoria; de no hacerlo en dicho término se declara rebelde, y se sigue el juicio en rebeldía. En las causas de hecho, contestada la demanda o declarado rebelde el demandado, se abre el juicio a pruebas por ocho días. Vencido el término probatorio, se señala día y hora, con tres días de anticipación por lo menos, para declarar cerrado el proceso. Dictado el auto de cierre, se pronuncia sentencia dentro de los tres días siguientes. En el caso de sentencia condenatoria, se hacen ejecutar a petición de parte.



3. Pruebas: ofrecimiento y actuación

Las pruebas se ofrecen y producen en la etapa de apertura a pruebas. Salvo las excepciones legales, en los últimos dos días del plazo probatorio, no se podrá presentar solicitud de señalamiento de lugar, día y hora para el examen de testigos.

Se aplica el principio de reversión de la carga probatoria, en tanto que si el patrono fuere el demandado y no concurriere a la audiencia conciliatoria sin justa causa o concurriendo manifestare que no está dispuesto a conciliar, se presumen ciertas, salvo pruebas en contrario, las acciones u omisiones que se le imputen en la demanda (art. 414 inc. 1° CT).

Por su parte, el Juez está facultado para practicar de oficio, en cualquier estado del juicio, inspección, peritaje, revisión de documentos, hacer a las partes los requerimientos que fueren necesarios, y ordenar ampliación de las declaraciones de los testigos, todo para fallar con mayor acierto (art. 398 CT). Las pruebas se presentan en el lugar, día y hora señalados, previa citación de parte, bajo pena de nulidad.

4. Instancias y recursos

4.1. Revisión¹³⁶

Admiten recurso de revisión ante la Cámara o Sala respectiva:

- Las sentencias definitivas pronunciadas en los juicios de única instancia (art. 568 ord. 1° CT);
- La sentencia pronunciada en ocasión de haber fallecido la víctima a consecuencia de riesgo profesional (art. 359 CT);
- El fallo pronunciado en el caso de conflicto de carácter jurídico por mera interpretación de una norma o normas contenidas en el contrato o convención colectiva de trabajo, y la resolución que declare inadmisibles las demandas de los conflictos colectivos de carácter jurídico en los que se pide únicamente la mera interpretación de una norma (art. 568 ord. 3° CT); y
- En los juicios de única instancia, las resoluciones que declaren inadmisibles las demandas (art. 568 ord. 4° CT); la que declare procedente la excepción de incompetencia de jurisdicción; y las que declaren nulo todo lo actuado y manden reponer el juicio.

¹³⁶ El recurso de revisión se resuelve por el tribunal de segunda instancia (Cámaras) sólo con la vista de los autos, no hay oportunidad de presentar pruebas de ningún tipo (Art. 571 C.T.).

4.2. Apelación

Podrá interponerse recurso de apelación ante la Cámara o Sala respectiva, contra las resoluciones siguientes:

- a) Las que declaren inadmisibles la demanda;
- b) Las que declaren procedente la excepción de incompetencia de jurisdicción;
- c) Las que pongan fin al proceso haciendo imposible su continuación;
- d) Las que declaren nulo lo actuado y manden reponer el juicio; y
- e) Las sentencias definitivas.

También admiten el recurso de apelación ante la Cámara de lo Laboral respectiva:

- a) La resolución que declare inadmisibles la demanda en los conflictos colectivos de carácter jurídico, cuando lo que se pida sea el cumplimiento de una norma; y
- b) La sentencia pronunciada en el caso de cumplimiento de norma o normas infringidas en un conflicto de carácter jurídico.

4.3. Casación

El recurso de casación procede únicamente contra las sentencias definitivas pronunciadas en apelación, pero además, que lo decidido sea un asunto en que lo reclamado directa o indirectamente en la demanda, ascienda a más de cinco mil colones (\$571.43) y con tal de que la sentencia no sea conforme en lo principal con la pronunciada en primera instancia.

El recurso debe interponerse en el término de 5 días consecutivos luego de notificada la sentencia dictada en apelación, ante el tribunal que pronunció la sentencia de la cual se recurre, y conoce la Sala de lo Civil; o la Corte en pleno, cuando la Sala de lo Civil ha conocido en segunda instancia.

5. Grado de oralidad o escrituración

En los juicios ordinarios la demanda puede presentarse de forma verbal o escrita; del mismo modo sucede con la contestación de la demanda. La audiencia de conciliación, la declaración de testigos y la absolución de posiciones (declaración

de parte o de parte contraria)¹³⁷ exigen la intermediación del Juez que conoce del asunto. Las demás actuaciones deben realizarse por escrito.

Sucede sin embargo, que no obstante que el CT establece el principio de intermediación en las audiencias de conciliación y en la recepción de la prueba testimonial y confesional, la práctica indica que esto sólo se cumple en algunos tribunales del país; la escrituralidad ha prevalecido y las pruebas son tramitadas pero por el personal auxiliar del juzgador, quienes además hacen un estudio del juicio y elaboran un proyecto de resolución o sentencia que es revisado por el Juez para su firma. Dicha situación se justifica por parte de los juzgadores en la saturación de juicios que tiene cada tribunal lo que les imposibilita participar de forma directa en la recepción de las pruebas y realización de diligencias propias del proceso.

6. La conciliación judicial

La conciliación judicial está regulada como una etapa del proceso laboral; una vez admitida la demanda se emplaza al demandado y se le cita a la audiencia de conciliación. Conforme a ley, concurriendo las partes a la audiencia conciliatoria, ésta se desarrolla de la manera siguiente:

- a) El juez lee en voz alta la demanda;
- b) A continuación, actuando el juez como moderador, los comparecientes debaten el asunto aduciendo las razones que estiman pertinentes, el debate finaliza en el momento en que el juez lo considera oportuno; y,
- c) El juez hace un resumen objetivo del caso, haciendo ver a los comparecientes la conveniencia de resolver el asunto en forma amigable, y los invita a que propongan una fórmula de arreglo. Si no llegan a un acuerdo, les propone la solución que estima equitativa debiendo los comparecientes manifestar expresamente si las aceptan total o parcialmente o si la rechazan en su totalidad.

La práctica ha demostrado que la conciliación en sede judicial no es significativamente efectiva. Sin embargo, un informe de 2009 sobre acuerdos conciliatorios en los juzgados de primera instancia, demuestran un mejoramiento en relación al aumento porcentual de arreglos respecto de años anteriores, que

¹³⁷ La prueba confesional recogida por el Código de Trabajo ha sido supletoriamente aplicada conforme las normas del Código de Procedimientos Civiles derogado con la entrada en vigencia del Código Procesal Civil y Mercantil, que en su lugar regula la declaración de partes. Aún persiste la discusión sobre si esta institución es aplicable supletoriamente en materia de trabajo, o si continúa aplicándose lo relativo a la absolución de posiciones. Sin embargo, en cualquiera de los casos, es obligatoria la comparecencia del juez en la producción de la prueba.

compara los resultados obtenidos entre los juzgados especializados y los de competencia mixta: mientras los primeros lograron conciliar el 20.6% de los juicios, los segundos conciliaron el 27.4%.¹³⁸

Un aspecto a resaltar es el monto de las conciliaciones, pues de los datos mostrados por el estudio de la Sala de lo Civil,¹³⁹ se abre el debate acerca de la irrenunciabilidad de los derechos laborales, y permite acotar que en sede judicial ofrecer y aceptar el 50% de lo que se reclama, se considera una medida justa y equitativa.¹⁴⁰

Acuerdos conciliatorios dictados en los juzgados de primera instancia. Período 2005 – 2010¹⁴¹

Año	Juzgados de competencia única					Juzgados de competencia mixta				
	Total	No acuerdo	%	Acuerdo	%	Total	No acuerdo	%	Acuerdo	%
2005	3.897	3.578	91,8	319	8,2	1.112	871	78,3	241	21,7
2006	2.820	2.618	92,8	202	7,2	1.202	950	79,0	252	21,0
2007	2.165	1.944	89,8	221	10,2	1.186	933	78,7	253	21,3
2008	1.746	1.474	84,4	272	15,6	1.285	999	77,7	286	22,3
2009	2.229	1.732	77,7	497	22,3	415	304	73,3	111	26,7
2010	1.746	1.347	77,1	399	22,9	1.018	757	74,4	261	25,6

Fuente: Información suministrada por la Unidad de información y Estadística de la Dirección de Planificación Institucional. CSJ. Marzo 2011.

7. La mora judicial, la duración del proceso

Una de las variables que ayuda a determinar la magnitud de la mora judicial es el número de expedientes activos que tienen los juzgados en espera de una sentencia o resolución que los finalice.¹⁴² Respecto a la materia de trabajo, el estudio realizado por Emilio Solana, advierte que los valores suministrados por la Unidad de Información y Estadística de la Corte no son consistentes, pero no por eso descarta que esa variable registrara durante el período del estudio un descenso bastante considerable, de tal suerte que al término del año 2008 -5,656

¹³⁸ OIT, **Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco**, Período Agosto 2009- enero 2010, pág. 47.

¹³⁹ López Barahona, Erick Ezequiel. **Consolidado estadístico sobre montos reclamados y conciliados en sede judicial, en materia laboral**. Sala de lo Civil. Corte Suprema de Justicia. Septiembre 2007

¹⁴⁰ El Código de Trabajo establece en su Art. 389 que: «La conciliación no podrá ser nunca en menoscabo de los derechos consagrados a favor de los trabajadores en las leyes [...]». El debate se centra en analizar hasta qué monto podría considerarse un arreglo equitativo y justo, dependiendo de las circunstancias del caso; evitando que se utilice un porcentaje estándar aplicable de manera general como parece sucede en la práctica de los tribunales.

¹⁴¹ OIT, Informe de verificación (...), óp. cit., 2011; pág. 44.

¹⁴² Solana Río, Emilio, **Informe sobre los Tribunales...**, pág. 13.

casos activos- es una tercera parte del que había al comenzar en el 2005 -16,683 activos-.

Así mismo, revela que un aspecto a resaltar es que la mora judicial se concentra en los juzgados de competencia mixta, ya que 3 de cada 4 expedientes activos en primera instancia pertenecían a esas dependencias, siendo los Juzgados de lo laboral de Santa Tecla y el de lo Civil de Zacatecoluca los que presentan los niveles más altos con 1,924 y 707 expedientes activos, respectivamente. En el caso particular del Juzgado de Santa Tecla, su activo supera al que tienen en forma conjunta los cinco juzgados especializados de San Salvador (1,420). A continuación, se presenta la siguiente tabla sobre las tasas de congestión, resolución y peticiones de la administración de justicia judicial en materia de trabajo:

Tasa de congestión, resolución y peticiones por instancia en materia laboral. Período 2005-2010¹⁴³

Instancias y tasas	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primera instancia						
Tasa de congestión	2,0	1,6	1,9	2,4	1,9	1,9
Tasa de resolución	49,0	64,4	51,9	40,9	54,0	52,3
Tasa de peticiones	51,0	46,0	48,5	48,4	41,1	47,8
Segunda instancia						
Tasa de congestión	1,1	1,2	1,3	1,3	1,1	1,1
Tasa de resolución	88,9	83,8	78,4	78,9	95,1	91,8
Tasa de peticiones	11,1	16,2	21,6	21,9	4,6	7,0
Casación						
Tasa de congestión	1,6 2,	2,4	4,4	3,0	2,8	1,4
Tasa de resolución	64,2	42,3	22,5	32,8	36,0	73,7
Tasa de peticiones	35,8	57,7	77,5	67,2	64,0	18,9

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Unidad de Información y Estadística de la Dirección de Planificación. Corte Suprema de Justicia. Agosto de 2009. En: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, Período: Febrero 2010-Diciembre 2010. El Salvador, OIT, El Salvador, pág. 41.¹⁴⁴

Teniendo en cuenta que la tasa de congestión determina el grado de saturación o retraso existente, para la primera instancia en el año 2010, se debió resolver 1.9 veces más casos de los que se resolvieron, para eliminar el retraso. Esto implica que los juzgados de primera instancia deberían haber resuelto casi el doble. En

¹⁴³ OIT, **Informe de verificación (...)**, óp. cit., 2011; pág. 47.

¹⁴⁴ La **tasa de resolución** se calcula de la siguiente manera: Tasa de resolución = Total de expedientes terminados durante el período / Total de carga de trabajo del período X 100. Indica la proporción entre expedientes pendientes y los terminados.

La **tasa de peticiones** indica el porcentaje de expedientes que están a la espera de ser tramitados y aquellos en los que se ha iniciado el trámite pero que no han logrado terminarse.

La **tasa de congestión** determina el grado de saturación o retraso existente. Si la tasa de congestión es mayor a 1, existe congestión en el despacho; si es igual a 1, no existe congestión. En este caso, si la congestión es para el año 2010 de 1.9, indica que el despacho debió tramitar 1.9 veces más casos de los que se resolvieron para eliminar así el retraso.

lo que respecta a la fase casatoria, la Sala Civil de la Corte Suprema debió haber resuelto 1.4 veces más, casi el doble, de lo que resolvió para eliminar el retraso existente.

Por otro lado debe advertirse que para el mismo período 2010, la tasa de pendencia (esto es, el porcentaje de expedientes que están a la espera de ser tramitados y aquellos en los que se ha iniciado el trámite pero que no han logrado terminarse) para la primer instancia es de 47,8% de los casos que tienen en trámite. Mientras que para la casación en la Corte Suprema de Justicia la tasa de pendencia es de 18,9% de los casos en giro. La segunda instancia sólo muestra una tasa de pendencia del 7,0%. Estas cifras nos indican que existen dos “cuellos de botella” en la tramitación de las causas, en primera instancia y en la fase casatoria, aunque en ésta última muestra una mejora considerable respecto del año 2009 en el que la tasa de pendencia alcanzó al 64,0%.¹⁴⁵

Sobre la duración del proceso, esto es, el tiempo que demoran las oficinas judiciales en resolver el fondo de los expedientes que llegan a la etapa de sentencia es otra variable que, a manera de complemento con los casos activos, contribuye a evaluar la situación en que se encuentra la mora judicial. A este respecto, estudios recientes corroboran las afirmaciones anteriores en el sentido que la tardanza de un juicio laboral sin incidentes y hasta que se pronuncia la sentencia en promedio es de 10 meses.¹⁴⁶ Si en el proceso se presentan incidentes puede tardar hasta más de tres años,¹⁴⁷ según se ascienda ante las distintas autoridades de conocimiento. En la distribución del tiempo de respuesta, se advierte que desde la interposición de la demanda hasta la apertura a pruebas, el juicio puede tardar en promedio de 80 a 88 días (aproximadamente 3 meses).¹⁴⁸ Y desde el pronunciamiento del auto de apertura a pruebas hasta el cierre del proceso, un promedio de 156 a 179 días (aproximadamente 6 meses).¹⁴⁹

8. Gratuidad y costos del proceso laboral

La Constitución establece que la administración de justicia es gratuita (art.

¹⁴⁵ De acuerdo a la efectividad del recurso de casación laboral, se advierte que existen sentencias pendientes de pronunciarse desde el año 2005 y que año con año el remanente de recursos sin sentencia tiende al alza. Sólo en el año 2007, de 68 recursos presentados fueron admitidos 43, de los cuales 42 esperan sentencia. Si se considera que en el 88% de los recursos de casación, la parte recurrente es el trabajador, se puede observar de forma clara que no está recibiendo la justicia laboral esperada”. López Barahona, Erick Ezequiel. Hacia la Sala de lo Social cit. Pág. 235

¹⁴⁶ Sala de lo Civil. Corte Suprema de Justicia, “**Diagnóstico y recomendaciones del procedimiento de ejecución judicial de sentencias y acuerdos conciliatorios administrativos en materia laboral**”, Diciembre 2010, pág. 113.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid., pág. 99

¹⁴⁹ Ibid.

181). Empero, también rige el Arancel Judicial,¹⁵⁰ norma preconstitucional que data de 1906. Esta ley en sus primeros tres artículos que comprenden las disposiciones preliminares, señalan que no devengarán derechos de actuación las oficinas y dependencias del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo, excepto las determinadas expresamente en esa ley. Tampoco causan derechos los servicios de los empleados, funcionarios y subalternos de dichas oficinas en lo relativo a sus funciones, salvo disposición contraria.

Sí aplican otras disposiciones relativas al pago de honorarios de Abogado director, procuración, cartulación (notario), peritos, curadores especiales, depositarios, ejecutores de embargo, pregoneros, avisos judiciales, indemnización de testigos, entre otros. Toda persona que, conforme a los aranceles judiciales, devengare honorarios o derechos de juicios o en cualquiera otra solicitud ante las autoridades, Tribunales o funcionarios, podrá pedir en cualquier estado del pleito o negocio, que se le paguen los honorarios o derechos devengados. La autoridad ante quien se hiciera esta solicitud, oírá por tercero día a la parte obligada al pago; y con su contestación o sin ella, pondrá el visto bueno a la planilla reduciendo a su legal valor aquellas partidas en que hubiere honorarios o derechos excesivos. En esta planilla podrán figurar todas las costas procesales.

Siguiendo esa línea, como regla general, la normativa procesal civil y mercantil, establece que cada parte pagará los gastos y las costas del proceso causados a su instancia a medida que se vayan produciendo (art. 271 CPCM). En lo tocante a la materia laboral, el Código de Trabajo regula que el actor no está obligado a rendir fianza, y sólo existen costas en la ejecución de las sentencias, de los arreglos conciliatorios y de la transacción (art. 601).

Sobre la ejecución de sentencias laborales, considerando los valores en juego en un juicio de trabajo, el legislador regula que, a opción del ejecutante, el juez puede comisionar a un Juez de Paz, para que le de cumplimiento al decreto de embargo en bienes del deudor; a efectos de ahorrarle los honorarios de un ejecutor de embargo. Asimismo, las publicaciones en el Diario Oficial de los respectivos carteles de la subasta de los bienes embargados, por disposición de ley son gratuitas (art. 422 inc. 2°).

Acerca del costo que representa la justicia laboral no ha sido posible obtener el dato; aunque sí existe un monto relacionado a los cinco Juzgados y las dos Cámaras laborales de la capital, que asciende a la cantidad de US \$ 1,863,184 dólares. De esa cifra el 76% corresponde a los cinco juzgados de primera instancia para un promedio de casi \$282,000 por oficina, mientras que el costo promedio para cada tribunal de apelación es de US \$ 226,650.¹⁵¹

¹⁵⁰ D.L. S/N de fecha 14/03/1906 publicado en el Diario Oficial N° 113, Tomo 60, de fecha 16/05/1906

¹⁵¹ Solana Río, Emilio, **Informe sobre los Tribunales...**, pág. 19.

Estimación del costo total del recurso humano y gastos variables en las oficinas de competencia única y relación con el Presupuesto del Órgano Judicial. Período 2005 – 2010¹⁵²

Año	Presupuesto Órgano Judicial	Costo materia laboral (tribunales de competencia única)	Porcentaje
2005	135.808.850	1.682.870	1,24%
2006	160.968.735	1.711.912	1,06%
2007	170.111.065	1.851.071	1,09%
2008	182.220.000	1.863.184	1,02%
2009	204.308.048	1.916.748	0,94%
2010	193.182.300	2.097.603	1,09%

Fuente: Elaboración propia con base a la información proporcionada por la Dirección de Planificación Institucional, a través de la Unidad de Programación y seguimiento institucional de la Corte Suprema de Justicia

VI. Principales problemas de la administración de justicia laboral

1. Falta de especialidad total de la justicia laboral

La planta judicial en materia de trabajo equivale al 24% de tribunales que conocen exclusivamente los juicios laborales; el 76% de los tribunales que conocen los asuntos de trabajo son oficinas de la jurisdicción civil o mixta (incluido el Tribunal de casación). Esta cifra aún se vuelve más reducida al comparar el total de juzgados especiales de la materia laboral con la planta judicial de primera y segunda instancia y salas en general (238), con un porcentaje del 4.6%.

Sobre este punto, desde el interior de la Corte Suprema de Justicia se han escuchado pronunciamientos que reclaman el cumplimiento de la jurisdicción especial de trabajo que establece la Constitución (art. 49). Una Magistrada de la Sala de lo Civil analiza esta situación y al respecto expresa: «Específicamente, una medida protectoria del trabajo, y de la persona trabajadora, se advierte en lo tocante a la administración de justicia en materia de trabajo. El constituyente advirtió, que para garantizar el Estado de Derecho pleno y que las relaciones de trabajo no fueran objeto de arbitrariedades e injusticias económicas o sociales, era necesario crear una estructura judicial especial encargada de velar por una efectiva aplicación de justicia social; precisamente por el interés social resultante de los conflictos de trabajo.»

Es decir, que la Constitución se preocupó en visualizar que los asuntos de trabajo, debían de encargarse a una estructura adecuada para la verdadera consecución de la justicia social a que está obligada a garantizar el Estado. De esa manera, estableció literalmente en su art. 49 la jurisdicción especial de trabajo. Además, señaló que los procedimientos de trabajo serán regulados de tal forma que permitan la rápida solución de los conflictos.

Bajo este entramado constitucional, se han sentado las bases para advertir el mandato del constituyente en que los juicios laborales deben resolverse en un ambiente jurisdiccional y procesal especial.¹⁵³

Siguiendo esa línea, el «Diagnóstico de la jurisdicción laboral» reflexiona de igual manera que según la ley primaria de la nación, la jurisdicción material de los Tribunales con competencia en Materia Laboral debería ser especializada. Con esa premisa, en la encuesta administrada al personal se indagó si la asignación de la jurisdicción de los Tribunales en el ámbito de Justicia Laboral, tanto en términos materiales como geográficos, es adecuada.

Los resultados son llamativos, pues del personal de los tribunales mixtos y civiles que conocen en materia laboral, la mitad considera que no es adecuado tener jurisdicción en Materia Laboral. El 60.4% de los encuestados considera además que respecto a que juzgados civiles y mixtos tengan competencia en materia laboral, afecta la aplicación o cumplimiento de una pronta y cumplida justicia; el 37.1% y el 28.9% opinan que tampoco es positivo porque se da prioridad a materias distintas a la laboral y se promueve la aplicación de principios ajenos y distintos a la materia laboral, respectivamente. Otros estudios señalan que en términos prácticos, la falta de tribunales especializados es un obstáculo para acceder a la justicia laboral.¹⁵⁴

Al analizar los datos institucionales y la práctica de los tribunales, con propiedad se puede afirmar que la influencia del derecho civil en la resolución de los casos es un tema preocupante que se ve con frecuencia en los tribunales al resolver casos laborales. Existen juzgadores que aún continúan aplicando el sistema de la prueba tasada al valorar la prueba testimonial no obstante existir basta jurisprudencia de la Sala de lo Civil que establece que la prueba testimonial se valora a la luz de la sana crítica. También puede apreciarse que el conocimiento de varias materias promueve que deba priorizarse el conocimiento de los casos

¹⁵² OIT, *Informe de verificación* (...), óp. cit., 2011; pág. 49.

¹⁵³ Blog de la campaña interinstitucional de sensibilización sobre las opciones legales de los trabajadores para hacer valer sus derechos laborales: Tu trabajo vale. En: <http://tutrabajovale.blogspot.com/>

¹⁵⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Estudio regional acerca del contexto de los derechos laborales y el acceso a la justicia laboral en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica. 2009. Pág. 19.

que de acuerdo al criterio de los juzgadores resultan ser más importantes, y suele suceder en muchos de éstos que la materia laboral no es esencial sino que representa un obstáculo o una carga más.

2. Inexistencia de una Sala de Casación Laboral en la Corte Suprema de Justicia

La ley determina que la Sala de lo Civil conoce en casación de las materias civil, mercantil, laboral y familia. El estudio realizado por Emilio Solana, explica que en los años 2005 a 2008 la cantidad de casos terminados en la Sala de lo Civil fue menor a la de entrados, ocasionando un aumento continuo en el número de expedientes activos, cuyo volumen ha pasado de 54 casos al iniciar el 2005 a 168 al término del 2008.¹⁵⁵ Además revela otra variable, que los votos para los recursos de casación declarando con lugar el recurso (41) son similares a los que se declararon sin lugar (44), siendo la declaratoria de inadmisibilidad la resolución más común (69).¹⁵⁶

La problemática de falta de un Tribunal de casación laboral se ha convertido en un reto por cumplir para la Corte Suprema de Justicia, en virtud del VI Informe de Verificación de los compromisos del Libro Blanco de la Organización Internacional de Trabajo, que le recomienda «evaluar la posibilidad de examinar la creación de la Sala de lo Social».¹⁵⁷

3. Insuficiencia de tribunales

El retardo en la administración de justicia puede considerarse como una arista de la falta de tribunales; a lo que hay que agregar: especiales. Aunque se ha advertido que en la capital el tiempo promedio de duración es de 6 meses una semana, se desconoce el dato acerca de los tribunales civiles y mixtos con competencia en materia laboral al interior del país.

Diversos informes señalan que existen procesos que pueden tardar más de cuatro años en primera y segunda instancia, y unos cuantos años más si el caso llega a instancias de Sala.¹⁵⁸

Para el Diagnóstico de la Jurisdicción Laboral, es posible la aplicación del precepto constitucional de especialización laboral en los departamentos de La

¹⁵⁵ Solana Río, Emilio. Informe citado. Pág. 24.

¹⁵⁶ Idem.

¹⁵⁷ Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco. Período Agosto 2009- enero 2010. Pág. 45.

¹⁵⁸ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Estudio cit. Pág. 19.

Paz, Usulután y La Unión mediante la creación de Juzgados de lo Laboral en las respectivas cabeceras departamentales.

Sobre este punto, vale mencionar que desde hace 50 años, con la creación de los tribunales laborales en 1960, la planta judicial especializada de la materia no ha creado más tribunales, pues el último juzgado laboral ingresado en la planta, fue por modificación de competencia civil a la laboral.

4. Falta de un Programa Permanente de Formación de operadores de justicia en materia laboral

Una de las recomendaciones del Libro Blanco es la elaboración y desarrollo de un Programa permanente en materia laboral para la formación de operadores de justicia.

Al respecto, no obstante los esfuerzos que realiza la Escuela de Capacitación Judicial no se cuenta aún con un programa permanente que permita la especialización de jueces (zas) en materia laboral. Lo más preocupante, es que no se imparte capacitación en la normativa internacional laboral, lo que ha contribuido a la casi ausencia total (salvo excepciones) de aplicación en sede judicial, de los instrumentos internacionales ratificados por El Salvador y que son ley de la República (art. 144 Constitución) y sobre todo de los Convenios de la OIT.

No obstante, en el marco de las recomendaciones del Libro Blanco, en el año 2009 se realizó un diagnóstico de necesidades en materia de capacitación en el área laboral; dicho diagnóstico contiene una propuesta de un programa permanente de capacitación que incluye niveles básico, de especialización y áreas críticas, el cual se encuentra en poder del Consejo Nacional de la Judicatura para su respectiva validación e implementación.¹⁵⁹

Vale aclarar que si bien se ha venido impartiendo varias actividades de capacitación especializadas en normas internacionales del trabajo, ello ha sido gracias a la cooperación internacional, especialmente a través de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

5. Falta de ley procesal laboral autónoma

El Código de Trabajo vigente desde 1972, tiene sus orígenes en la Ley Especial de Procedimientos para Conflictos Individuales de Trabajo de 1949. Dicho Código contiene un Libro (Cuarto) dedicado a la regulación del proceso laboral. Bajo esta consideración, la norma procesal tiene una antigüedad de 60

¹⁵⁹ OIT. VI Informe citado. Pág. 46.

años sin haberse renovado. Adicionalmente, el proceso laboral se remite a la norma procesal común para que se aplique supletoriamente lo no regulado por la norma de trabajo.¹⁶⁰

El vínculo obligatorio de supletoriedad, facilita la aplicación de principios civilistas en los juicios de trabajo, y la amarra en una dependencia que le cohibe profundizar en su propia esencia y naturaleza.

Este problema se ha agudizado con la entrada en vigencia del Código Procesal Civil y Mercantil, en tanto que la nueva normativa genera confusiones en todos los niveles de análisis. Para el caso se cita: “El nuevo Código Procesal Civil y Mercantil no puede ni debe ser aplicado supletoriamente al proceso del trabajo salvadoreño, ello dará lugar a la desnaturalización de los principios del derecho procesal de trabajo, debido a que se le va a aplicar un proceso estructurado para la protección de intereses personales, individualista cuyo objeto es defender la propiedad privada, a diferencia del derecho procesal del trabajo, cuya naturaleza es de carácter social [...]”¹⁶¹

La Escuela de Capacitación Judicial realizó a los albores de la vigencia del Código Procesal citado, una serie de talleres de discusión sobre el tema de supletoriedad con Magistrados y Jueces laborales, que bien puede calificarse como los primeros intentos por descifrar la incidencia de dicha norma en los juicios de trabajo. La incertidumbre sobre la aplicación supletoria e incidencia de una norma procesal nueva en procesos especiales como el de trabajo, se evitaría al darle vida a la premisa de formular una norma procesal del trabajo especial y diseñar un proceso laboral adecuado que respondan apropiadamente a los conflictos de trabajo conforme lo manda el art. 49 de la ley primaria y las normas internacionales fundamentales de trabajo, en aras de garantizar el acceso a una justicia laboral efectiva.¹⁶² De ahí, la imperiosa necesidad en materializar la iniciativa.

¹⁶⁰ Conforme el Art. 20 CPCM, en defecto de disposición específica en las leyes que regulan los procesos distintos del civil y mercantil -v.gr. laboral-, las normas de dicho Código se aplicarán supletoriamente. En relación al Código de Trabajo, que conforme su Art. 602, regula que en los juicios y conflictos de trabajo se aplicarán, en cuanto fueren compatibles con la naturaleza de éstos, las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles -derogado conforme el Art. 705 CPCM- que no contraríen el texto y los principios procesales contenidos en el Libro Cuarto del Código de Trabajo.

¹⁶¹ Menjívar, Héctor Ulises. **La esencia del Derecho Procesal del Trabajo Salvadoreño Amenazada por la Aplicación Supletoria del Código Procesal Civil y Mercantil**. 1ª Edición. IV Certamen de Investigación Jurídica. Comisión Coordinadora del Sector de Justicia. Unidad Técnica Ejecutiva. El Salvador. 2009. Pág. 109.

¹⁶² López Barahona, Erick Ezequiel. **Especializar la jurisdicción de trabajo**. Art. citado. Pág. 15.

6. Carácter rutinario en la conciliación judicial y renuncia de derechos en sentido material por la utilización de transacciones judiciales

Las estadísticas judiciales demuestran la poca efectividad de la conciliación judicial. Al respecto, no existe un estudio técnico que profundice sobre las razones que inciden en la poca eficacia de la intervención del juez laboral en las audiencias de conciliación, pese a que existe el compromiso específico en las recomendaciones del Libro Blanco.¹⁶³ No obstante, la práctica judicial demuestra que en algunas de ellas, no existe la intervención del Juez sino que la delegación en alguno de sus colaboradores que a su modo intenta realizarla.

Sí existen datos reveladores acerca de la utilización de transacciones judiciales, ya que para el año 2009, del total de otras formas de terminación de los juicios laborales a nivel nacional (2737), los tribunales dictaron 2242 desistimientos, es decir, el 81.9%; cifra que comparada con el total de egresos (7811) significa el 28.1% de los juicios finalizados. Siempre en ese rubro de resoluciones, únicamente 42 fueron transacciones homologadas y 15 por reinstalo.

Acerca de ese 28.1% de los juicios laborales que finalizaron por desistimiento, se desconoce el tipo de arreglo extrajudicial a que llegaron las partes, y si ellos han implicado la renuncia de derechos laborales, en tanto que no son homologados por el juez.

7. Jurisprudencia contradictoria y variable

Es de señalar que la publicación de sentencias de las Salas de lo Constitucional, de lo Civil y de lo Contencioso Administrativo permiten advertir contradicciones sustanciales en sus criterios, en determinados temas laborales.

Para el caso, la estabilidad laboral del empleado público bajo el sistema de contrato ha sido asimilada por las Salas de lo Constitucional y de lo Contencioso Administrativo, en el sentido que el derecho que como servidores públicos tienen consiste a no ser removidos arbitraria y discrecionalmente por sus superiores dentro del plazo de vigencia estipulado en dicho contrato, por lo que, una vez finalizada la relación contractual que vincula a esta clase de empleados públicos con la institución respectiva, la estabilidad laboral ya no les asiste.¹⁶⁴

¹⁶³ En el VI Informe de Verificación citado. Pág. 46, se observa que la Corte Suprema de Justicia en conjunto con la Procuraduría General de la República y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, solicitaron el apoyo de cooperación de un organismo internacional para ejecutar el Diagnóstico sobre la posibilidad de establecer un mecanismo unificado de resolución alterna de conflictos, sin embargo el estudio no se ha iniciado.

¹⁶⁴ Sentencia de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, del 24 de julio de 2006. Proceso de amparo N° 160-2006. En sentido similar: Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, del 7 de mayo de 2007. Proceso Contencioso Administrativo N° 14-L-2004

La Sala de lo Civil por otra parte, haciendo uso del principio de la realidad, señala que cuando la contratación se hace para tareas de carácter permanente, propias del giro de la institución, se entiende que se trata de un contrato laboral de naturaleza indefinida y por tanto el empleado tiene derecho a la estabilidad.¹⁶⁵ Vale mencionar que estos criterios también son utilizados en caso de trabajadores del sector privado por contrato, con las adaptaciones del caso.

Así mismo, la variabilidad de pronunciamientos es otro factor que aparece en la jurisprudencia laboral. Así, la Sala de lo Constitucional ha sostenido que ante violaciones al derecho de estabilidad laboral, el efecto restitutorio de volver las cosas al estado en que se encontraban antes del acto reclamado –art. 35 de la Ley de Procedimientos Constitucionales-, no es posible realizarlo desde un punto de vista físico sino a través de indemnizaciones, ya que el acto fue ejecutado en forma irremediable. A ese efecto, dejaba expedito al servidor público favorecido con el amparo, seguir posterior a éste, un proceso de liquidación en sede judicial por daños y perjuicios ocasionados y el juicio declarativo de obligación por los daños materiales o morales, a fin de resarcir dichas indemnizaciones.

Ahora, a partir de la sentencia del amparo numero 364-2006 de fecha 2 de septiembre de 2008, el efecto reparador cambió reconociéndole a dicho servidor el derecho a una indemnización equivalente a la establecida en el Código de Trabajo, así como vacaciones y aguinaldos proporcionales, y salarios caídos.¹⁶⁶

Lo anterior evidencia la necesidad de unificar criterios jurisprudenciales, sobre todo a nivel de los máximos tribunales de justicia.

8. Reformas laborales inconsultas

La promulgación de leyes y reformas en materia de trabajo, necesita del legislador el acompañamiento consultivo por especialistas en la materia; en tanto que promover reformas y leyes sin considerar la información precisa para tales efectos, puede ocasionar situaciones de desprotección laboral por la norma, lejos de dictar leyes que sirvan para proteger verdaderamente el trabajo.

El tema de estabilidad laboral en el sector público por ejemplo, ha sido objeto de recientes reformas a la Ley del Servicio Civil y además de polémica. La reciente reforma al art. 4 de la Ley del Servicio Civil que establece las exclusiones a la carrera administrativa, ha producido una serie de interpretaciones dada la ambigüedad en su redacción, y está produciendo las primeras consecuencias negativas, pues está siendo

¹⁶⁵ Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 2 de febrero de 2005. Recurso de casación Ref. 74-C-2004.

¹⁶⁶ López Claros, Jorge. Estabilidad laboral en el sector público. Revista Quehacer Judicial. C.S.J. Edición 77. Septiembre 2009. Págs. 19 y 20.

objeto de diversas interpretaciones. Así, recientemente, se han emitido sentencias de las Cámaras de lo Laboral, declarándose incompetente para conocer en juicio ordinario individual de trabajo de despidos de personas con cargos de jefaturas en la administración pública y que están bajo contrato de servicios profesionales permanentes, bajo el argumento que que producto de dicha reforma no están excluidos de la carrera administrativa, siendo competencia del Tribunal del Servicio Civil a través de la acción de nulidad de despido. De igual forma, en esos mismos casos, este último Tribunal también se ha declarado incompetente para conocer pues considera que dichos cargos sí están excluidos de la carrera administrativa.

Dicha situación debió ser aclarada por la Sala de lo Civil al conocer en apelación de dichos procesos, afirmando la estabilidad que conforme a la ley de servicio civil le corresponde al personal por contrato en labores permanentes con la limitante que establece tal reforma, en el sentido que solo aplica a los contratos suscritos antes del 31 de enero de 2009.

Al respecto, se cita: “Ojalá y pronto, los diputados de la Asamblea Legislativa se den cuenta de la urgente necesidad de normar adecuadamente el derecho de estabilidad laboral en el sector público, y no me refiero a simples y antojadizas reformas a la ya tan acribillada Ley del Servicio Civil, sino a que antes de actuar, realicen verdaderos estudios técnicos e integrales de las leyes que determinen la forma idónea para hacerlo”.¹⁶⁷

En sentido similar el recurso de casación laboral vivió de cerca su casi eliminación o regulación elitista con el proyecto del Código Procesal Civil y Mercantil -hoy vigente-, que contaba con el dictamen favorable de la comisión ad hoc de la Asamblea para ser aprobado como ley de la República.

La situación planteada se debe a que dicho Proyecto, al tratar el requisito del quantum, para presentar el recurso de casación exigía que el monto reclamado en la demanda laboral ascendiera a más de veinticinco mil colones (USD. 2,857.14) en sustitución del monto regulado en el Código de Trabajo de cinco mil colones (USD. 571.42).

Sin embargo, un informe de la Sala de lo Civil, advertía que en el 42% de los juicios laborales se reclama menos de cinco mil colones (que actualmente son los casos que no tienen acceso al recurso), el 44% reclama más de cinco mil colones hasta los veinticinco mil colones, y el 14% que reclaman más de veinticinco mil colones. Es decir, que con la reforma del Proyecto del Código Procesal Civil y Mercantil, el 86% de los casos laborales quedaban sin el acceso al recurso de casación.

¹⁶⁷ *Ibíd.* Pág. 20.

La reforma fue impedida por la intervención de una Magistrada de la Sala de lo Civil, que introdujo dichas estadísticas en el Pleno el día que se discutía su aprobación.

Lo expresado advierte que la intervención oportuna de informes y profesionales conocedores de la materia en el proceso de formación de ley, evitaría que en el futuro el seno de la Asamblea Legislativa reciba proyectos de normas laborales con anomalías atentatorias de derechos constitucionales.

9. Limitada utilización de las nuevas tecnologías

Por otra parte, con respecto a la asignación y dotación de recursos al personal, en el instrumento de la encuesta del Diagnóstico de la Jurisdicción Laboral, se le preguntó a los/as funcionarios/as y empleados/as si se le brindan las herramientas indispensables para efectuar su trabajo con eficiencia y calidad, ante lo cual aproximadamente el 60% de encuestados/as respondió negativamente. Es decir, a 6 de cada diez funcionarios/as o empleados/as no se le entregan los recursos suficientes para laborar eficientemente. La causa más señalada por el personal antes mencionado fue que no tienen conexión a Internet para consultar recursos jurídicos y poder, entonces, mejorar la calidad y eficiencia de su trabajo.

Se considera totalmente negativo que en los Tribunales el personal no tenga acceso a Internet, sobre todo en las Cámaras y Juzgados objeto de estudio, donde se necesita, por ejemplo, jurisprudencia para fundamentar mejor e imprimir calidad a las resoluciones en Materia Laboral. Así también, fue evidente que en los Tribunales objeto de estudio existe una problemática por la falta de equipo de computación, ya que no todo el personal tiene asignada una computadora. Además, el personal argumenta que tampoco tienen acceso a bibliografía relacionada con la Materia Laboral, aumentando aún más las dificultades a las autoridades jurisdiccionales y a los/as Colaboradores/as Judiciales cuando necesiten efectuar consultas derivadas de su labor jurídica.¹⁶⁸

Parte fundamental de las mejoras de los procedimientos de trabajo la constituye la tecnología informática. Es ya una necesidad vital que los procedimientos de trabajo estén soportados con aplicaciones informáticas que los hagan más ágiles y expeditos. En ese sentido, cuando se cuestionó sobre si los Tribunales objeto de estudio tienen sistemas informáticos que apoyan los procedimientos de trabajo, la mayoría del personal (58%) respondió que no.

En las visitas efectuadas a los Tribunales encuestados se confirmó que no

¹⁶⁸ Dirección de Planificación Institucional. Diagnóstico cit. Pág.17

existen aplicaciones informáticas que brinden soporte a las labores jurisdiccionales, judiciales y administrativas de las Cámaras y Juzgados, con la excepción de los sistemas de seguimiento de causas judiciales.

En consonancia con los resultados precitados, se pudo comprobar en la Unidad de Información y Estadística (UIE) de la Dirección de Planificación Institucional que, efectivamente, en la precitada Unidad están recibiendo la información estadística mensual de los Tribunales mediante formularios llenados manualmente, no solo de la Jurisdicción Laboral sino que de la gran mayoría de Tribunales de Paz y de Primera Instancia, independientemente de la materia que ventilen. Lo anterior indica que los sistemas de seguimiento de causas judiciales instalados en los Tribunales no se utilizan para producir reportes estadísticos; además, actualmente no existe interconexión en red entre los Tribunales y la UIE por lo que es imposible remitir electrónicamente las estadísticas, tanto a la Dirección de Planificación Institucional, al Consejo Nacional de la Judicatura y a otros entes interesados en dicha información.

En otras palabras, el mismo procedimiento de gestión de información, tan valioso para brindar insumos a la toma de decisiones de los niveles superiores, no presenta un nivel de sistematización aceptable que le permita agilidad y prontitud.¹⁶⁹

No obstante es de señalar, que se encuentra en proceso de ejecución un proyecto de apoyo a los tribunales laborales especializados por parte de USAID, por lo que se esperaría que con la dotación del equipo de cómputo y la instalación del sistema informático que se ha propuesto se logre superar en parte dicha limitante.

10. Limitación en la infraestructura física y en los recursos materiales

Pese a que el Código de Trabajo regula la oralidad relativa en el juicio laboral, las oficinas no cuentan con el escenario que protagoniza el modelo, cual es la Sala de Audiencias; a excepción de los cinco juzgados laborales insertos en el modelo de centro integrado que si dispone de sala de audiencias.

La infraestructura tampoco es bondadosa con el área de colaboradores jurídicos, que laboran en un ambiente sin privacidad: un escritorio tras el otro, sin divisiones que los separen. Además, la infraestructura existente no recibe el trato de mantenimiento requerido.

En lo tocante a los recursos materiales, los tribunales disponen de un caja chica reducida, y en algunas ocasiones el trabajo les obliga a hacer uso de sus

¹⁶⁹ Idem. Pág. 18

propios recursos para la adquisición de material de trabajo (papel bond, cintas de impresor, etc.)

11. Falta de una política nacional permanente

La percepción de la sociedad civil en el tema laboral, es que para los Gobiernos de turno no ha representado una prioridad retomar, desde el Estado, la debida diligencia de las entidades involucradas en materia laboral, para que estas funcionen de acuerdo con su mandato.¹⁷⁰

Asimismo, consideran que el Estado, únicamente ha retomado el tema provisionalmente por la obligación derivada del CAFTA DR., y no porque realmente tenga el interés de velar por el cumplimiento de la legislación laboral en el país.

VII. Conclusiones

1. Carencia de justicia especializada

La Constitución establece la jurisdicción especial de trabajo, sin embargo, el total de tribunales laborales especiales es sumamente reducido respecto del total de tribunales de la planta judicial. Únicamente 9 juzgados en todo el territorio nacional conocen con exclusividad de la materia de trabajo, frente a 198 juzgados civiles y mixtos. De igual forma, los tribunales de segunda instancia cuentan con 2 Cámaras especiales frente a 25 mixtas.

La jurisdicción laboral carece de un tribunal máximo especial de la justicia laboral, ya que es un tribunal casacional mixto el que hasta ahora resuelve los asuntos laborales en casación y dicta jurisprudencia.

El reducido número de tribunales laborales refleja la carga procesal desproporcionada entre los laborales y los civiles y mixtos con competencia en materia laboral, mientras los primeros finalizaron el año 2009 con un total de 1,673 juicios activos, los de competencia mixta finalizaron con 5,193 juicios laborales activos en el mismo año. Sin embargo, al distribuir el total de juicios activos por tribunal, se obtiene que en cada juzgado laboral el promedio de activos al final del período es de 185.8, mientras que en los civiles y mixtos el promedio por cada oficina es de 167.5; por tanto la carga procesal es mayor en los tribunales especiales.

La misma conclusión se obtiene respecto a las Cámaras de segunda instancia.

Los tribunales especiales finalizaron el año 2009 con 62 activos al final del período, mientras que las Cámaras con competencia mixta –incluida la laboral–, finalizaron con 32 juicios activos. La distribución proporcional es de 31 juicios activos por cada Cámara laboral, frente a 10.66 juicios por cada Cámara mixta que resuelve asuntos de trabajo.

La Sala de lo Civil muestra un nivel de saturación o retraso existente similar al año 2008 respecto del año 2009. En el año 2008 finalizó con 104 recursos de casación activos y en el 2009 reportó 96 recursos activos. La tasa de congestión por tanto, se mantuvo en el 2009 con una leve disminución (de 3.0 en el 2008, a 2.8 en el año 2009), De ahí, que el porcentaje de expedientes que están a la espera de ser tramitados y aquellos que se han iniciado el trámite pero que no han logrado su terminación (tasa de pendencia) sea de 64.0 en el 2009, mientras que en el 2008 fue de 67.2.

La tasa de pendencia de la Sala de lo Civil (64.0) es más alta que la de los tribunales de primera instancia (41.1) y que de las Cámaras de segunda instancia (4.6). Este dato permite acotar que la retardación de justicia en materia laboral es más elocuente en la Sala de lo Civil que en los tribunales de instancia.

Los tribunales de instancia especiales reportan en el 2009 mayor cantidad de casos ingresados (5,212) frente a los casos ingresados por los tribunales civiles y mixtos (3,671). Es decir, que la proporción de casos ingresados por cada juzgado especial es de 579.1, a diferencia de los juzgados civiles y mixtos que ingresan 118.4 casos al año.

Esta situación se presenta también con los despachos judiciales de segunda instancia, ya que en el 2009 las Cámaras de lo laboral ingresaron 418 casos, mientras que las mixtas con competencia en materia de trabajo recibieron 169 casos. Una proporción de 209 en cada Cámara especial, por 56.3 casos entrados en cada Cámara mixta con competencia en materia de trabajo.

Existe una gran necesidad de aumentar la planta judicial de tribunales laborales especiales, y sustraer la competencia laboral de los juzgados civiles y mixtos. Sobre todo, existe la necesidad de crear un tribunal casacional laboral.

2. Carencia de formación especializada

La creación de más tribunales especializados exige la premisa de formación de jueces laborales especializados. Existe la necesidad de adoptar una política institucional de exigir para el nombramiento de jueces de tribunales laborales, el perfil de un profesional con la formación especializada en los asuntos de trabajo y con la sensibilización que requiere la materia.

¹⁷⁰ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Estudio citado. Pág. 21.

Como consecuencia, existe la necesidad de adoptar un programa permanente de formación de jueces y operadores de justicia en materia laboral.

3. Falta de una norma procesal laboral autónoma

La Constitución establece que los juicios en materia de trabajo deben estar diseñados para brindar una rápida solución de los conflictos laborales.

El modelo de juicios escritos aunado a la falta de más tribunales especiales, no permiten resolver los conflictos de trabajo en menor tiempo. Aunque no existen estadísticas sobre el tiempo de duración total de un juicio de trabajo, es decir, considerando también el tiempo de duración en segunda instancia y casación, la práctica tribunalicia demuestra que un juicio laboral puede durar hasta cuatro años.

La aplicación supletoria de la norma procesal civil es un problema que incide en la resolución de los casos laborales. Cada juzgador determina el grado de aplicabilidad supletoria lo cual afecta la uniformidad de criterios de aplicación en detrimento de la seguridad jurídica de los justiciables.

Es imprescindible para la efectividad de la tutela judicial y el acceso a una justicia pronta, que se elabore una norma procesal laboral autónoma que recoja el modelo de juicios por audiencia para brindar certeza jurídica y rapidez en los juicios laborales; aunque vale aclarar que rapidez no implica la supresión de elementos esenciales del debido proceso.

4. Debilidad de la conciliación administrativa y judicial

Las estadísticas judiciales y administrativas coinciden en que la resolución alterna de conflictos en sedes administrativa y judicial, no tiene el grado de efectividad que podría esperarse.

Las instituciones que practican la conciliación o mediación no cuentan con un estudio profundo sobre los obstáculos que se presentan y que inciden en los resultados de las audiencias, lo cual es impostergable para identificar los posibles problemas y resolverlos para una mayor efectividad. La percepción que se tiene de dichos servicios es que no existe personal profesional especializado en técnicas de conciliación ni en materia laboral, por lo que en ocasiones inclusive se promueve la negociación de derechos en condiciones de desventaja para las y los trabajadores.

5. Infraestructura y medios materiales y tecnológicos

La falta de estructura adecuada en la mayoría de tribunales, dificulta la

implementación del modelo de audiencias por no contar con espacios físicos suficientes para instalar salas de audiencias.

El Órgano Judicial no cuenta con una herramienta tecnológica como un sistema automatizado de datos que permita obtener informes estadísticos confiables, precisos y en el menor tiempo.

La Unidad de Información y Estadísticas de la Corte Suprema de Justicia, presenta dificultades para la recolección de datos y elaboración de análisis estadísticos por la reducida plantilla de personal y por la falta de recursos tecnológicos que le faciliten realizarlo. En consecuencia, existe la necesidad de mayor inversión en recursos materiales, tecnológicos y de personal, para fortalecer dicha Unidad.

Los operadores de justicia laboral no cuentan con el servicio de internet, a excepción de la Sala de lo Civil; por tanto, se les presenta la dificultad de consultar doctrina, jurisprudencia nacional e internacional, normas internacionales, y cualquier otra información enriquecedora útil para el estudio de los casos laborales.

6. Jurisprudencia no unificada y variable

La Sala de lo Constitucional, Sala de lo Civil y Sala de lo Contencioso Administrativo, no coinciden en criterios de temas fundamentales para la justicia laboral. Asimismo, existe variación en sus pronunciamientos que generan incertidumbre jurídica.

El legislador ordinario no ha previsto la creación de una Sala de lo Laboral o de lo Social para efectos jurisdiccionales, lo cual incide negativamente en el respeto del precedente jurisprudencial laboral por los tribunales inferiores.

VIII. Recomendaciones generales

1. Carencia de justicia especializada

Creación de juzgados laborales especiales en cada uno de los Departamentos del país; con excepción de San Salvador, Sonsonate, La Libertad y San Miguel. Consecuentemente esos juzgados especializados asumirían la competencia laboral que actualmente tienen los juzgados civiles y mixtos.

Creación de dos Cámaras laborales especiales con sedes en San Miguel (zona oriental del país) y Santa Ana (zona occidental). Conocerían en segunda instancia de los casos resueltos por los juzgados laborales circunscritos territorialmente a la zona geográfica de la sede.

Debe impulsarse las recomendaciones del VI Informe de Verificación en el sentido de examinar la posibilidad de creación de la Sala de lo Social como máximo tribunal casacional exclusivo de la materia laboral, que puede ser integrada por tres Magistrados especialistas en la materia de trabajo, nombrados conforme la Constitución y Ley de la Carrera Judicial.

2. Carencia de formación especializada

Dictar política institucional de exigir el perfil de profesional especialista en lo laboral para el nombramiento de Jueces y Magistrados, en Juzgados, Cámaras y Sala con competencia laboral.

La Corte Suprema de Justicia debe impulsar una alianza estratégica con el Consejo Nacional de la Judicatura a fin que la Escuela de Capacitación Judicial implemente el Programa Permanente de Capacitaciones para operadores de justicia en materia laboral, de acuerdo al diagnóstico realizado sobre necesidades de capacitación. Así como un programa de formación inicial para jueces laborales.

3. Falta de una norma procesal laboral autónoma

Conformar una comisión redactora para iniciar el proceso de elaboración de un Código Procesal de Trabajo, que diseñe el modelo de juicios por audiencia y recoja en su texto las modernas teorías procesalistas de trabajo, jurisprudencia nacional e internacional que garanticen una solución ágil de los conflictos de trabajo y que garanticen la tutela efectiva de los derechos fundamentales.

4. Debilidad de la conciliación administrativa y judicial

Resulta preciso que la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la Procuraduría General de la República, retomem el compromiso de elaborar un diagnóstico sobre la posibilidad de unificación de la resolución alterna de conflictos en una sola autoridad, o en su defecto, que cada sede mejore la práctica conciliatoria o mediadora, implementando las recomendaciones que el estudio técnico señale.

Es necesario formar profesionales especializados en técnicas de conciliación y mediación.

5. Infraestructura y medios materiales y tecnológicos

La Corte Suprema de Justicia debe cumplir las recomendaciones contenidas en el Diagnóstico de la jurisdicción laboral elaborado por la Dirección de Planificación Institucional, para mejorar las infraestructuras de las sedes judiciales; así como invertir en medios tecnológicos de avanzada como la implementación de un sistema automatizado de datos estadísticos y la conexión de internet en todos

los tribunales laborales.

Fortalecer la Unidad de Información y Estadísticas mediante la dotación de equipo tecnológico moderno, y de más personal especialista en la elaboración y análisis de informes de datos estadísticos.

6. Jurisprudencia no unificada y variable

Desarrollo de talleres de revisión jurisprudencial entre las Sala de lo Constitucional, Sala de lo Civil y Sala de lo Contencioso Administrativo para la unificación de criterios jurisprudenciales. Así como, la realización de talleres de discusión de los criterios de la Sala de lo Civil entre el personal auxiliar y Jueces (zas) de todos los tribunales con competencia en materia laboral, inmersos en los programas de capacitación de la escuela.

Actualizar las publicaciones de las sentencias y criterios jurisprudenciales que se han venido realizando, para facilitar el conocimiento de los mismos por parte de los operadores judiciales.

Capítulo 3

LA JUSTICIA LABORAL EN GUATEMALA

Augusto Valenzuela Herrera

I. Contexto del sistema de administración de justicia laboral

1. Datos generales del país

Guatemala tiene una población estimada de 14.3 millones de habitantes.¹⁷¹ Las mujeres son 7.3 millones, siendo el 51% de la población; mientras que los varones son 7 millones, formando el 49% de la población, aproximadamente.¹⁷² La población del país es mayormente joven, el 70% de dicha población tiene menos de 30 años. La pobreza alcanza el 51% de la población, de la cual el 15% vive en pobreza extrema.

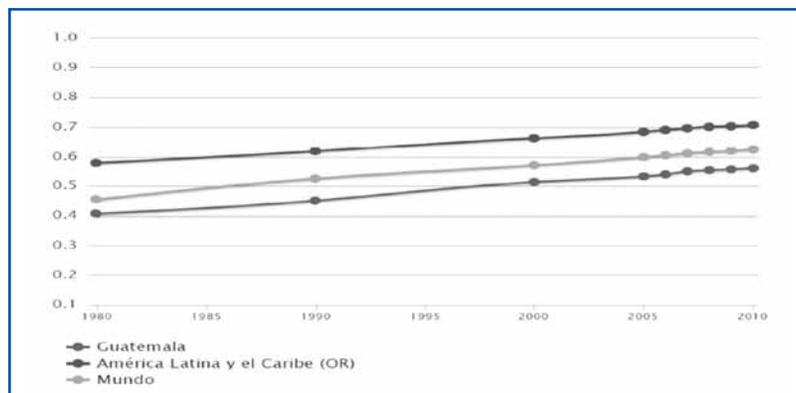
Según el informe de Desarrollo Humano en el año 2010,¹⁷³ el promedio de años de educación es de 4.1; el PIB per cápita fue de US\$ 4,761 en el 2008. Entre 1980 y 2010 el Índice de Desarrollo Humano (IDH) creció en un 1.1% anual, pasando desde el 0.408 hasta el 0.560 de la actualidad. Sin embargo, en el contexto latinoamericano, Guatemala se sitúa por debajo de la media regional, ocupando la posición 116 del Índice de Desarrollo Humano del 2011.

¹⁷¹ United Nations Development Programme, **Indicadores internacionales sobre desarrollo humano: Guatemala**, 2010, sitio web: <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/GTM.html>

¹⁷² Instituto Nacional de Estadísticas de Guatemala, En: www.ine.gob.gt

¹⁷³ United Nations Development Programme, óp. cit.

Índice de Desarrollo Humano: Tendencias desde 1980 hasta la actualidad



Fuente: ONU, Indicadores internacionales sobre Desarrollo Humano, 2011

El Informe Nacional de Desarrollo Humano en el año 2005 expresó: El ciudadano guatemalteco es titular de obligaciones y derechos; sin embargo, no existe igualdad de oportunidades para ejercitarlos, lo que repercute directamente en la posibilidad de disponer de las mismas opciones para disfrutar de una vida digna. El derecho de acceso a los tribunales de justicia en tanto es difícil o imposible para los indígenas u otros sectores pobres, niega el derecho a una vida sin temores, con seguridad, con pleno desarrollo humano.¹⁷⁴

2. Antecedentes históricos

Guatemala tiene un sistema democrático y republicano; los tres poderes que conforman el Estado son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El núcleo del funcionamiento del sistema judicial son las leyes y procedimientos que están incorporados en la Constitución Política de la República, demás leyes de rango Constitucional, la Ley del Organismo Judicial, y demás leyes que regulan cada una de las ramas del derecho guatemalteco.

La Primera Constitución de Guatemala corresponde a la República Federal, fue decretada el 22 de noviembre de 1824 por la Asamblea Nacional Constituyente. En ella se contempló la integración de la Corte Suprema de Justicia con seis o siete Magistrados elegidos por el pueblo. Por otra parte, los jueces eran nombrados por el Presidente de la República de acuerdo a las ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.

¹⁷⁴ Ver: Wagner, Karin, **Acceso a la Justicia. Asociación de Investigación y Estudios Sociales**, Guatemala 2007.

Con el transcurrir de la historia, se promulgaron un gran número de Constituciones que regularon, de diversas formas el tema de la administración de Justicia. Sin embargo, en 1985 se decretó una nueva Constitución que fue calificada como una constitución innovadora. En ella abarca en forma general los derechos fundamentales de los ciudadanos, la administración del Estado y las garantías de los derechos de los ciudadanos. El tema de administración de justicia se encuentra regulado en los Arts. 203 al 222. En ellos se contemplan en términos generales todo lo referente al Organismo Judicial.¹⁷⁵

3. Marco normativo y características del sistema de justicia laboral

Dentro del marco normativo que regula la administración de Justicia en Guatemala se encuentra, en orden jerárquico, la Constitución Política de la República, leyes de rango Constitucional, los tratados internacionales ratificados por Guatemala en materia de Derechos Humanos, las leyes ordinarias de orden penal, civil, laboral, administrativo, tributario, entre otros.

Siguiendo el orden se encuentran las normas Reglamentarias o Reglamentos, creados por parte del Organismo Ejecutivo por medio de Acuerdos Gubernativos, o bien por medio de las entidades autónomas que tienen la facultad de crear sus propias ordenanzas. Por último se encuentran las normas individualizadas dentro de las cuales se incluyen, contratos, resoluciones, sentencias, autos, entre otros.

4. Aplicación de los Convenios Internacionales de Trabajo y de otros instrumentos internacionales

La Legislación establece que todo tratado internacional tiene que ser aceptado y ratificado por el Congreso de la República para formar parte del ordenamiento jurídico nacional. Los Tratados en materia de derechos humanos tienen preeminencia sobre el ordenamiento jurídico interno; en el resto de materias, ocupan el rango de leyes específicas para cada materia.

En el tema laboral, Guatemala tiene ratificado 73 Convenios Internacionales de la OIT.¹⁷⁶ Sin embargo, en la mayoría de los casos, los operadores de justicia desconocen dichos convenios, por lo que son las propias partes interesadas en su aplicabilidad quienes citan dichos instrumentos internacionales y deben proporcionar una copia del convenio y su ratificación al juez para ser aplicado, si corresponde, al caso concreto.

¹⁷⁵ Sáenz Juárez, Luis Felipe, **Reflexiones Constitucionales en el vigésimo aniversario de la constitución Política**, CEDECON, Guatemala, 2005.

¹⁷⁶ Ver: webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/app/1/app-byCtrycfm?lang=es&CTYCHOICE=0270

Lo anterior implica a que en el gran número de casos en los que es citado un instrumento internacional como base legal para emitir una resolución o sentencia, ha sido a petición de parte y pocas veces de oficio.

II. Estructura Institucional y Organización del Sistema de Administración de Justicia Laboral.

1. Corte de Constitucionalidad

La Corte de Constitucionalidad es el máximo tribunal en materia constitucional, cuyos objetivos principales son defender orden constitucional de la República de Guatemala, así como ser un tribunal permanente de jurisdicción privativa, actuando como tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado.¹⁷⁷

Las principales funciones de la Corte de Constitucionalidad son:

- Conocer en única instancia de las impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general, objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad.
- Conocer en única instancia en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo en las acciones de amparo interpuestas en contra del Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Presidente y el Vicepresidente de la República.
- Conocer en apelación de todos los amparos interpuestos ante cualquiera de los tribunales de justicia. Si la apelación fuere en contra de una resolución de amparo de la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Constitucionalidad se ampliará con dos vocales en la forma prevista en el Art. 268 constitucional.
- Compilar la doctrina y principios constitucionales que se vayan sentando con motivo de las resoluciones de amparo y de inconstitucionalidad de las leyes, manteniendo al día el boletín o gaceta jurisprudencial.
- Conocer de las cuestiones de competencia entre los organismos y entidades autónomas del Estado.

2. Corte Suprema de Justicia de Guatemala.

La Corte Suprema de Justicia es el más alto tribunal de Justicia y el órgano colegiado de gobierno del Organismo Judicial de Guatemala; se encuentra integrada por trece Magistrados de conformidad con el Art. 214 de la Constitución Política de la República.

Son electos por el Congreso de la República por un período de cinco años; se eligen entre los abogados que presentan su solicitud de postulación ante la Comisión de Postulación rigida bajo el Decreto N° 19- 2009 del Congreso de la República.

Los requisitos para la postulación están establecidos por el Art. 207 de la Constitución Política de la República que establece que: “Los magistrados y jueces deben ser guatemaltecos de origen, de reconocida honorabilidad estar en el goce de sus derechos ciudadanos y ser abogados colegiados, salvo las excepciones que la ley establece con respecto a este último requisito en relación a determinados jueces de jurisdicción privativa y jueces menores”.

La función de magistrado o juez es incompatible con cualquier otro empleo, con cargos directivos en sindicatos y partidos políticos, y con la calidad de ministro de cualquier religión.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia prestarán ante el Congreso de la República, la protesta de administrar pronta y cumplida justicia. Los demás magistrados y jueces, la prestarán ante la Corte Suprema de Justicia”.¹⁷⁸

El presidente de la Corte Suprema es también el presidente del Poder Judicial cuya autoridad se extiende a todos los juzgados y tribunales del país. Éste se elige entre los miembros de la Corte Suprema, por un periodo de la gestión de un año.

Para el funcionamiento de la Corte suprema de Justicia se conforman tres Cámaras. Cada Cámara constituye un tribunal integrado por cuatro Magistrados; su función es conocer, analizar, discutir y resolver los recursos en los que son competentes de conformidad con la ley.

- La Cámara Civil: Es un órgano que conoce de asuntos relacionados con Derecho Civil (casación, dudas de competencia, apelaciones, recursos de responsabilidad, de cuentas, contencioso administrativo).
- La Cámara Penal: Conoce los asuntos relacionados con el Derecho Penal (casaciones penales, prórrogas de prisión, dudas de competencia de juzgados penales, apelaciones de recursos penales).
- La Cámara de Amparo y Antejuicio: El recurso de amparo se presenta para resarcir un derecho violado, pudiendo invocarse todos los derechos constitucionales inherentes a la persona humana. El Antejuicio es el privilegio que la ley concede a algunos funcionarios para no ser enjuiciados criminalmente, sin que antes la autoridad distinta al juez declare si ha lugar a formación de causa; de este derecho gozan Magistrados y Jueces de conformidad con el Art. 206 de la Constitución Política de la República.

¹⁷⁷ Idem.

¹⁷⁸ Constitución Política de la República de Guatemala.

3. Corte de Apelaciones (Tribunales de segunda instancia)

La Corte de Apelaciones o Tribunales de segunda instancia está integrada por los tribunales colegiados en las diferentes ramas pertenecientes al Organismo Judicial. Son tribunales colegiados compuestos por tres Magistrados, dentro de los cuales, un magistrado se constituye como Presidente y el resto como Vocales.

La Corte de Apelaciones está integrada por los tribunales colegiados y conocen en segunda instancia de los procesos judiciales. La Corte de Apelaciones sólo es superada en jerarquía por la Corte Suprema de Justicia.

De conformidad con el Decreto 2-89 del Congreso de la República, Ley del Organismo Judicial, Art. 88, corresponde a las salas de la Corte de Apelaciones, entre otros aspectos relacionados con la materia laboral:¹⁷⁹

- a) Conocer en segunda instancia de los procesos establecidos en la Ley.
- b) Cuidar que los jueces de primera instancia, jueces menores o cualesquiera otras personas cumplan sus funciones y los plazos con apego a la ley y evacuen las diligencias que por despacho o en otra forma se les encargue. Deberán sancionarlos, en caso de incumplimiento, con multa de 25 Quetzales, equivalente a US\$ 3,18 Dólares, salvo en casos debidamente justificados.
- c) Mantener la disciplina de los tribunales en todo el distrito de su jurisdicción, velando por la conducta oficial de los Jueces de Primera Instancia, y haciéndoles cumplir todos los deberes que las leyes les imponen.
- d) Vigilar la conducta oficial de sus secretarios y empleados subalternos, a quienes así como a los jueces, podrán corregir aplicando las sanciones determinadas por la Ley, poniendo el caso en conocimiento del Presidente del Organismo Judicial.
- e) En casos urgentes, conceder licencia a los secretarios y demás empleados, para que se ausenten de su trabajo por no más de ocho días, pero si fuere necesario el nombramiento de sustituto, el caso se pondrá en conocimiento del Presidente del Organismo Judicial.
- f) Llamar al suplente que corresponda en caso que por cualquier motivo quedare desintegrada.
- g) Conocer en consulta de los procesos cuando legalmente proceda confirmando, modificando o revocando la resolución recibida en grado.
- h) En los casos determinados por la ley, conocer en recurso de reposición de los autos originarios de la misma sala.
- i) Ejercer las demás atribuciones y funciones que fijen otras leyes, los reglamentos y acuerdos emitidos por la Corte Suprema de Justicia.

¹⁷⁹ Decreto 2-89 del Congreso de la República, Ley del Organismo Judicial.

Casos tramitados por la Junta de Disciplina Judicial del OJ contra jueces laborales. Período: Enero 2005 – Febrero 2010¹⁸⁰

Casos contra Jueces Laborales	2005	2006	2007	2008	2009	2010
No admitidos para trámite	57	76	52	46	51	0
En trámite	0	0	0	0	11	4
Declarados sin lugar	7	2	1	15	6	0
Desestimados	0	0	0	0	0	0
Tramitados en apelación	0	2	0	0	1	0
Enviados a archivo	0	1	0	0	0	0
Sancionados en firme*	0	2	2	1	0	0
Sanciones revocadas	1	0	0	1	0	0
Total de casos	65	83	55	63	69	4

* En 2006 fueron sancionados 2 jueces, uno por 2 faltas graves, al que se le impuso 30 días de suspensión, el otro fue sancionado por una falta leve y una grave, amonestado en forma escrita y con 10 días de suspensión; en 2007 fueron sancionados 2 jueces, uno por falta leve que fue amonestado por escrito, y otro suspendido por un mes por haber cometido una falta gravísima; en 2008 se sancionó a un juez, suspendiéndole por 5 días.
Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Junta de Disciplina Judicial del Organismo Judicial. Agosto 2010.

4. Juzgados de Primera Instancia

El Art. 289 del Código de Trabajo establece que cada uno de los juzgados de primera instancia están a cargo de un juez, que debe ser abogado, de preferencia especializado en asuntos de trabajo. Es nombrado y removido por la Corte Suprema de Justicia.

Los jueces de Trabajo y Previsión Social deben tener los requisitos que la ley exige para ser juez de Primera Instancia y gozan de las mismas preeminencias e inmunidades de aquéllos. Los Juzgados de Trabajo y Previsión Social están constituidos, además, con un secretario que debe ser de preferencia, abogado o estudiante de derecho y los notificadores y escribientes que sean necesarios.

El Art. 95 de la Ley del Organismo Judicial establece que son atribuciones, entre otros, de los jueces de primera instancia:

- a) Conocer de los asuntos de su competencia, de conformidad con la ley;
- b) Conocer en las causas de responsabilidad cuando esta atribución no corresponda a la corte de apelaciones;
- c) Las demás que establezcan otras leyes, los reglamentos y acuerdos de la Corte Suprema de Justicia.¹⁸¹

Por su parte el Código de Trabajo¹⁸² establece en el Art. 283 que los conflictos relativos a Trabajo y Previsión Social están sometidos a la jurisdicción privativa

¹⁸⁰ OIT, Informe de verificación de la implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco: Período: agosto 2010- diciembre 2010, San José: OIT, 2011; pág. 39.

¹⁸¹ Decreto 2-89 del Congreso de la República, Ley del Organismo Judicial

¹⁸² Decreto 1441 del Congreso de la República, Código de Trabajo.

de los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, a quienes compete juzgar y ejecutar lo juzgado.

De acuerdo con el Art. 292 los Juzgados de Trabajo conocen en Primera Instancia, dentro de sus respectivas jurisdicciones:

- a) De todas las diferencias o conflictos individuales o colectivos de carácter jurídico que surjan entre patronos y trabajadores solo entre aquellos o solo entre éstos derivados de la aplicación de las leyes y reglamentos de trabajo o del contrato de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con él.
- b) De todos los conflictos colectivos de carácter económico una vez que se constituyan en tribunales de arbitraje. Tienen también facultad de arreglar en definitiva los mismos conflictos una vez que se constituyan en tribunales de conciliación.
- c) De todos los juicios que se entablen para obtener la disolución judicial de las organizaciones sindicales y de los conflictos que entre ellos surjan.
- d) De todas las cuestiones de carácter contencioso que surjan con motivo de la aplicación de las leyes o disposiciones de seguridad social una vez que la Junta Directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social haga el pronunciamiento que corresponda.
- e) De todas las cuestiones de trabajo cuya cuantía exceda de 100 Quetzales equivalente a US\$ 12.68 Dólares. Para determinar la cuantía se estará al total de lo reclamado en un mismo juicio aun cuando se trate de varias prestaciones sin tomar en consideración para este efecto el monto de los salarios caídos y,
- f) De todos los demás asuntos que determina la ley.

En adición a los asuntos anteriores, la Corte de Constitucionalidad en la sentencia dictada dentro de los expedientes acumulados números: 898-2001 y 1014-2001 de fecha 3 de agosto de 2004, indicó que también conocen los tribunales de trabajo de los juzgamientos por faltas cometidas en contra de las leyes de trabajo o de previsión social (determinados por la Inspección General de Trabajo, imponiendo la sanción correspondiente, cuyo trámite fue sugerido será en la vía incidental.

5. Juzgados de Paz o Locales

El Juez es el que tiene autoridad y potestad para juzgar y sentenciar. Al hacer referencia al término “de paz”, se alude al encargado de resolver las cuestiones de poca relevancia, o cuya cuantía no es suficiente para ser juzgado ante un Juez de Primera Instancia.¹⁸³

¹⁸³ Marroquín Loarca, Salvador. **Ineficacia del Convenio 30 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre la Regulación de las Horas de Trabajo de los Jueces de Paz del Organismo Judicial**. Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala 2005.

La Ley del Organismo Judicial preceptúa en el Art.102 que en cada cabecera departamental debe haber por lo menos un juzgado de paz. En lo que respecta a los municipios, la Corte Suprema de Justicia cuando lo considere conveniente, puede, atendiendo a la distancia y al número de habitantes, extender la jurisdicción territorial de los juzgados de paz a más de un municipio.

La Corte Suprema de Justicia podrá fijar sedes y distritos con independencia de la circunscripción municipal.

Las atribuciones para los jueces de paz se establecen en el Art. 104 del mismo cuerpo legal que señala: “Los jueces de paz ejercerán su jurisdicción dentro de los límites del territorio para el que hayan sido nombrados; su competencia por razón de la materia y de la cuantía serán fijadas por la Corte Suprema de Justicia; y sus atribuciones en el orden disciplinario, son las mismas respecto a sus subalternos, que las otorgadas en el propio caso a los jueces de primera instancia”.

Específicamente para el tema laboral el Código de Trabajo en el Art. 91 establece que los Juzgados de Paz conocen de todos aquellos conflictos de trabajo cuya cuantía no exceda de 3000 Quetzales equivalentes a US\$ 380 Dólares. Todos los Jueces de Paz de la República tienen competencia para conocer en esos conflictos donde no hubiese Jueces Privativos de Trabajo y Previsión Social. Contra las resoluciones que se dicten caben los recursos que establece la presente ley.

6. Planta judicial, grado de especialización y carga procesal laboral¹⁸⁴

En 2010 se registró la existencia de 46 juzgados de primera instancia en materia laboral, de los cuales 22 eran de competencia única (48%). Debido a la eliminación de la competencia laboral en uno de los juzgados mixtos, el total de oficinas competentes para conocer estos casos pasó de 54 en 2009 a 53 en 2010.

Se mantuvo en 22 la cantidad de plazas ordinarias de jueces en oficinas de competencia única en materia laboral, en primera instancia. En segunda instancia, se ha mantenido sin variación la cantidad de plazas ordinarias de jueces en la salas de apelación.

De acuerdo con los datos proporcionados por el Organismo Judicial, en 2010 se registraba la existencia de 46 juzgados competentes en materia laboral, de los cuales 22 son de competencia única (48%), lo que representa un crecimiento importante en la cantidad de estos juzgados desde el año 2005, cuando existían 8 juzgados laborales de competencia única.

¹⁸⁴ OIT, **Informe de verificación**, óp. cit., 2011; pág. 36-40.

Número de oficinas jurisdiccionales en materia laboral según instancia y tipo de competencia. Período Enero 2005 - 2010¹⁸⁵

Instancia y competencia	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primera	34	34	36	41	47	46
Juzgados de competencia única	8	9	11	13	22	22
Juzgados de competencia mixta	26	25	25	28	25	24
Segunda	4	5	5	6	7	7
Salas de competencia única	4	4	4	4	4	4
Salas de competencia mixta	0	1	1	2	3	3
Total	38	39	41	47	54	53

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por el Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ), Área de Documentación y Estadística Judicial, Organismo Judicial. Abril 2011.

En cuanto a las plazas ordinarias de jueces en oficinas de competencia única en materia laboral, también se observa un crecimiento en primera instancia, pasando de 8 funcionarios a 22 en 2010. En segunda instancia, se ha mantenido sin variación la cantidad de plazas ordinarias de jueces en las salas de apelación.

Plazas ordinarias de jueces en las oficinas de competencia única en materia laboral según instancia. Período Enero 2005 - 2010¹⁸⁶

Instancia y competencia	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primera						
Juzgados de Trabajo	8	9	11	13	22	22
Segunda						
Salas de Apelación	4	4	4	4	4	4
Total	12	13	15	17	26	26

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por el Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ), Área de Documentación y Estadística Judicial, Organismo Judicial. Abril 2011.

7. La carrera judicial

La Carrera Judicial es el sistema que regula el ingreso, permanencia, promoción, ascenso, capacitación y disciplina de los Jueces y Magistrados, cualesquiera que sea su categoría o grado, con el fin de garantizar su dignidad, independencia y excelencia profesional en el ejercicio de su función jurisdiccional; se encuentra regulada en el Decreto 41-99, Ley de la Carrera Judicial.

Asimismo, se incluye todo lo referente al personal de la administración de justicia, según sea el caso, tomando en consideración su desempeño y garantizando la estabilidad, permanencia y excelencia con el objeto de fortalecer la administración de justicia.¹⁸⁷

La Carrera Judicial corresponde a quienes por mandato Constitucional ejercen jurisdicción y competencia en la administración de justicia. Se dividen en cuatro categorías que no forman grado jerárquico los cuales son:

- Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.
- Magistrados de las Cortes de Apelaciones o Tribunales de igual categoría.
- Jueces de Primera Instancia.
- Jueces de Paz.

7.1 Ascensos

Este se da por un concurso interno de oposición en la que los Jueces de Paz que han sido capacitados, solicitan ser ascendidos a Jueces de Primera Instancia. Los requisitos mínimos para poder optar al ascenso son los siguientes:

- Ser Juez de Paz y contar con 4 años de servicio judicial.
- Contar con la calidad de Abogado, colegiado activo, con 2 años de ejercicio.
- Pertenecer a la Carrera Judicial
- No haber sido sancionado por el Tribunal de Honor del Colegio de Abogados.

La ponderación para ser tomado en cuenta se encuentra dividida de la siguiente forma:

- Evaluación jurídica: 40%
- Carrera judicial: 40%
- Entrevista: 10%
- Tiempo de servicio: 10%

Para la calificación en esta evaluación se necesita de lo siguiente:

- Informes de Unidad de Capacitación Institucional y Unidad de Evaluación del Desempeño.
- Informes de la Junta de Disciplina Judicial y Tribunal de Honor del Colegio de Abogados.
- Sustentación de Prueba Jurídica Escrita.
- Entrevista con Consejeros y Magistrados.
- Auditoría Social: publicación por medios de comunicación escritos.

8. Estadísticas Judiciales

Dada las carencias a este respecto, el Informe de Verificación del 2011, para lograr avances en la implementación de las recomendaciones del Libro Blanco,

¹⁸⁵ *Ibíd.*, pág. 40.

¹⁸⁶ *Ibíd.*

¹⁸⁷ III Congreso Iberoamericano de la Judicatura, Zacatecas México.

ha sugerido “Instrumentar un adecuado sistema de estadísticas judiciales, implementando un sistema de seguimiento estadístico sobre la cantidad de asuntos pendientes y sobre la duración de los procesos”.¹⁸⁸

9. Publicaciones y acceso a la información por parte de los usuarios.

El acceso a la información por parte de los usuarios se encuentra a cargo de la Unidad de Información Pública del Organismo Judicial, que fue creada mediante Decreto N° 52-2008 “Ley de Acceso a la Información Pública”. Con esta norma todas las instituciones públicas del Estado están obligadas a crear unidades de información para quien requiera datos de las mismas.

La solicitud de información pública por parte de un particular debe hacerse por escrito especificando la información que se solicita e indicando los fines para los cuales será utilizada dicha información. A pesar de existir esta unidad de información, la misma no cuenta con la totalidad de la información referente al Organismo Judicial, muestra de ello, es que para obtener ciertos datos, se remite al usuario al Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial, CENADOJ, en el cual nuevamente debe efectuarse una petición por escrito de la información que se solicita justificando el por qué de dicha solicitud, resolviéndose un plazo en el cual se proporcionara la información, puesto que la misma no es inmediata.

10. La jurisprudencia laboral

La ley, la costumbre y los principios generales del derecho adquieren contornos precisos, eficacia concreta, consistencia real a través de la jurisprudencia. La jurisprudencia está compuesta por las decisiones de los más altos tribunales de justicia sobre el sentido y alcances de las disposiciones legales.

La fuerza que tiene la jurisprudencia como fuente de derecho es innegable en el ordenamiento jurídico guatemalteco, puesto que es orientadora de toda la actividad interpretativa, no sólo en el terreno sustantivo sino en el terreno procedimental.¹⁸⁹

10.1 Jurisprudencia Corte de Constitucionalidad

Mes del año 2010.	Sentencia que sentó Jurisprudencia. ¹⁹⁰	Número de Sentencias Jurisprudenciales.
Enero	3060-09	1
Febrero	-	0
Marzo	2967-09	1
Abril	-	0
Mayo	2951-09/ 705-10/ 2132-09/ 689-10/ 675-09	5
Junio	2647-09/ 631-10	2
Total		9

10.2 Jurisprudencia Organismo Judicial

Mes del Año 2010.	Proceso que sentó Jurisprudencia. ¹⁹¹	Número de Sentencias Jurisprudenciales.
Enero	95-09/ 145-09/ 149-09/ 138-09/ 262-09/ 141-09 254-08/ 528-09/ 99-09	9
Febrero	177-09/ 82-08/ 178- 09/ 101-09/ 135-09/ 86-09 106-09/ 1-09/ 119-2009/ 41-09	10
Marzo	151-09/ 6-10/ 127-09/ 158-09/ 182-2009/ 101/09 90-09	7
Abril	96-09/ 173-09/ 21-10/ 24-10/ 147-09/ 59-10 87-09	7
Mayo	55-10/ 34-10/ 51-10/ 2-10/ 172-09	5
Junio	38-10/ 3-10/ 78-10/ 26-10	4
Total		42 ¹⁹²

11. Infraestructura y medios materiales

Lamentablemente la infraestructura en general del Organismo Judicial es precaria. Los espacios de los juzgados en general son pequeños en contraposición con la demanda de usuarios y de procesos que se ventilan en dichos tribunales, especialmente los ubicados en la torre central. Sin embargo, la modernización que el Organismo Judicial ha llevado a cabo en algunos juzgados, ha permitido tener mejores instalaciones y mayor accesibilidad al usuario, pero esto fuera de la sede central.

No obstante, el 30 de setiembre del 2011, la Corte Suprema inauguró el “Centro de justicia laboral” ubicado en ciudad Guatemala. El complejo alberga 16 juzgados y 3 salas de la Corte de Apelaciones de ramos de Trabajo y Previsión Social. Asimismo, se implementó el Modelo de Gestión de Despacho Judicial, con el propósito de promover la oralidad en dichas judicaturas. Este nuevo modelo permitirá la disminución de la mora judicial, la notificación inmediata y la reducción de los expedientes físicos; a su vez, garantizará la simplificación

¹⁸⁸ OIT, Informe de verificación, óp. cit., 2011; pág. 37.

¹⁸⁹ Bolaños Peña, Jaqueline Karina. **Jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad en materia laboral individual en los amparos emitidos de 1986 a junio del 2000.** Tesis Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Rafael Landívar. Guatemala 2001.

¹⁹⁰ Sistema de Gestión Documental.

¹⁹¹ Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial.

¹⁹² Ver las Sentencias en el apartado anexos.

de los procesos judiciales. Las audiencias serán grabadas en su totalidad, lo que permitirá mayor certeza para consultar las actuaciones de las partes que forman parte del proceso.¹⁹³

III. Mecanismos de solución de conflictos

1. Mecanismos en la empresa

Uno de los principios que sustenta al Derecho del Trabajo en Guatemala es el de conciliación; este principio tiende a armonizar las relaciones entre patrono y trabajador. La conciliación no puede ser interpretada como el mecanismo para la disminución de los derechos adquiridos del trabajador; toda vez, que no puede dejar de observar la tutelaridad de los mismos.

2. Órganos de conciliación, mediación o arbitraje administrativos

El Código de Trabajo establece tres formas de solución de conflictos: el arreglo directo, establecido en los Arts. 51, 374, 375 y 376 del Código de Trabajo; la conciliación, regulada en los Arts. 377 al 393 del Código de Trabajo y el arbitraje estipulado en los Arts. 397 al 408 del mismo cuerpo legal.

Entre las diferencias que se pueden resaltar en cuanto al arreglo directo y la conciliación se encuentran:

- La conciliación aún cuando sea voluntaria para las partes, el conflicto se plantea y se desarrolla ante un organismo que opera como conciliador. En cambio, el arreglo directo se da exclusivamente entre las partes, aunque intervenga un tercero amigable, esto no desvirtúa la naturaleza del sistema.
- La conciliación puede desarrollarse dentro del campo judicial y extrajudicial. En cambio, el arreglo directo es puramente extrajudicial. Algunos autores consideran que la conciliación es aplicable como sistema de solución de conflictos individuales y colectivos; el arreglo directo solamente a estos últimos.¹⁹⁴

Por otra parte, la mediación y la conciliación coinciden en que las partes son las únicas competentes para aceptar la recomendación del mediador; por lo tanto, las fórmulas de solución que el conciliador o mediador propongan no se imponen a las partes. Sin embargo, entre la mediación y la conciliación existen las siguientes diferencias:

¹⁹⁰ Sistema de Gestión Documental.

¹⁹¹ Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial.

¹⁹² Ver las Sentencias en el apartado anexos.

- a) La doctrina considera que en la conciliación el órgano conciliador se limita a aproximar los puntos de vista de las partes, sin entrar a analizar situaciones ni formular recomendaciones al respecto.
- b) En la mediación, el mediador tiene precisamente la misión fundamental de proponer una recomendación, formular una propuesta, elaborada después de analizar las situaciones de las partes y conocido el problema.¹⁹⁵

Por último, en el arbitraje un tercero llamado árbitro, emite un laudo arbitral que es obligatorio para las partes. Someterse a un arbitraje puede ser facultativo u obligatorio.

La diferencia entre el arbitraje y la conciliación es que en la conciliación los interesados discuten libremente con miras a ponerse de acuerdo respecto al problema planteado, mientras que en el arbitraje hay un compromiso previo de las partes de someterse a lo que el árbitro resuelva.¹⁹⁶

2.1 Unidad de Resolución Alternativa de Conflictos (Extra Judicial Organismo Judicial)

Las sucursales de esta Unidad se encuentran en todas las sedes regionales del Organismo Judicial. Su finalidad es ventilar las diferencias entre las partes frente a un mediador y tratar de llegar a un acuerdo vinculante para las partes. Al mes de junio del año dos mil diez, a nivel nacional, únicamente, se han atendido 25 meditaciones laborales.



¹⁹³ Organismo Judicial República de Guatemala. En: <http://www.oj.gob.gt/index.php/component/content/article/1-latest-news/463-csj-inaugura-centro-de-justicia-laboral-y-el-nuevo-modelo-de-gestion-del-despacho-laboral>.

¹⁹⁴ Estrada Alvarez, César Rolando, **El Convenio Laboral suscrito en la Inspección General de Trabajo y la falta de aplicación del Art. 278 del Código de Trabajo en cuanto a su eficiencia ejecutiva ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social**. Guatemala 2008. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de San Carlos de Guatemala.

¹⁹⁵ Idem.

¹⁹⁶ Idem.

3. Mecanismos alternos de solución de conflictos

La conciliación constituye una institución de muy alta apreciación, su objetivo es evitar el largo trámite de un juicio o bien evitar consecuencias funestas entre las partes. Existen las siguientes clases de conciliación.¹⁹⁷

3.1 Conciliación extrajudicial

Como su propio nombre indica, este tipo de conciliación se encuentra fuera de la esfera jurisdiccional; su objetivo es resolver los conflictos laborales con la intervención de las partes y un tercero; evitando así, la vía judicial.

Los conflictos más comunes se dan por las siguientes causas: a) el incumplimiento de la ley; b) el incumplimiento del contrato; y, c) de la relación laboral; y se manifiestan de la siguiente forma: a) despidos; b) riesgos profesionales; c) salarios; d) horas extras; e) vacaciones; f) aguinaldos; g) ventajas económicas; h) indemnizaciones y otras clases de prestaciones sujetas a declaración.

3.2 Conciliación judicial

La conciliación se inicia dentro de un proceso laboral jurisdiccional, como una etapa procesal más. El conciliador es el juez y es quien debe intentar avenir a las partes mediante una propuesta conciliatoria que las partes pueden aceptar o rechazar.

La ley prescribe en el segundo párrafo del Art. 340 del Código de Trabajo: “Contestada la demanda y la reconvención si la hubiere, el juez procurará avenir a las partes, proporcionándoles fórmulas ecuanímes de conciliación y aprobará en el acto cualquier fórmula de arreglo en que convinieren, siempre que no se contraríen las leyes, reglamentos y disposiciones aplicables.”

Aunque la ley establece la conciliación dentro del juicio ordinario de trabajo; en la práctica, los jueces llaman a conciliación desde el primer momento que tienen contacto con los sujetos procesales dentro del desarrollo de la audiencia laboral correspondiente.

3.3 Convenios laborales

Los convenios laborales pueden suscribirse, también, en una conciliación judicial. Por ello, lo resuelto en el convenio laboral también es el contenido de una

conciliación en sentido sustancial.¹⁹⁸ Por lo tanto, en muchos casos, el convenio está ligado a la figura de la conciliación, pues depende de los mecanismos que se utilizan en la conciliación para llegar a un convenio colectivo.

Por lo tanto, en Guatemala existen varias formas de llegar a un convenio colectivo; uno de ellos, es la etapa conciliatoria de un proceso judicial; otro, mediante inspección la Inspección General del Trabajo; mediante documento privado notarial, entre otros.

a) Convenio judicial.

Al analizar el Art. 340 del Código de Trabajo, se desprende que durante la fase conciliatoria puede llegarse a un convenio colectivo; éste estará contenido en una acta que al efecto redactará el secretario del órgano jurisdiccional: En el acto se consignará todos los puntos acordados, modo, tiempo y lugar en que debe cumplirse el convenio colectivo; la misma que lleva la firma de los representantes de los trabajadores, del empleador y del juez; con ello, dicho documento tiene calidad de título ejecutivo.

En caso de incumplimiento por parte del empleador, el trabajador puede iniciar un juicio ejecutivo sobre la base del convenio que consta dentro del expediente y que se encuentra firmado por las partes interesadas o sus representantes y por el juez.

b) Convenio extrajudicial

Este convenio, es el celebrado fuera de la competencia del órgano jurisdiccional correspondiente; por excelencia estamos ante la presencia del convenio suscrito ante la Inspección General del Trabajo. Sin embargo, también se pueden incluir los siguientes documentos: Escritura Pública de Convenio, documentos privados con o sin firma legalizada, Acta Notarial.¹⁹⁹

4. Eficacia de la Inspección General de Trabajo para hacer cumplir la ley

La Inspección General de Trabajo tiene como objetivo hacer cumplir las leyes y las reglamentaciones laborales con miras a proteger a los trabajadores y mejorar sus condiciones de trabajo. Para ello, se debe tener un sistema de inspección institucionalizado y fortalecido por el Estado.

Otro de los objetivos principales es “velar porque los patronos, trabajadores

¹⁹⁷ Acabajón Reyes, Jesús. **Consideraciones críticas sobre la conciliación laboral en el derecho individual del trabajo guatemalteco.** Guatemala 1986. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad de San Carlos de Guatemala.

¹⁹⁸ Idem.

¹⁹⁹ Estrada Álvarez, César Rolando, óp. cit.

individuales y organizados, cumplan, respeten las leyes, convenios colectivos y reglamentos, que norman las condiciones de trabajo y previsión social en vigor o que se emitan en lo futuro.”²⁰⁰

La Inspección General de Trabajo desempeña un papel preponderante, resuelve potenciales conflictos antes de que se tornen litigiosos. La legislación permite que los inspectores promuevan avenir a las partes, con base a la imparcialidad, buen juicio y comprensión del problema. Los acuerdos deben beneficiar a ambas partes, sin menoscabo de los derechos y obligaciones de los trabajadores. Los acuerdos que llegan las partes se consignan en un acta que levanta el inspector asignado al caso.

4.1 Facultades de la Inspección General de Trabajo:

a) Fiscalizadora.

A la Inspección General de Trabajo se le ha asignado la tarea de fiscalizar el cumplimiento de las leyes laborales, cuestión que en la práctica se cumple a través de la fijación de procedimientos específicos de fiscalización, sea de oficio o a petición de parte, que el Inspector General delega en los distintos inspectores que existen a lo largo del país.

De acuerdo a lo regulado en el Art. 61 del Código de Trabajo, inciso f), los empleadores están obligados a permitir la inspección y vigilancia que las autoridades de trabajo practiquen en la Empresa. Si se presentara alguna situación anormal en el trabajo, la Empresa puede solicitar la presencia de un Inspector de Trabajo, quien está obligado a intervenir en dicho asunto de acuerdo con lo regulado en el Art. 281, inciso e), del Código de Trabajo.

El inspector de trabajo tiene la facultad de visitar físicamente las instalaciones de un lugar de trabajo, haciéndose acompañar siempre de alguna persona responsable de la misma. De las actuaciones que se lleven a cabo, el inspector levantará un acta, y si el empleador ha incumplido con determinadas normas legales laborales, el inspector fijará un plazo a la empresa para que cumpla con los requerimientos que se le efectúen.

El empleador tiene derecho de manifestar en el acta que el Inspector de Trabajo faccione, todo lo que considere necesario para contradecir lo que en ella se asiente; y si es el caso de no estar de acuerdo con su contenido tienen derecho

²⁰⁰ Ministerio de Trabajo de Guatemala, Manual de Organización Inspección General de Trabajo, Guatemala: Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

a no firmarla,²⁰¹ incumplido el plazo otorgado por el Inspector respectivo, se procede a la función sancionadora, la cual se desarrolla más adelante.

b) Conciliatoria.

La función conciliadora de la Inspección General de Trabajo es llegar a un acuerdo extrajudicial, el cual busca la avenencia de los que están opuestos entre sí, con la intervención de una persona facultada legalmente para ese efecto, denominado Inspector de Trabajo. La actividad conciliatoria garantiza y propicia la paz laboral, debiéndose crear o mejorar las instancias conciliadoras que promuevan y favorezcan la adopción de acuerdos.

El Art. 278 del Código de Trabajo establece que “los arreglos directos y conciliatorios que se suscriban ante los inspectores de trabajo o trabajadores sociales, una vez aprobados por el Inspector General de Trabajo o por el Subinspector General de Trabajo, tienen carácter de título ejecutivo”.

Por su parte el Art. 281 del mismo cuerpo legal establece: “Los inspectores de trabajo y los trabajadores sociales, que acrediten debidamente su identidad, son autoridades que tienen las obligaciones y facultades que se expresan a continuación: ... Deben intervenir en todas las dificultades y conflictos de trabajo de que tengan noticia, sea que se presenten entre patronos y trabajadores, sólo entre aquellos o sólo entre éstos, a fin de prevenir su desarrollo o lograr su conciliación extrajudicial, si ya se han suscitado...”.

De la facultad conciliatoria de la Inspección General de Trabajo se derivan los siguientes resultados:

- a) **Caso Abandonado:** Esto se da en el caso en que el ex trabajador no se presenta a la audiencia señalada ni a la citación que se lleva a cabo.
- b) **Caso Conciliado:** Sucede cuando las partes llegan a un acuerdo sobre el monto de las prestaciones reclamadas o cualquier controversia que haya sido motivo de la audiencia.
- c) **Caso no Conciliado:** Este resultado se obtiene cuando las partes citadas no llegan a ningún acuerdo sobre el pago de las prestaciones reclamadas. En este caso a solicitud del ex-trabajador se da por agotada la vía conciliatoria administrativa, a fin de que pueda continuar con el trámite de su reclamación en la vía judicial.
- d) **Caso Desistido:** Sucede cuando se informa al Inspector de Trabajo que quien inicia la denuncia ya no tiene ningún interés con que continúe el trámite; dicho desistimiento puede hacerse antes o durante la audiencia señalada.

²⁰¹ Manual de Organización de la Inspección General de Trabajo. óp. cit.

- e) **Caso de Incomparecencia**²⁰²: En el caso que una de las partes no comparece a la audiencia señalada y han sido notificadas legalmente, se incurre en falta laboral según lo estipula el Art. 272, literal g) del Código de Trabajo y el Art. 281 m) del mismo cuerpo legal. En este caso, los inspectores de trabajo deben iniciar un incidente de falta laboral ante el juez de trabajo competente para que se establezca el incumplimiento de la ley laboral, y en su caso, se sancione a la parte que incurrió en falta laboral por la incomparecencia a la audiencia señalada, y para la cual haya sido debidamente notificada.

Por su parte el Reglamento de la Inspección General de Trabajo en el Art. 19 establece: “La Inspección General de Trabajo es una dependencia técnica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la cual en virtud de la ley debe: (...) Conciliar los intereses de los patronos y trabajadores (...)”.

c) Sancionadora.

Este proceso está establecido para que la Inspección General de Trabajo o cualquier persona, formule alguna queja en contra de los sujetos de la relación laboral por incumplimiento de las leyes laborales y de previsión social.

Generalmente, un inspector de trabajo, previamente, ha establecido las presuntas violaciones a la normativa jurídica laboral como consecuencia de la visita del inspector al centro laboral.

El Juez de Trabajo y Previsión Social conoce de la denuncia por la presunta falta cometida y una vez tramitado el procedimiento correspondiente, si es el caso, impone la sanción que corresponda. La sanción es pecuniaria y su monto se establecerá atendiendo a la naturaleza y gravedad de la falta. El procedimiento incidental fue instaurado después de que la Corte de Constitucional declaró inconstitucional algunas normas de la reforma laboral del año dos mil uno.

El Código de Trabajo expresa que son faltas de trabajo y previsión social todas las infracciones y violaciones por acción u omisión que se cometan contra las disposiciones de dicho cuerpo normativo laboral o de las demás leyes de trabajo o de previsión Social siempre que estén penados con multa, y se refiere a falta e infracción.²⁰³

Por su parte, el Art. 415 del mismo cuerpo legal indica que “El Ministerio de

Trabajo y Previsión Social a través de la Inspección General de Trabajo tiene acción directa para promover y resolver acciones contra las faltas, contra las leyes de trabajo y previsión social...”²⁰⁴ otorgándole la facultad de promover la imposición de sanciones a quienes cometan faltas a las leyes laborales, específicamente ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, de acuerdo a lo ya indicado en el sentido de que el trámite debe ser en la vía incidental.

Por lo tanto, la Inspección General de Trabajo tiene la potestad administrativa de fiscalizar, conciliar e iniciar procesos judiciales por la vía incidental ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, mediante un procedimiento de faltas laborales. La Inspección de Trabajo no tiene funciones coercitivas porque la función de hacer cumplir la ley coercitivamente es una función de los tribunales de justicia y no de la Inspección General de Trabajo.

IV. Competencia de la administración de justicia laboral

La jurisdicción y competencia son funciones públicas que otorga el Estado por medio del Organismo Judicial, debido a que prohíbe a los particulares llevar a cabo la justicia por su propias manos, siendo los órganos especializados aquellos que a través de la delegación soberana y de manera exclusiva deciden lo relativo a los conflictos de importancia jurídica, siendo la potestad manifestada mediante la sentencia que pone fin al proceso sometido a su competencia.²⁰⁵

Se incluyen dentro de los órganos jurisdiccionales que pueden ventilar asuntos en materia laboral, los Juzgados de Paz; de conformidad con lo descrito con anterioridad estos tienen competencia en dicha materia, en relación al lugar en el que ejercen su jurisdicción y el monto del litigio.

Sin embargo, es evidente como se contraponen la cantidad de Juzgados de Paz en relación a los Juzgados de Trabajo a nivel nacional, sin mencionar la escasez de Tribunales de Segunda Instancia, lo que conlleva en una recarga en el trabajo de dichos órganos.

V. Características del proceso judicial laboral

1. Clases de procesos:

De conformidad con lo establecido en el Código de Trabajo existen diferentes procesos laborales, entre ellos podemos mencionar los siguientes: Juicio Ordinario

²⁰² Morales Solares, M. **Análisis Jurídico Sobre la Representación Patronal Ante la Sección de Conciliaciones de la Inspección General de Trabajo, por parte de los Patronos que son citados por un Inspector de Trabajo.** Guatemala, 2006. Tesis Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala.

²⁰³ Art. 269 Código de Trabajo.

²⁰⁴ Art. 415 Código de Trabajo

²⁰⁵ Guerra de Ochoa, Silvia Rossana. **Análisis de la Ineficiencia de los Tribunales de Trabajo para Garantizar una Justicia Laboral Pronta y Cumplida.** Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. Guatemala 2008..

de Trabajo; Juicio Ordinario de Previsión Social; Incidente de Faltas Laborales; Juicio Colectivo de Carácter Económico Social; Juicio Colectivo de Carácter Jurídico y otros procedimientos incidentales.

Para los efectos de nuestro trabajo podemos tomar en consideración los juicios siguientes:

1.1 Incidente de Faltas Laborales:

Este proceso está establecido para que la Inspección General de Trabajo o cualquier persona, formulen alguna queja en contra de los sujetos de la relación laboral por incumplimiento de las leyes laborales y de previsión social. Generalmente un Inspector de Trabajo previamente ha establecido las presuntas violaciones a la normativa jurídica laboral y derivado de eso se hace necesario que el Juez de Trabajo y Previsión Social, conozca de la falta cometida y una vez tramitado el procedimiento correspondiente, se imponga la sanción respectiva, la cual se traduce en una sanción pecuniaria atendiendo a la naturaleza y gravedad de la falta. El procedimiento incidental fue instaurado después de que la Corte de Constitucionalidad declaró inconstitucional algunas normas de la reforma laboral del año 2001.

1.2 Juicio Ordinario de Trabajo:

Por medio de este proceso judicial se puedan dilucidar todas las diferencias existentes que pudieran surgir a causa de las relaciones laborales entre empleadores, trabajadores y las organizaciones sindicales.

A través de este procedimiento se plantean pretensiones laborales como indemnización por tiempo de servicio, vacaciones, aguinaldo, bonificación incentivo, bonificación anual (bono 14), ventajas económicas, entre otras. Por lo general la mayoría de trabajadores se ven obligados a acudir a este juicio por incumplimiento por parte del empleador en el pago de sus prestaciones laborales, en especial la indemnización por tiempo de servicio (prestación laboral por despido injustificado).

El demandante deberá plantear su demanda dentro de los treinta días hábiles siguientes de haber concluido la relación laboral por despido directo e injustificado o de haber agotado la vía administrativa ante la Inspección General de Trabajo. La demanda deberá contener los requisitos establecidos en el Art. 332 del Código de Trabajo, debe ser por escrito; sin embargo, la legislación contempla la posibilidad de presentar la demanda oralmente, la misma se hará ante el tribunal y se levantará un acta donde se conste el acto procesal.

El trabajador puede comparecer con el auxilio de un abogado en ejercicio,

también puede ser asesorado por dirigentes sindicales de sindicatos, federaciones y confederaciones; por los estudiantes de derecho de las universidades que funcionan legalmente en el país y que hayan aprobado los cursos correspondientes a Derecho del Trabajo, esto último, bajo la dirección y control de las respectivas facultades; así como por abogados de la Procuraduría de la Defensa del Trabajador, dependencia del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

1.3 Juicio Ordinario de Previsión Social:

A través de este juicio, también ordinario, se puede iniciar un proceso judicial contra del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a efecto de que pague cualquiera de los beneficios que se contempla en la seguridad social y que el Instituto se niega a pagar por considerar que un afiliado no tiene derecho a acceder a los beneficios de previsión social, de conformidad con las leyes y reglamentos.

Estos derechos negados pueden versar sobre el pago de pensiones por invalidez, vejez y sobrevivencia, o en su caso, la no inclusión dentro de dicho régimen. La negativa del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social a reconocer gastos efectuados por los trabajadores por emergencias y falta de asistencia médica-hospitalaria, entre otros.

1.4 Conflicto Colectivo de Carácter Económico Social:

Este tipo de procedimiento puede ser planteado: a) por un sindicato de trabajadores; b) por un empleador; y c) por una coalición o grupo de trabajadores no sindicalizados.

El referido conflicto colectivo de carácter económico social tiene por objeto buscar la resolución de diferencias que existieren entre ambas partes de la relación laboral, pero en especial lo relativo a peticiones de carácter económico social que no fueron atendidas o resueltas directamente entre los trabajadores y el empleador. Los trabajadores no sindicalizados tienen la facultad de acudir directamente ante un órgano jurisdiccional, a efecto de plantear una demanda colectiva que permita la solución del conflicto.

El sindicato de trabajadores, o en su caso, un patrono tiene también la posibilidad de plantear este conflicto colectivo de carácter económico social, previo agotamiento de la vía directa, respecto del proyecto de Pacto Colectivo de Condiciones de trabajo sobre el cual no se hubieren puesto de acuerdo o se hubieren puesto de acuerdo parcialmente.

Para conocer de las diferencias surgidas entre ambas partes de la relación laboral se declarara competente el Tribunal de Conciliación y Arbitraje, el cual está integrado por el Juez de Trabajo y Previsión Social del Tribunal que corresponda,

quien lo preside, y por dos vocales designados previamente por cada uno de los sectores de la relación de trabajo, mediante lista remitida a la Corte Suprema de Justicia. Una vez que el tribunal se hubiere declarado competente citará a las partes a una audiencia que pretende conciliar los intereses contrapuestos, para lo cual se oirá separadamente a cada uno de ellas antes de la hora señalada y el Juez luego de haber escuchado a las partes les propondrá fórmulas conciliatorias para resolver el diferendo sometido a su consideración.

Para el caso de que no hubiese conciliación en la audiencia que se hubiera señalado, cualquiera de las partes podría pedir la declaratoria de legalidad o ilegalidad de la huelga, para cuyo efecto se deben de llenar ciertos requisitos previos, entre ellos, haber agotado previamente la fase de conciliación, estar apoyada la petición por lo menos por la mitad más uno del total de trabajadores de la empresa y que el movimiento tenga como propósito mejorar o defender frente a su empleador los intereses económicos y comunes del grupo.

En caso no se reunieren todos los requisitos legales la huelga se declara ilegal; en algunos casos será obligatoria la fase de arbitraje, o en caso que las partes voluntariamente se hubieren sometido al mismo.

Finalmente el tribunal arbitral emitirá un laudo que decidirá la diferencia entre patronos y trabajadores sometidos a discusión judicial.

Procesos ordinarios, conflictos colectivos de carácter económico social y reinstalaciones. Período 2005-2010²⁰⁶

Procesos presentados en Juzgados	2005	2006	2007	2008*	2009*	2010
Ordinarios	4.862	4.833	4.888	5.344	5.600	5.021
Incidentes dentro del conflicto colectivo económico social	401	1.343	894	1.836	1.169	1.202
Reinstalaciones ordenadas	249	391	314	678	408	322

* La información para los años 2008 y 2009 ha sido actualizada en relación a la presentada en el informe anterior por el Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ) con los datos ingresados en 2009 y 2010 correspondientes a dicho período.

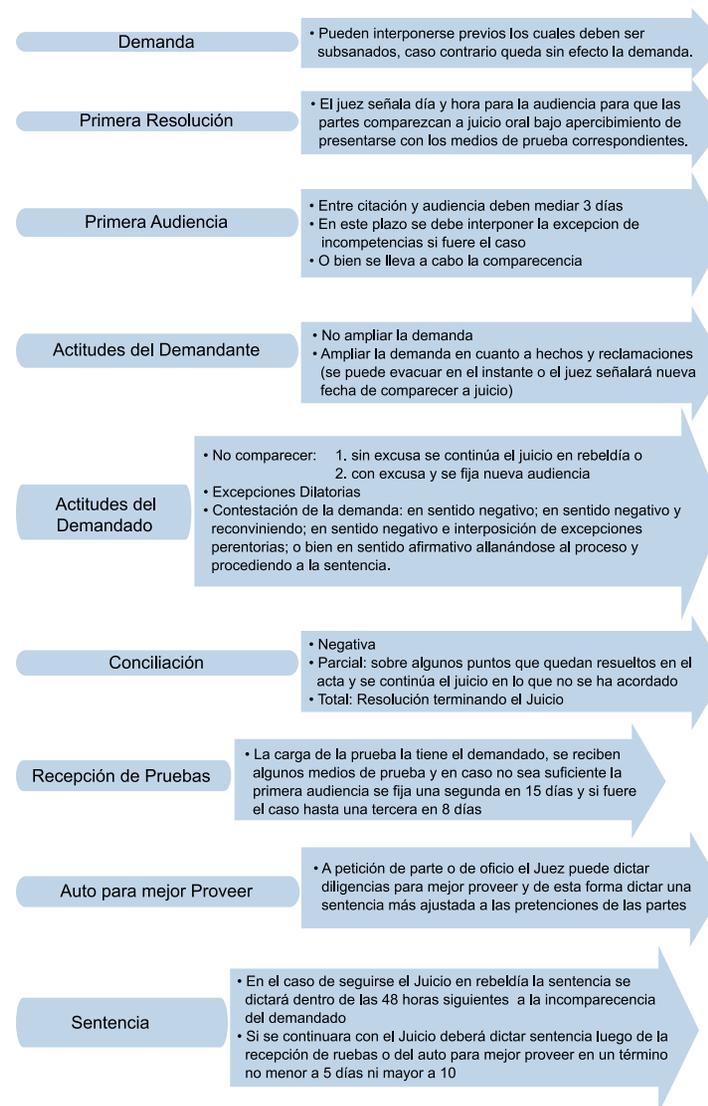
Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por el Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ), Organismo Judicial. Abril 2011.

1.5 Otros Procedimientos

Independiente de los procedimientos que se han mencionado anteriormente, existen otros como por ejemplo el juicio ordinario de trabajo para rescindir el contrato de un dirigente sindical que goce de inamovilidad en el trabajo, con el objeto de comprobarle una causa justa de despido. Igualmente existen diferentes

incidentes los cuales pueden ser conocidos por los tribunales de trabajo, entre ellos, el encaminado a lograr el desahucio de un trabajador que no hubiere desocupado la vivienda después de haber concluido la relación laboral. Existe también otro procedimiento para despedir a un trabajador en el caso de que existiere conflicto colectivo de trabajo de carácter económico social; así como para determinar la calidad de beneficiarios de un trabajador fallecido a efecto de pagar la indemnización correspondiente y otros.

2. Etapas del procedimiento



²⁰⁶ OIT, Informe de verificación, óp. cit., 2011; pág. 38.

3. Pruebas: ofrecimiento y actuación

La Prueba	<ul style="list-style-type: none"> • Son todos los medios que la ley le concede a las partes para intentar demostrar que los hechos que argumentan son ciertos, así como para convencer al Juez del hecho reclamado.
1era audiencia de recepción de pruebas	<ul style="list-style-type: none"> • Todas las pruebas deben recibirse inmediatamente por el Juez en primera audiencia; si no fuere factible se programará una segunda audiencia dentro de 15 días y hasta una tercera audiencia en 8 días.
Declaración de Parte	<ul style="list-style-type: none"> • Todo litigante está obligado a declarar ante Juez competente.
Testigos	<ul style="list-style-type: none"> • Cada una de las partes puede ofrecer hasta cuatro testigos sobre cada uno de los hechos que pretende establecer.
Expertaje	<ul style="list-style-type: none"> • La parte que prolonga dictamen de expertos propondrá al experto y los puntos sobre los que versará el expertaje, de esta prueba se darea audiencia a la otra parte por dos días.
Exhibición de documentos	<ul style="list-style-type: none"> • El Juez ordenará la exhibición de documentos, libros de contabilidad, de salarios o planillas en la primera comparecencia imponiendo una multa en caso de desobediencia.
Confesión Judicial	<ul style="list-style-type: none"> • El Juez deberá fijar esta prueba para la primera audiencia, bajo apercibimiento de ser declarado confieso, en su rebeldía.
Inspección Ocular	<ul style="list-style-type: none"> • El Juez deberá fijar día y hora para la práctica de dicha prueba y apersonarse al lugar propuesto a verificar los hechos establecidos.
Presunciones Legales y Humanas	<ul style="list-style-type: none"> • Cada una de las partes puede ofrecer hasta cuatro testigos sobre cada uno de los hechos que pretende establecer.

4. Instancias y recursos

4.1 Instancias

De conformidad con el Art. 211 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en ningún proceso judicial incluido los procesos judiciales laborales. Una vez emitida la sentencia en primera instancia, cualquiera de las partes que no se encuentre de acuerdo con lo resuelto por el Juez, puede acudir a la segunda

instancia (Tribunales de Apelación o de Alzada) haciendo valer los argumentos de su inconformidad.

El plazo para interponer la apelación es de 3 días a partir de la notificación de la sentencia, se concede 48 horas de audiencia para que exprese los motivos de su disconformidad. Tiene 10 días para practicar alguna prueba denegada en la primera instancia. Posteriormente dentro de los 5 días siguientes se celebra la vista y finalmente en un plazo no menor a cinco días se emite Sentencia. Contra la sentencia emitida en segunda instancia no cabe recurso alguno más que el de aclaración y ampliación.

4.2 Recursos

a) Revocatoria

Contra las resoluciones que no sean definitivas procede el recurso de revocatoria. Se puede interponer en la misma audiencia donde se dicta sentencia o bien dentro de las 24 horas siguientes a partir de la notificación; se resuelve en las 48 horas siguientes.

b) Nulidad

El recurso de Nulidad procede contra todas las resoluciones dictadas por el Juez y contra las cuales no es viable el recurso de apelación. Se interpone dentro del 3 día de notificada la resolución que se estime infringe la ley, se le da audiencia para su pronunciamiento a la parte contraria por 24 horas, resolviendo en un plazo de 24 horas.

El Código de Trabajo, en su Art. 365, establece que en caso que el recurso de nulidad sea resuelto sin lugar, se impondrá al interponente una multa entre cinco y quinientos quetzales; suma que en la actualidad no es un valor elevado por lo que en ocasiones hace que se abuse el uso de este recurso.

c) Apelación de Nulidad

El cual será interpuesto dentro de las 24 horas posteriores de ser notificado de la resolución que resuelve el recurso de nulidad; y será resuelto dentro de los tres días siguientes, sin audiencia a las partes, por lo que se debe establecer los motivos de la inconformidad.

d) Aclaración y Ampliación

El recurso de Aclaración procede contra la sentencia que contenga términos oscuros, ambiguos o contradictorios. Se interpone dentro de las 24 horas de

notificada la sentencia, dándose 2 días de audiencia a las partes y resolviendo dentro del tercer día.

e) Apelación

Se interpondrá cuando alguna de las partes no esté de acuerdo con la resolución o sentencia emitida por el juez siguiendo el trámite que fue explicado en la Segunda Instancia.

5. Grado de oralidad o escrituración

La oralidad se ha definido tradicionalmente como un principio propio del Derecho Procesal Laboral. En la actualidad, se discute si este principio debe prevalecer sobre la escritura en el modelo procesal laboral: “Se advierte en la concepción moderna de todas las disciplinas procesales una corriente favorable a la oralidad, consagrada ya en el proceso penal y laboral y aceptada en menor grado en lo procesal civil.”²⁰⁷

La oralidad en el proceso laboral significa que todos los actos procesales, incluyendo la demanda (regulada en el Art. 333 del Código de Trabajo), han de realizarse oralmente en una audiencia pública.

El principio de congruencia obliga en cierta medida a que la oralidad esté siempre acompañada de lo escrito, impide que exista una oralidad absoluta, y es ese mismo principio el que condiciona el desarrollo de la oralidad en audiencia. “No resulta apropiado admitir una acción oral sin que esta sea registrada por un medio fidedigno y percedero (escritura, grabación, etc.). Lo contrario vulneraría el sagrado derecho de la defensa que corresponde a las partes.”²⁰⁸ Lo antedicho atañe a la oralidad que se manifiesta en los procedimientos, pero el asunto es más delicado aún cuando se trata de la oralidad de audiencia. No es posible, en sana administración de justicia, desarrollar todo un debate sobre el fondo de la litis, si una de las partes no ha tenido acceso a las pruebas y medios de defensa formulados por su contraparte o promovidos por el tribunal.

6. Conciliación judicial²⁰⁹

En materia de conciliación de conflictos individuales de trabajo, en 2010 se resolvieron 1.412 casos por conciliación, la mayor cifra registrada en los últimos 6 años. Sin embargo, a nivel de conflictos colectivos, la tendencia muestra una reducción en la cantidad de conflictos resueltos por esta vía.

²⁰⁷ López Larrave, Mario. **Derecho Procesal Laboral**. Guatemala: Editorial Universitaria, Número 7.

²⁰⁸ Revista Derecho del Trabajo, óp. cit.

²⁰⁹ OIT, **Informe de verificación**, óp. cit., 2011; pág. 42.

Asuntos resueltos por conciliación en materia laboral en Juzgados de Trabajo y Previsión Social. Período Enero 2005 – Diciembre 2010²¹⁰

Conciliaciones	2005	2006	2007	2008*	2009**	2010
En convenios individuales	1.190	1.121	1.243	1.163	1.211	1.412
En convenios colectivos	180	15	21	27	15	9
Total	1.370	1.136	1.264	1.190	1.226	1.421

* La información para los años 2008 y 2009 ha sido actualizada en relación a la presentada en el informe anterior por el Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ) con los datos ingresados en el 2009 y 2010 correspondientes a dichos períodos.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por el Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ), Organismo Judicial. Abril 2011.

7. La mora judicial, la duración del proceso

A nivel normativo el proceso laboral está estructurado para tener una duración de dos meses contados desde la fecha de presentación de demanda hasta que se resuelva la contienda. Sin embargo, en la práctica, la duración de los procedimientos judiciales laborales son largos y tediosos como en la mayoría de los procedimientos judiciales.

Esa tardanza, injustificada en la mayoría de los casos, conlleva a la vulneración al principio de celeridad. La causa de este retraso se ha atribuido tanto a quien administra la justicia, como a las partes que intervienen en el proceso.

La ineficacia en la celeridad del desarrollo de los procedimientos judiciales se atribuye fundamentalmente a:

Exceso de trabajo: hecho que conlleva la fijación de audiencias muy distantes a la fecha de presentación de la demanda, y que evidencia la necesidad de creación de más Juzgados en la materia.

El incumplimiento de los plazos por parte de los Jueces y la actitud de las partes que intervienen en el proceso al utilizar recursos frívolos e improcedentes que sólo buscan la tardanza del proceso. Este hecho se ha visto mermado al normarse constitucionalmente la figura de daños y perjuicios que busca sancionar al patrono que no prueba en juicio la justa causa que motivo el despido del trabajador. En el resto de asuntos sometidos a la decisión judicial, no existe una sanción de daños y perjuicios en contra de quien causó agravio, salvo el caso de condena en costas y gastos judiciales.

²¹⁰ Ibídem

“Si bien no se cuenta con datos para determinar la mora judicial, en el siguiente cuadro se puede observar la tendencia al incremento en la cantidad de casos ingresados al sistema judicial y la creciente especialización en la materia laboral. Mientras en 2005 el 71% de los casos ingresados en primera instancia eran atendidos por los juzgados de competencia única, en 2010 el 80% ingresaron en estos juzgados.

En segunda instancia, el número de casos laborales ingresados en segunda instancia se duplicó en 2010. Solamente el 5% de los casos laborales ingresaron en las salas de competencia mixta en 2010.”²¹¹

Casos entrados en materia Laboral según instancia y tipo de competencia. Período: Enero 2005 - 2010²¹²

Instancia y competencia	2005	2006	2007	2008*	2009*	2010
Primera	7.449	9.647	9.091	10.377	10.632	9.700
Juzgados de competencia única	5.298	7.504	7.161	8.019	8.550	7.811
Juzgados de competencia mixta	2.151	2.143	1.930	2.358	2.082	1.889
Segunda	1.153	1.978	1.957	2.634	2.548	3.271
Salas de competencia única	1.153	1.931	1.863	2.487	2.359	3.105
Salas de competencia mixta	0	47	94	147	189	166
Total	8.602	11.625	11.048	13.011	13.180	12.971

* La información para el año 2008 y 2009 ha sido actualizada en relación a la presentada en el informe anterior por el Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ) con los datos ingresados en el 2009 y 2010 correspondientes a dichos períodos.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por el Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ), Organismo Judicial. Abril 2011.

8. Gratuidad o costos del proceso laboral

El acceso a la justicia, en materia laboral, es gratuito para las partes. El Art. 321 del Código de Trabajo establece que para el litigio ordinario laboral no es necesaria la intervención de abogados, las partes pueden hacerse asesorar, si así lo desean por abogados en ejercicio; dirigentes sindicales y los estudiantes de la carrera de Derecho facultados para ello.

El hecho de que el acceso a los tribunales de justicia sea gratuito, no implica que el proceso en sí lo sea. Las partes contratan los servicios profesionales de un asesor para que los asesore en el proceso judicial, por ese servicio, en muchos casos, tienen que pagar los honorarios ya sea de un abogado u otro asesor como dirigentes sindicales. Naturalmente eso es un costo.

Este costo aumenta teniendo en cuenta que en un sistema predominantemente escrito es necesario presentar copias para las partes de los diversos documentos que se presentan, el transporte para acudir a las citaciones y sobre todo el tiempo que conlleva el litigio ante un tribunal. Por todo ello, un proceso laboral resulta altamente costoso para las partes.

VI. Problemas y deficiencias de la administración de justicia laboral

“En primer término cabe señalar que en el Libro Blanco se expresaron las siguientes preocupaciones respecto a los tribunales laborales: 1) el incumplimiento de las órdenes judiciales de reinstalación en caso de despidos ilegales de miembros de sindicatos; 2) la necesidad de “impulsar un programa sistemático de reforma de la justicia laboral”, que contemple: “la mejora de la capacitación y el control profesional” de los operadores de justicia laboral, “el fortalecimiento del derecho laboral y de las normas internacionales del trabajo en los programas de estudio de facultades de derecho en el país”, y “la implementación de nuevos procedimientos éticos y disciplinarios para los jueces y magistrados laborales”²¹³; 3) la insuficiencia de jueces y tribunales laborales para cubrir la demanda existente; 4) las demoras en los procedimientos de la justicia laboral y la dificultad de los trabajadores de obtener reparación aunque ganen los litigios; y 5) la necesidad de incrementar la capacidad de administración de justicia mediante la implementación de un servicio de mediación, conciliación y arbitraje, nuevos juzgados y tribunales, así como la creación de una abogacía independiente para defender los derechos de los trabajadores.

Además, a nivel regional, todos los gobiernos se comprometieron a incrementar los recursos destinados a dotar a los Tribunales de Justicia Laboral del personal capacitado, infraestructura y equipos para cumplir cabalmente con sus funciones”.^{214 - 215}

1. Falta de especialidad total de la justicia laboral en primera instancia y en segunda instancia.

Hasta ahora los programas de capacitación en el Organismo Judicial no han fortalecido la especialización. La capacitación del Juez de Paz, el Juez de Primera Instancia, Magistrado de Corte de Apelaciones o de la Corte Suprema de Justicia, son muy limitados, esencialmente en el conocimiento de las leyes laborales.

La forma de ingreso, por lo general, (con excepción de dos promociones que recibieron un curso de formación por seis meses) no incluye ninguna capacitación

²¹¹ OIT, **Informe de verificación**, óp. cit., 2011; pág. 41.

²¹² *Ibidem*.

²¹³ Libro Blanco, pág. 51.

²¹⁴ Libro Blanco, *Ibid.*, pág. 72 y 73.

²¹⁵ Ver: OIT, **Informe de verificación**, óp. cit., 2011; pág. 36.

en el área laboral. Consideramos que la capacitación fortalece la especialización y esto, a la vez, fortalece a la independencia de juez.

Por lo tanto, consideramos importante que se reoriente la Unidad Técnica de Capacitación (órgano de la carrera judicial), cambiando los métodos docentes clásicos pedagógicos, por la actividad andragógica ya que se trabaja con adultos profesionales.²¹⁶

2. Insuficiencia de tribunales:

La cantidad de Juzgados laborales, Juzgados de Paz que tienen competencia para conocer asuntos laborales de menor cuantía, y otros Jueces mixtos a nivel nacional suman en total 338. Actualmente existe al menos un Juzgado de Trabajo por departamento que cubre las necesidades inmediatas de la población dentro de la circunscripción territorial.

Existen tan sólo 4 Tribunales de Apelaciones, de los cuales 3 se encuentran en la Región Metropolitana, la Ciudad Capital y el Tribunal restante se encuentra en la Región Suroccidente del país.

Ante la evidente carencia de Tribunales de Primera Instancia, pero por sobre todo de Tribunales de Segunda instancia, se hace necesario que el Organismo Judicial, reestructure y cree mayor número de órganos de impartición de justicia en la materia, con la finalidad de dar cumplimiento a la celeridad del proceso laboral, y evitar la carga excesiva de trabajo.

3. Mora judicial

Dentro de las principales deficiencias en los procedimientos judiciales se encuentran:

- En los oficiales de los juzgados se concentran muchas atribuciones que humanamente no le permiten cumplir con la agilización de los procedimientos, como por ejemplo: los oficiales tienen a su cargo el desarrollo de las audiencias, resolver dentro de los juicios, atender al público y otras.
- No se cumple el principio de inmediación procesal: Al juez le es imposible cumplir con este principio, toda vez que en un mismo día a la misma hora se están celebrando más de dos audiencias; sin embargo, recientemente la mayoría de tribunales ha establecido un sistema de fijación de audiencias escalonada para dar cabida a este principio.

²¹⁶ Pérez Ruiz, Yolanda. Independencia de la Justicia en Guatemala

- No se cumple con el principio de economía procesal, no existe rapidez en la tramitación del juicio.
- Poca capacidad técnica y jurídica en algunos oficiales.

4. Remuneración personal Organismo Judicial.

A continuación se detalla la remuneración de los operadores de justicia, que reporta el Departamento de Presupuesto del Organismo Judicial. Sin duda llama la atención la desigualdad de salarios en relación al rango más bajo dentro de un órgano de administración de justicia que es el Comisario, en contraposición al más alto puesto que es ocupado por el Presidente del Organismo Judicial y de la Corte Suprema de Justicia con una diferencia salarial de Q. 38,133.34 equivalente a US\$ 4847 Dólares.

Salarios del personal jurisdiccional

Puesto	Salario	Dólares
Magistrado Presidente del Organismo Judicial y de la Corte Suprema de Justicia	Q.43,333.34	US\$ 5,507.22
Magistrado de la Corte Suprema de Justicia	Q.36,333.34	US\$ 4,617.60
Magistrado Presidente de Sala de la Corte de Apelaciones	Q.31,000.34	US\$ 3,939.83
Magistrado de Sala de la Corte de Apelaciones	Q.30,000.34	US\$ 3,812.74
Juez de Primera Instancia	Q.24,166.68	US\$ 3,071.34
Juez de Paz V	Q.14,500.00	US\$1,842.80
Juez de Paz III	Q.10,900.00	US\$ 1,385.28
Oficial II	Q. 5,800.00	US\$ 737.12
Oficial III	Q.6,000.00	US\$ 762.54
Secretario de Paz II	Q.6,000.00	US\$ 762.54
Secretario de Instancia	Q.6,900.00	US\$ 876.92
Comisario	Q.5,200.00	US\$ 660.87

5. Carencia de plena oralidad en los procesos de trabajo

Actualmente el principio de oralidad no es aplicado debidamente, a pesar que en el Código de Trabajo se establece que el proceso es oral. Los operadores del derecho no han dejado la costumbre de dirigirse al juzgador por escrito, los propios jueces no lo practican debidamente en las audiencias.

Todo ello conlleva la marginación de la oralidad en los procesos laborales y por lo tanto lentitud para resolver conflictos laborales; “por lo que su aplicación no se da en la medida que debiera darse, provocando acumulación de procesos en los Tribunales de Justicia, lo cual hace los procesos más lentos y conlleva una impartición tardía de justicia.”²¹⁷

²¹⁷ Asociación Iberoamericana del Derecho del Trabajo, **Estudios del Procedimiento Laboral en Iberoamérica**, República Dominicana, 2007.

A continuación se describe lo que regula el Código de Trabajo, con respecto a la oralidad y su cumplimiento o incumplimiento, de lo cual se evidencia que a pesar de los esfuerzos por implementar la oralidad, esto aún es un tema que debe reforzarse:

Artículo Código de Trabajo	Regula	Cumplimiento
310	Para la sustanciación de las competencias, así como en los casos de conflictos de jurisdicción que se suscitaren entre un Tribunal de Trabajo y una autoridad que no pertenezca al Organismo judicial, rigen las reglas contenidas en la Ley Constitucional del Organismo Judicial, sin perjuicio de que el procedimiento siempre será oral e impulsado de oficio	En estos casos el proceso es eminentemente por escrito.
321	El procedimiento en todos los juicios de Trabajo y Previsión Social es oral, actuado e impulsado de oficio por los tribunales. Consecuentemente, es indispensable la permanencia del juez en el tribunal durante la práctica de todas las diligencias de prueba.	Este artículo es aplicado en un mínimo porcentaje, su mayoría es por escrito.
322	Las gestiones orales se harán directamente ante los Tribunales de Trabajo y Previsión Social, debiéndose levantar en cada caso el acta correspondiente con copia para los efectos notificables. También puede gestionarse por escrito, debiéndose acompañar las copias necesarias.	Este artículo es fundamental puesto que nos muestra la oralidad en el proceso laboral, sin embargo siempre haciendo constar las actuaciones por escrito, asimismo, faculta a que las actuaciones puedan realizarse por escrito, lo cual es lo que en la mayor parte de los casos predomina.
326 Bis	Los expedientes se formarán por duplicado. El original del duplicado se extenderá en papel español, bond u otro de similar calidad. Con los duplicados se formarán legajos que servirán para que el Tribunal continúe conociendo en caso de apelación sin efecto suspensivo y para reposición de autos. Los actos del proceso serán realizados por escrito u oralmente, según las disposiciones de este Código para cada caso. De los actos realizados oralmente se dejará constancia por escrito, en forma de actas, razones o cualquier otro medio idóneo.	Este artículo se cumple a cabalidad puesto que de todos los actos queda constancia por escrito, así sea planteado de forma oral ante las autoridades de Trabajo y Previsión Social.
333	Si la demanda se interpone oralmente, el juez debe levantar acta ajustándose a las exigencias del artículo anterior.	Se cumple en cuanto al tema referente al acta que debe constar por escrito la demanda interpuesta oralmente; sin embargo, es mínimo el porcentaje de la interposición de demandas orales.

Artículo Código de Trabajo	Regula	Cumplimiento
335	Si la demanda se ajusta a las prescripciones legales, el juez señalará día y hora para que las partes comparezcan a juicio oral, previniéndoles presentarse con sus pruebas a efecto de que las rindan en dicha audiencia, bajo apercibimiento de continuar el juicio en rebeldía de la parte que no compareciere en tiempo, sin más citarle ni oírle.	Se cumple en cuanto a que efectivamente al efectuarse la notificación de admitida la demanda (la cual se hace por escrito a las partes) se les hace saber que deben comparecer A JUICIO ORAL; sin embargo, en su mayoría la contestación de la demanda, en el sentido que sea o la interposición de excepciones, son por la vía escrita.
352	La parte que proponga dictamen de expertos lo hará presentando de una vez los puntos sobre los cuales deba versar el peritaje y designará el experto de su parte. (...) Su dictamen lo emitirán los peritos oralmente o por escrito en la audiencia que habrá de señalar el juez y sólo en el caso de que éstos no se pusieren de acuerdo designará un tercero en discordia, que dictaminará en la audiencia más inmediata que se señale para la recepción de pruebas del juicio o en auto para mejor proveer, en su caso.	El dictamen de expertos es un medio de prueba que pueden proponer las partes para la emisión de un dictamen sobre uno o varios puntos, discutidos en el proceso, y que por su especial naturaleza, necesita de un conocimiento técnico o profesional específico, lo cual permite al Juez un mayor conocimiento al momento de fallar; el punto es que el dictamen que los expertos emiten en la mayor parte de los casos se presenta por escrito, por lo que nuevamente la oralidad no se cumple.

6. Carácter rutinario en la conciliación judicial.

La conciliación judicial es una etapa procesal dentro del proceso laboral, actualmente, es poca efectiva. Los jueces, en la mayor parte de los casos, se limitan a mencionar las ventajas de la conciliación prosiguiendo, seguidamente, con las otras etapas del proceso.

A las partes no se les proporciona técnicas o fórmulas alternas de solucionar el conflicto para que no soporte el desarrollo en su totalidad y que a la vez se logre un acuerdo conciliatorio justo para las partes y sin la renuncia de sus derechos. El carácter rutinario de esta etapa procesal, hace que las partes en muchas oportunidades ni siquiera la consideren como una alternativa viable para dar por concluido el proceso.

7. No utilización por los jueces de todos los poderes que les confiere la Ley.

Los Jueces a cargo de los órganos jurisdiccionales no siempre utilizan todas las facultades que le confiere el sistema judicial y las leyes. Esto se debe, en gran parte, a la falta de conocimiento de los jueces de estas facultades originados por la falta de especialización en la materia.

8. Jurisprudencia contradictoria y variable

El sistema judicial de Guatemala tiene como fuente principal a la legislación. Sin embargo, las leyes no logran prever todos los hechos jurídicos que se presentan en la realidad; por eso, los tribunales complementan, integran, interpretan la legislación en sus sentencias.

El juez tiene facultades para interpretar e integrar el derecho en el momento de emitir un fallo, a su vez de auxiliarse de la jurisprudencia sentada por la Corte Suprema de Justicia y por la Corte de Constitucionalidad, según sea el caso; sin embargo, en la práctica la utilización de la jurisprudencia como instrumento integrador e interpretativo, es poco aplicada por los tribunales de justicia debido a su poca divulgación, lo que hace que los jueces la desconozcan y por lo tanto no sea aplicable.²¹⁸

La Jurisprudencia podrá llegar a ser una fuente formal cuando existen cinco fallos uniformes del Tribunal de Casación.²¹⁹ Estos fallos deben tener un mismo criterio para casos similares y no deben ser interrumpidos por algún fallo contrario. En caso que se logre sentar la jurisprudencia como fuente formal, los tribunales inferiores están obligados a acatarla.

En materia laboral lo anterior no es aplicable de conformidad con el Art. 373 del Código de Trabajo, el cual establece que contra las sentencias de segunda instancia no caben más recursos que los de aclaración y ampliación, por lo que la casación no es viable en materia de trabajo.

No obstante, existe jurisprudencia laboral del Tribunal de Casación, de acuerdo a lo establecido en el Art. 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad, que establece que la interpretación de las normas de la Constitución y de otras leyes contenidas en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, sienta doctrina legal que debe respetarse por los tribunales al haber tres fallos constantes de la misma Corte, dictadas en forma ininterrumpida y sin contradicciones.

Efectivamente, la Corte de Constitucionalidad ha sentado, aunque muy poca, jurisprudencia obligatoria (doctrina legal) y no obligatoria en materia del derecho individual de trabajo. Sin embargo, los jueces de trabajo tanto de primera como de segunda instancia, en la mayoría de los casos, no fundamentan sus resoluciones en la jurisprudencia existente, a pesar que esta jurisprudencia podría serles de gran apoyo en el momento de emitir sus fallos.

²¹⁸ Bolaños Peña, Jaqueline Karina, óp. cit.

²¹⁹ Art. 627 Código Procesal Civil y Mercantil.

9. Limitada utilización de las nuevas tecnologías.

Una mayor eficiencia de la justicia requiere del mejoramiento de sus capacidades para que sea oportuna, moderna y con mejores posibilidades de brindar un servicio de calidad. Para ello es necesario tener una organización judicial eficiente, una infraestructura adecuada y un servicio de nuevas tecnologías a todos los operadores judiciales.

Lo anterior conlleva a perfeccionar la situación actual en todos los aspectos, tales como: la simplificación de los procesos; un ingreso eficiente al sistema de asignación de número de proceso, Juzgado y oficial a cargo, equipos de cómputo rápidos y con licencias de operación originales con soporte técnico ante cualquier eventualidad; servicios de información a las partes del proceso en línea por medio de la creación de un sistema de base de datos al cual se pueda ingresar con los datos del proceso y la fase procesal, la mejora de los servicios comunes (notificaciones vía electrónica, ahorro de papel y recurso humano); mejor gestión administrativa, a partir del uso de información estadística confiable para la definición de las políticas judiciales.²²⁰

Mejorar la infraestructura, la tecnología de la información y la capacidad de manejo de casos, así como incrementar los recursos disponibles para cubrir los gastos de capacitación en tecnología de información básica para los operadores de justicia de los Tribunales de Trabajo.

10. Limitación en la infraestructura física y en los recursos materiales²²¹

Como ya se ha mencionado a lo largo del presente estudio, las instalaciones judiciales se encuentran ubicadas en un edificio antiguo de quince niveles y con difícil acceso. En dichas instalaciones se moviliza el personal judicial y los usuarios en cuatro ascensores, únicamente, los cuales rara vez funcionan al mismo tiempo. El acceso a las escaleras son igualmente dificultosos e incómodos, en su mayor parte se encuentran ocupadas por usuarios a la espera de una audiencia o de alguna notificación.

Las instalaciones de cada uno de los juzgados tienen mobiliario en mal estado, expedientes sin archivar, paredes deterioradas, espacios para desplazamiento excesivamente limitados.

²²⁰ Resumen de las Recomendaciones del Libro Blanco. La Dimensión Laboral en Centroamérica y República Dominicana. Construyendo sobre el Progreso: Reforzando el Cumplimiento y Potenciando las Capacidades. (Segunda Edición). Basado en el documento original del Libro Blanco, Abril 2005. Resumen elaborado en Junio 2007. OIT/Proyecto Verificación. San José, Costa Rica.

²²¹ Esta descripción comprende a la anterior situación de la inauguración del nuevo “Centro de Justicia Laboral” de la zona 10 de Ciudad de Guatemala, que cuenta con excelentes instalaciones, infraestructura y medios materiales, que ha sido dotado del equipo necesario por USAID.

El espacio que actualmente ocupan los Tribunales no responden a las exigencias actuales de la administración de justicia, esto debido al poco interés que se le ha dado al plan de modernización del sector justicia, el cual abarca temas como mantenimiento preventivo y correctivo de los edificios judiciales, facilidad de acceso a personas con capacidades especiales, personal encargado del orden y limpieza de los Juzgados y áreas comunes.²²²

Otro problema es que algunos edificios donde operan juzgados o tribunales laborales son instalaciones alquiladas no diseñadas originalmente para albergar juzgados y Tribunales de justicia.

En cuanto al tema de materiales, se ha presentado el caso de escasez de papel para uso del Organismo Judicial, escasez de impresoras para la emisión de resoluciones, teniendo los oficiales que esperar su turno para poder imprimir, o en el peor de los casos tener que recurrir al traslado de fondos para la compra de suministros de trabajo diario.

Por todo ello, el Plan de Modernización de Justicia habla en cuanto a infraestructura y materiales de 5 ejes importantes que deben priorizarse para poder brindar justicia pronta y cumplida, siendo los siguientes:²²³



²²² Leonardo Figueroa, Waldemar Antonio. **Avances en la Modernización del Organismo Judicial.** Tesis Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Rafael Landívar. Guatemala 2006.

²²³ Idem.

11. Jurisprudencia limitativa de los derechos colectivos

Las instituciones del Derecho Colectivo del Trabajo que se desarrollan en el Código de Trabajo de Guatemala y los mecanismos de defensa de los derechos humanos en el Derecho Colectivo del Trabajo, constituyen el instrumento para la efectiva aplicación de los derechos humanos en esta rama del derecho.

Sin embargo, como se expuso con anterioridad en el apartado de jurisprudencia en materia laboral, esta es escasa, y lo es mayormente escasa en el tema de derechos colectivos. Lamentablemente la Corte de Constitucionalidad no gestiona una división en cuanto a las sentencias que van produciendo jurisprudencia, lo que provoca que no exista un recopilado o compendio de jurisprudencia en razón de las diferentes materias del derecho, lo que dificulta más la aplicación de criterios jurisprudenciales por parte de los Juzgadores, puesto que desconocen la misma, y en muchas oportunidades, corresponde a las partes efectuar una investigación respecto a si existe jurisprudencia sentada sobre determinado tema en particular y ponerlo en conocimiento del Juez para que este según su criterio y conocimiento de la ley, lo aplique o no, según proceda.

12. Excesivo uso de recursos dilatorios

Es evidente que las partes procesales usan de forma desproporcionada las medidas o recursos dilatorios dentro del proceso judicial laboral, tanto de una como de la otra parte. La parte empleadora, en su mayoría de casos, son quienes utilizan estas tácticas para alargar el proceso; sin embargo, no se descarta a la parte trabajadora que también hace un excesivo uso de los recursos abusando de su posición ante el principio de beneficio al trabajador, el cual también perjudica a los empleadores responsables.

Los recursos que las partes utilizan para dilatar el proceso en materia laboral son, las defensas previas, los recursos de revocatoria, nulidad, excepciones dilatorias, uso desmedido de acciones de amparo (violación al debido proceso, principios constitucionales), todo ello afecta la celeridad del proceso, a las partes y aumentan el gasto de tiempo y recursos.

Para ello los jueces deben analizar minuciosamente los recursos, declarar rápidamente, si fuese el caso, sin lugar, y seguir el trámite correspondiente.

VII. Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones.

El sistema de Justicia en Guatemala, se encuentra actualmente atravesando una etapa de modernización que tiene como finalidad brindar una mejor atención

a los usuarios; asimismo, capacitar al personal en atención al público y a los operadores de justicia en cuanto a la impartición de la misma.

La carga de trabajo de los tribunales de trabajo debiera ser distribuida entre un número mayor de juzgados, dada la demanda de aplicación de justicia en la materia, para ello es necesario se amplíe el número de juzgados laborales no únicamente en la zona central, sino en toda la República.

2. Recomendaciones.

La creación de más tribunales de trabajo con operadores de justicia capacitados, no únicamente en temas jurídicos sino también en temas éticos que les permita efectuar su labor con imparcialidad y celeridad, siendo el Organismo Judicial el encargado de incentivar a los operadores de justicia a participar en cursos de actualización jurídica obligatorios.

Se recomienda una reforma a las Leyes Laborales, ya que desde la emisión del primer Código de Trabajo en Guatemala, la legislación laboral ha cambiado, pero mucho más lento en comparación con los constantes cambios que se han suscitado en el ámbito político, social y económico a nivel mundial. El Derecho, en especial el Derecho del Trabajo, es esencialmente dinámico, porque regula relaciones de conducta humana, por lo que obviamente no puede permanecer estático. En ese sentido, se hace imprescindible emprender el estudio de las posibles modificaciones a la legislación laboral guatemalteca, a efecto de reformar o crear una ley de la materia acorde a las circunstancias y acontecimientos actuales.

Crear un organismo autónomo de defensa letrada del trabajador, a fin de asegurar una abogacía independiente en la tutela de los derechos ante los tribunales.²²⁴

²²⁴ OIT, *Informe de verificación*, óp. cit., 2011; pág. 37.

Capítulo 4

LA JUSTICIA LABORAL EN HONDURAS

*Edgardo Cáceres Castellanos y
Andrea Sánchez Matos*

I. Contexto del sistema de administración de justicia laboral

1. Datos generales del país

Honduras está dividida administrativamente en 18 Departamentos y 298 municipios, distribuidos en una extensión territorial de 112,492 km². Según datos del Banco Central de Honduras, en el 2010 el país contaba con una población total de 8,046 habitantes (en miles de personas), la población económicamente activa ascendió a 3434 habitantes. La actividad económica que concentra mayor mano de obra es la agricultura.²²⁵

La tasa de analfabetismo asciende al 15,2% de su población,²²⁶ la pobreza a un 66.2% y el 45.3% se encuentra en extrema pobreza.²²⁷ La esperanza de vida al nacer es de 72.6 años, la educación promedio es de 6.5 años. El salario mínimo diario en promedio asciende a 164.94 Lempiras (US\$ 8.72 Dólares).²²⁸

²²⁵ Banco Central de Honduras, *Honduras en cifras 2008-2010*, Honduras: Banco Central de Honduras, 2011; pág. 1.

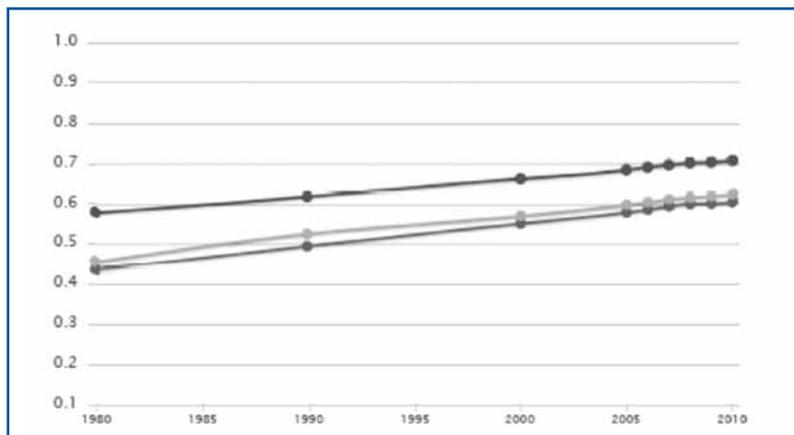
²²⁶ Banco Central de Honduras, *Honduras en cifras 2008-2010*, Honduras: Banco Central de Honduras, 2011; pág. 21.

²²⁷ Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras, *Línea de pobreza*. En: <http://www.ine.gob.hn/drupal/node/123>

²²⁸ Banco Central de Honduras, *Honduras en cifras 2008-2010*, Honduras: Banco Central de Honduras, 2011; pág. 34.

Según el informe de Desarrollo Humano en el año 2010²²⁹ el producto interno bruto per cápita fue de US\$ 3,845 en el 2008. Entre 1980 y 2010 el Índice de Desarrollo Humano de Honduras creció en un 1.1% anual, pasando desde el 0.436 hasta el 0.604 de la actualidad, lo que lo coloca al país en la posición 106.²³⁰

Índice de Desarrollo Humano: Tendencias desde 1980 hasta la actualidad



Fuente: ONU, Indicadores internacionales sobre Desarrollo Humano, 2011

2. Marco normativo y características del sistema judicial

Después de la disolución de la Federación Centroamericana, la primera Constitución del Estado de Honduras se emitió en 1825 en la ciudad de Comayagua, antigua capital del país. Posteriormente, hubo 10 Constituciones más hasta 1982 cuando se promulga la actual Constitución durante el gobierno de Roberto Suazo Córdoba.

El Poder Judicial de Honduras está integrado por la Corte Suprema de Justicia, las Cortes de Apelaciones y los Juzgados de Letras establecidas según ley y Juzgados de paz.

Los Juzgados de Paz tienen competencia en las áreas civil y penal en los lugares en los que no hay juzgados especializados, pero no tienen competencia laboral. Los Juzgados de Letras se especializan en civil, penal y laboral. Los Juzgados de Letras de lo Civil, también llamados Juzgados Mixtos, tienen competencia en área

²²⁹ United Nations Development Programme, Indicadores internacionales sobre desarrollo humano: Honduras, 2011, sitio web: <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/HND.html>.

²³⁰ *Ibid.*

civil, penal, laboral, familiar, niñez y adolescencia, en donde no haya Jueces de Letras especializados.

Los Tribunales de Apelaciones conocen de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias de los tribunales de primera instancia; asimismo conocen los recursos de amparo.

La Corte Suprema de Justicia de Honduras tiene su sede en Tegucigalpa y está formada por quince magistrados propietarios que son elegidos por el Congreso Nacional. De conformidad con el art. 316 de la Constitución de la República, la Corte está dividida en cuatro salas: Sala de lo Constitucional, Sala de lo Civil, Sala de lo Penal y Sala Laboral- Contencioso Administrativo. La primera sala está integrada por cinco magistrados y los demás por tres magistrados cada una.²³¹

Por otra parte, el área auxiliar judicial está constituida por unidades cuyos servicios brindan a los interesados la oportunidad de asistencia jurídica ante los tribunales por medio de la Dirección Nacional de la Defensa Pública. Por su parte, el Área administrativa se constituye con el soporte de asesoría, asistencia técnica y logística, para promover los suministros y otros bienes y servicios para el normal funcionamiento de las distintas unidades que conforman el Poder Judicial.

3. Aplicación de los convenios internacionales del trabajo y de otros instrumentos internacionales

En Honduras opera el sistema automático de incorporación de los tratados al ordenamiento jurídico nacional, es decir, una vez que los tratados internacionales son aprobados por el órgano legislativo y ratificados por el Presidente de la República, dichos tratados se convierten en normas jurídicas del ordenamiento jurídico nacional y por tanto, exigibles y susceptibles de aplicación.

En efecto, el art.16 de la Constitución Política de Honduras establece:

“Todos los tratados internacionales deben ser aprobados por el Congreso Nacional antes de su ratificación por el Poder Ejecutivo.

Los tratados internacionales celebrados por Honduras con otros Estados, una vez que entran en vigor forman parte del derecho interno”.²³²

²³¹ Ver: Poder Judicial de Honduras, Conformación de las Salas de la Corte Suprema. En: <http://www.poderjudicial.gob.hn/ejes/institucional/>.

²³² Constitución Política de Honduras, art.16, 1982.

Con respecto a la jerarquía normativa de los tratados internacionales, el ordenamiento jurídico hondureño establece dos parámetros. El primero, cuando se trata de tratados internacionales que modifiquen la constitución, el art.16 de la Constitución señala: “cuando un tratado internacional afecte una disposición constitucional, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución antes de ser ratificado.” Esto significa que para que estos tratados internacionales puedan ser ratificados necesitarán, previamente, de la aprobación cualificada del Congreso Nacional en dos sesiones ordinarias, tal como lo establece el art. 373 de la Constitución que trata sobre el procedimiento de la reforma constitucional “La reforma de esta Constitución podrá decretarse por el Congreso Nacional, en sesiones ordinarias, con dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros”. Por lo que se puede concluir que una vez que es aprobado por el Congreso Nacional con votación mayoritaria y es ratificado, estos tratados internacionales tendrán jerarquía constitucional.

El segundo parámetro lo establece el art.18 de la Constitución Política, “en caso de conflicto entre tratado convención y la Ley prevalecerá el primero”, con ello se establece claramente que los tratados internacionales con aprobación simple por el Congreso Nacional y con la respectiva ratificación prevalecerán sobre las leyes.

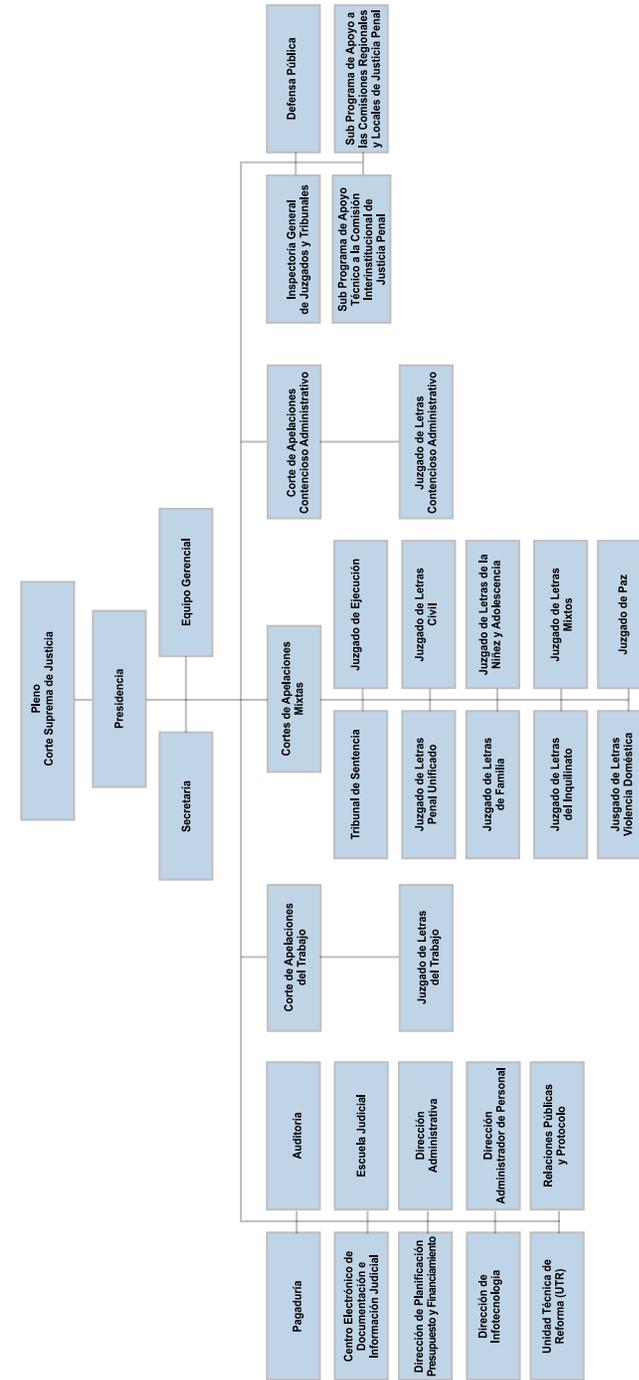
Hasta la fecha el país ha ratificado 22 Convenios Internacionales de la OIT, incluidos los ocho convenios fundamentales. Asimismo, Honduras ha adoptado una serie de instrumentos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, entre ellos, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativos a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también llamado Protocolo de San Salvador de 1988.

En los Tribunales del Trabajo ha existido poca invocación, de los Convenios Internacionales de la OIT; no obstante, en algunos casos los Jueces han invocado tratados internacionales como parte de los fundamentos legales de sus sentencias.

II. Estructura institucional y organización del sistema de administración de justicia laboral

La estructura organizativa del Poder Judicial hondureño es la siguiente:

La estructura del poder Judicial de Honduras²³³



Fuente: Portal del Poder Judicial de Honduras.

233 Ver: <http://www.poderjudicial.gob.hn/NR/rdonlyres/AD7643A7-9DBA-4B36-973C04141F806D/246/OrganigramaCSI.jpg>

El título IX del Código de Trabajo regula la jurisdicción de los Tribunales de trabajo. El art. 665 del vigente Código del Trabajo Hondureño establece que la jurisdicción de trabajo soluciona los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente del contrato de trabajo:

“La jurisdicción del trabajo está instituida para decidir los conflictos jurídicos que se originen directa o indirectamente del contrato de trabajo.

También conocerán de la ejecución de obligaciones emanadas de la relación de trabajo; de los asuntos sobre fueros sindicales; de los permisos a menores para ejercitar acciones; de la calificación de huelgas; de la cancelación de personerías, disolución y liquidación de asociaciones profesionales; de las controversias, ejecuciones y recursos que le atribuye la legislación sobre seguro social y de la homologación de laudos arbitrales”

Según el art. 666 del Código del Trabajo, la justicia laboral es administrada por:

1. Los Juzgados de Letras de Trabajo, como Juzgados de primera o única instancia;
2. Las Cortes de Apelaciones del Trabajo, como Tribunales de segunda instancia, cuando se establezcan;
3. La corte Suprema de Justicia, como tribunal de casación.
En los lugares donde no existen Juzgados de Letras de Trabajo, la justicia laboral es impartida por los Juzgados mixtos; asimismo, en los lugares donde no existen Cortes de Apelaciones del Trabajo, las apelaciones son resueltas por las Cortes de Apelaciones Mixtas.

La administración de justicia hondureña se rige principalmente por el Código de Trabajo de 1959, supletoriamente se aplica la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales siempre y cuando no contraríen los principios que contiene el Código de Trabajo, según lo establece su art. 672 y en el nuevo Código Procesal Civil, según el art. 22.

1. Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia es el máximo órgano jurisdiccional del Poder Judicial de Honduras, encargado de organizarlo y dirigirlo,²³⁴ según el art. 308 de la Constitución Hondureña, la Corte Suprema de Justicia está constituido

²³⁴ Art. 313 de la Constitución Política.

por 15 magistrados, sus decisiones, según esta disposición, son tomadas por la mayoría de sus miembros.²³⁵ Asimismo, según el art.77 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales, la Corte Suprema estará integrada, además, por tres magistrado suplentes y su periodo será de seis años.²³⁶

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos por el Congreso Nacional, con el voto favorable de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros, de una nómina de candidatos no menos de tres por cada uno de los magistrados a elegir. En caso de no lograrse la mayoría calificada para la elección de la nomina completa de los Magistrados, se efectuará votación directa y secreta para elegir individualmente a los Magistrados que faltaren, tantas veces como sea necesario, hasta lograr el voto favorable de las 2/3 partes. Los Magistrados son electos de una nomina de candidatos que está integrada por la manera siguiente:

- a) Un representante de la Corte Suprema de Justicia electo por el voto favorable de las dos terceras partes de los Magistrados;
- b) Un representante del Colegio de Abogados de Honduras, electo en Asamblea;
- c) Un Comisionado Nacional de los Derechos Humanos;
- d) Un representante del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP), electo en asamblea;
- e) Un representante de los Claustros de Profesores de las Escuelas Ciencias Jurídicas, cuya propuesta se efectuará a través de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH),
- f) Un representante electo por las organizaciones de la Sociedad Civil; y
- g) Un representante de la Confederaciones de Trabajadores.

Para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia se requiere tener cinco requisitos²³⁷; el primero, ser hondureño de nacimiento; segundo, ser ciudadano con goce y ejercicio de sus derechos; tercero, ser abogado colegiado; cuarto, ser

²³⁵ Art. 308 de la Constitución Política establece “La Corte Suprema de Justicia es el máximo Órgano Jurisdiccional; su jurisdicción comprende todo el territorio del Estado y tiene su asiento en la Capital, pero podrá cambiarlo temporal, cuando así lo determine a cualquiera otra parte del territorio. La corte Suprema de Justicia estará integrada por quince (15) Magistrados. Sus decisiones se tomaran por la mayoría de la totalidad de sus miembros”. Concordante con el art. 75 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales.

²³⁶ Art. 76 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales.

²³⁷ Art. 309 de la Constitución Política.

mayor de 35 años; y quinto, haber sido titular de un órgano jurisdiccional durante 5 años o ejercido la profesión durante 10 años.²³⁸ El periodo de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia será de 7 años a partir de la fecha en que presente la promesa de Ley, pudiendo ser reelectos.²³⁹

La Corte Suprema de Justicia está organizada en salas, una de las cuales es la Constitucional, integrada por 5 magistrados.²⁴⁰ La Corte estará presidida por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Para la elección del Presidente, los Magistrados electos por el Congreso Nacional reunidos en Pleno, seleccionarán a más tardar 24 horas después de su elección y por el voto favorable de 2/3 partes de sus miembros, al Magistrado cuyo nombre será propuesto al Congreso Nacional de la República para su elección como tal.²⁴¹

El Presidente de la Corte Suprema de Justicia durará en sus funciones por un periodo de siete años y podrá ser reelecto. El Presidente ejercerá la representación del Poder Judicial y en ese carácter actuará de acuerdo con las decisiones adoptadas por la Corte en Pleno.

En cuanto a la competencia de la Corte Suprema de Justicia, el art. 315 inciso 5²⁴² de la Constitución establece que conocerá de los recursos de casación, asimismo, el art. 699 del Código de Trabajo expresa: “La Corte Suprema conocerá del Recurso de casación y de la homologación de los laudos arbitrales”.

2. Cortes de Apelaciones de Trabajo

Las Cortes de Apelaciones de Trabajo se determinan por la Corte Suprema.²⁴³ En los lugares donde no se implementan Cortes de Apelaciones de Trabajo sus funciones las ejercen las Cortes de Apelaciones Mixtas.

El art. 682 establece que las Cortes de Apelaciones de Trabajo se componen de

²³⁸ El art. 309 numeral 5 fue interpretado mediante Decreto 10-90 de fecha 22 de febrero de 1990 y publicado en el Diario Oficial la Gaceta N° 26.115 de fecha 21 de abril de 1990. La interpretación consiste en que el numeral 5 establece como requisito tener 10 años de ejercicio profesional lo que significa tener 10 años de ejercicio de la profesión de Derecho con título otorgado o reconocido por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, contados a partir de la fecha de inscripción en el Colegio de Abogados.

²³⁹ Art. 314 de la Constitución Política.

²⁴⁰ Art. 316 de la Constitución Política.

²⁴¹ Art. 315 de la Constitución Política.

²⁴² Este inciso fue reformado mediante Decreto N° 381-2005 de fecha 20 de enero del 2006, publicado en el Diario Oficial la Gaceta N° 30,920 de fecha 4 de febrero del 2006. El art. 80 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales establece que “La Corte Suprema conocerá en única instancia, de los recursos de casación que se establezcan contra las sentencias pronunciadas por las Cortes de Apelaciones (...)”

²⁴³ Art. 681 del Código de Trabajo.

3 Magistrados propietarios y 2 suplentes cada una, y son regidas por un Presidente, que es uno de los miembros propietarios. Las funciones del Presidente duran 1 año, el cargo es desempeñado por uno de los miembros del Tribunal. El cargo se turna entre los miembros del tribunal por orden de antigüedad.²⁴⁴

Para ser Magistrado de la Corte de Apelaciones del Trabajo se requiere: Primero, ser hondureño, mayor de 30 años, ciudadano en el ejercicio de sus derechos y del estado seglar; segundo, ser abogado, de preferencia especializado en Derecho del Trabajo; tercero, tener solvencia moral y reconocida independencia de criterio; y, cuarto, tener por lo menos 5 años de práctica profesional, o haber ejercido, durante un año, por lo menos, el cargo de Juez de Letras.²⁴⁵

En cuanto a la competencia, las Cortes de Apelaciones del Trabajo conocen en grado de las resoluciones dictadas por los Jueces de Letras de Trabajo o por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuando procede la apelación o la consulta.²⁴⁶ Las deliberaciones de la Corte son secretas. Cuando en la votación no existiera mayoría de votos conformes, dirimen la discordia con 2 magistrados suplentes llamados a integrar la Corte, para ese fin.²⁴⁷

3. Juzgados de Letras de Trabajo

Según el art. 674 del Código de Trabajo se establecen Juzgados de Letras de Trabajo con jurisdicción en cada zona económica que la Corte Suprema de Justicia determine, atendiendo a las siguientes consideraciones: a) concentración de trabajadores; b) industrialización de trabajadores; c) número de organizaciones sindicales, tanto de trabajadores como patronales; y, d) el informe que previamente debe rendir el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, oyendo de previo a la Inspección General de Trabajo.²⁴⁸

El número de Juzgados en cada uno de los departamentos deber ser determinado por la Corte Suprema de Justicia. En los departamentos donde no haya Juez especial del trabajo, desempeñaran sus funciones los Jueces de Letras de lo Civil respectivos.²⁴⁹ Esto es ratificado en el art. 697 donde se estipula lo mismo.

Los requisitos para ser Juez de Letras de Trabajo son: ser abogado de los Tribunales de la República, de preferencia especializados en asuntos de trabajo,

²⁴⁴ Art. 682 del Código de Trabajo.

²⁴⁵ Art. 683 del Código de Trabajo.

²⁴⁶ Art. 685 del Código de Trabajo.

²⁴⁷ Art. 688 del Código de Trabajo.

²⁴⁸ Art. 674 del Código de Trabajo.

²⁴⁹ Art. 674 del Código de Trabajo.

nombrados y removidos por la Corte Suprema de Justicia.²⁵⁰ Asimismo, la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales establece, además, ser mayor de 21 años y tener título de abogado, para ser Juez de Letras suplente o interino no se requiere ser abogado.²⁵¹

El art. 679 especifica las atribuciones de los Juzgados de Letras de Trabajo: “Los Juzgados de Letras de Trabajo conocerán en primera instancia, dentro de sus respectivas jurisdicciones: 1° de todas las controversias que surjan del contrato de trabajo; 2° de todos los juicios que se entablen para obtener la disolución de las Organizaciones Sociales; 3° de las denuncias y cuestiones de carácter contencioso que ocurran con motivo de la aplicación de las disposiciones sobre reparación por riesgos profesionales; 4° de los juzgamientos por faltas cometidas contra las leyes y reglamentos de trabajo o de previsión social, con facultad de aplicar las penas consiguientes; y, 5° de todos los demás asuntos que determine este Código”.

4. Planta judicial, grado de especialización y carga procesal laboral

4.1. Planta Judicial²⁵²

Según el Informe de Verificación de Honduras, al año 2010, el número de juzgados a nivel nacional que conocen de la materia laboral en primera instancia son 38, de los cuales 3 son especializados, uno menos que en 2009, ya que el Juzgado de letras especializado de La Ceiba se fusionó con los Juzgados Seccional, de Familia y de Niñez y Adolescencia, convirtiéndose en un juzgado de letras mixto. De esta manera, eran 35 los juzgados mixtos competentes en materia laboral. Entre el 85% y el 87% de las demandas laborales ingresan en los Juzgados Especializados, a excepción de 2010, que registró un ingreso de 77%. En los juzgados mixtos la entrada conjunta anual ha variado entre 300 y 600 expedientes por año, a excepción de 2010 que se incrementó a 2.551 casos.

La segunda instancia en materia laboral está a cargo de siete Cortes de Apelación, de las cuales dos son especializadas (una en Tegucigalpa y otra en San Pedro Sula) y cinco mixtas (La Ceiba, Choluteca, Copán, Comayagua y Santa Bárbara).

²⁵⁰ Art. 675 del Código de Trabajo.

²⁵¹ Art. 39 de la Ley de Organización y Atribuciones de los Tribunales.

²⁵² OIT, Informe de verificación de la implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco: Periodo: agosto 2010- diciembre 2010 Honduras, San José: OIT, 2011; pág. 45.

Número de Juzgados competentes en materia laboral. Período 2005-2010²⁵³

Tribunales	Numero
Juzgados de letras especializados en materia laboral*	3
Juzgados de Letras Mixtos	35
Cortes de apelaciones especializadas en materia laboral*	2
Cortes de Apelaciones Mixtas	5

* Juzgados de Letras especializados en materia laboral: Tegucigalpa, San Pedro Sula, La Ceiba y Puerto Cortes. Las Cortes de Apelaciones especializadas en materia laboral son: Tegucigalpa y San Pedro Sula; Cortes de Apelaciones mixtas, en segunda instancia son 5: La Ceiba, Choluteca, Copan, Comayagua y Santa Bárbara.
Fuente: Elaboración propia en base a Informe sobre los tribunales competentes en materia laboral.2005-2009 y las estadísticas del CEDIJ de la CSI. Diciembre 2010.

4.2. Grado de especialización²⁵⁴

El número de jueces especializados en materia laboral se ha incrementados en 2 funcionarios, pasando de 10 jueces en el periodo 2005-2008 a 12 a partir de 2009.

Número de jueces que ocupan plazas ordinarias en las oficinas jurisdiccionales con competencia única en materia laboral. Período 2005 – 2010²⁵⁵

Tribunales	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jueces de letras especializados	10	10	10	10	12	12
Magistrados en cortes de apelaciones especializadas.	6	6	6	6	6	6
Total	16	16	16	16	18	18

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el CEDIJ, Poder Judicial, Oficina de Acceso a la Información Pública. Diciembre 2010.

4.3. Carga procesal²⁵⁶

El desarrollo del tema sobre carga procesal ha sido incluido más adelante en el acápite V.8 de este trabajo bajo el título de “La mora judicial, duración del proceso.”

²⁵³ *Ibidem.*

²⁵⁴ OIT, Informe de verificación de la implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco: Periodo: agosto 2010- diciembre 2010 Honduras, San José: OIT, 2011; pág. 44.

²⁵⁵ *Ibidem.*

²⁵⁶ OIT, Informe de verificación de la implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco: Periodo: agosto 2010- diciembre 2010 Honduras, San José: OIT, 2011; pág. 45.

5. La carrera judicial: ingreso, estabilidad, remuneraciones, ascensos, capacitación

El art. 317 de la Constitución Política Hondureña garantiza que los Jueces y Magistrados no pueden ser separados, suspendidos, trasladados, descendidos, ni jubilados, si no es por las causas y garantías prevista en la Ley.²⁵⁷

En el mismo Art. se establece la creación del Consejo de la Judicatura, cuyos miembros deberían ser nombrados por la Corte Suprema de Judicial.²⁵⁸ Sin embargo, la Ley de Carrera Judicial²⁵⁹ estipula que la carrera judicial es administrada por tres organismos: el primero, el Consejo de la Carrera Judicial; el segundo la Dirección de Administración de Personal; y, tercero, la Comisión de Selección de Personal. En la actualidad, la carrera judicial se estructura con estas tres instituciones no obstante lo establecido en la Constitución que debería regir solo un organismo, el Consejo de la Judicatura.

El Consejo de la Carrera Judicial depende directamente de la Corte Suprema de Justicia.²⁶⁰ La función esencial de este organismo es auxiliar a la Corte Suprema de Justicia, en lo referente a la política de administración de personal, y de resolver, en su respectiva instancia, los conflictos que se presenten como resultado de la aplicación de esta Ley y sus reglamentos.²⁶¹ Este Consejo está integrado por cinco miembros suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia a propuesta de su Presidente quien presentará una nómina de 10 candidatos. Dos de los propietarios serán Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.²⁶²

Son atribuciones del Consejo de la Carrera Judicial:

- a) Elaborar y aprobar su Reglamento Interno.
- b) Recomendar a la Corte Suprema de Justicia la política que debe seguirse en materia de administración de personal.
- c) Estudiar los problemas generales relacionados con el régimen de administración de personal y proponer a la dirección las recomendaciones que considere del caso para su solución.

²⁵⁷ Art. 317 de la Constitución Política de Honduras.

²⁵⁸ Art. 317 de la Constitución Política de Honduras.

²⁵⁹ La carrera judicial vigente está establecida en la Ley de Carrera Judicial estipulada en el Decreto No. 953 de 1980. La carrera judicial tiene como objeto que la justicia pueda ser impartida en forma pronto y cumplida, por Magistrados y Jueces probos, dignos y respetables. Para que el sistema de administración de justicia sea una garantía total de imparcialidad, eficiencia y buen servicio, para preservar la justicia, la paz social.

²⁶⁰ Art. 7 de la Ley de Carrera Judicial, Decreto Número 953, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 23141 del 30 de junio de 1980.

²⁶¹ Art. 8 de la Ley de Carrera Judicial, óp. cit.

²⁶² *Ibidem*.

- d) Proponer los reglamentos a que se refieren los incisos c), d) y f) del art.12 de esta Ley a la Corte Suprema de Justicia para su aprobación.
- e) Conocer y resolver de:
 1. Los problemas, conflictos y reclamaciones que se presenten en materia de Administración de personal y los que se susciten entre la dirección y el personal por consecuencia de la aplicación de esta Ley.
 2. Los recursos procedentes que se interpusieren contra las resoluciones de la Dirección de Administración del Personal.

La Dirección de Administración de Personal es el órgano ejecutivo encargado de la aplicación de la Ley de la Carrera Judicial. Está a cargo de un Director nombrado por la Corte Suprema de Justicia de una nómina de tres personas que pondrá a ese fin el Presidente de dicho Tribunal.²⁶³

La comisión de la selección de personal funcional como organismo auxiliar de la Dirección de la Administración de personal, está compuesta por un miembro designado por la Corte Suprema de Justicia, un representante del Personal que integra la Carrera Judicial y el Director de la Administración de Personal.²⁶⁴

La clasificación de los cargos se hará de acuerdo al Manual de Clasificación de Cargos elaborado por la Dirección de Administración de Personal.²⁶⁵ Este organismo también estará a cargo de elaborar un plan de remuneraciones, en el que se establezcan las sumas mínimas, intermedias y máximas que corresponde a cada cargo según el Manual de Clasificación de Cargos.²⁶⁶

Según el art. 2 de la Ley de Carrera Judicial, la organización de la Carrera Judicial tiende a una rigurosa selección de los funcionarios y empleados basados en los méritos personales, que garantice la igualdad de oportunidades, estimule el ingreso de los más aptos, su estabilidad y superación y ofrezca condiciones decorosas de vida.²⁶⁷

Sin embargo, posiblemente esta ley sea derogada con la Ley del Consejo de la Judicatura y de la Carrera Judicial, que próximamente sería aprobada por el Congreso Nacional.

Con esta nueva ley se espera darle mayor estructura a la carrera judicial.

²⁶³ Art. 10 de la Ley de Carrera Judicial, óp. cit.

²⁶⁴ Art. 13 de la Ley de Carrera Judicial, óp. cit.

²⁶⁵ Art. 14 de la Ley de Carrera Judicial, óp. cit.

²⁶⁶ Art. 17 de la Ley de Carrera Judicial, óp. cit.

²⁶⁷ Art. 2 de la Ley de Carrera Judicial, óp. cit.

Como se ha señalado: “con la creación del Consejo de la Judicatura se le da al Poder Judicial una vida más orgánica más compleja, pero mejor estructurada, ya que dicho órgano se crea para deslindar la función de impartir justicia, realizada de forma exclusiva por la CSJ, Cortes de Apelaciones, Juzgados de Letras y de Paz”.²⁶⁸

6. La Jurisprudencia Laboral

La Jurisprudencia laboral, igual que la civil, la penal, etc. está a disposición pública incluso en forma electrónica, pero en Honduras no hay sistematizaciones de las diferentes jurisprudencias, lo cual requiere de un trabajo intenso, que conlleva mucho tiempo y que sería el resultado de un trabajo especial.

III. Mecanismos de solución de conflictos

1. Mecanismos de solución de conflictos pre y/ o extra judiciales

Los procedimientos laborales se desarrollan en dos fases, de acuerdo al Código de Trabajo, la administrativa y otra judicial.

Los presupuestos en la reglamentación de los procedimientos para la resolución de los conflictos económicos, son los siguientes:

- a) Se reglamentan las figuras del arreglo directo, conciliación y arbitraje y mediación.
- b) Los pliegos de peticiones pueden ser presentados por trabajadores sindicalizados o trabajadores no sindicalizados.
- c) El resultado de las negociaciones puede ser total o parcial, originando convenciones colectivas o pactos colectivos de condiciones de trabajo.
- d) El arreglo directo es obligatorio en la legislación de Honduras.
- e) El procedimiento de solución de los conflictos económicos se reglamenta en el ámbito administrativo en la legislación de Honduras.
- f) Las resoluciones que dan por terminado total o parcialmente los conflictos colectivos económicos, producen efectos jurídicos válidos, con fuerza de cosa juzgada.

2. Mecanismos en la empresa (formas de reclamación en la empresa)

Existe la posibilidad de resolver conflictos colectivos de carácter económico social mediante un arreglo directo dentro de la empresa, de conformidad a las

disposiciones establecidas en los arts. del 790 al 794 del Código de Trabajo, “siempre que se presente un conflicto colectivo que pueda dar por resultado la suspensión del trabajo, o que deba ser solucionado mediante el arbitramento obligatorio”, los respectivos sindicatos o los trabajadores no sindicalizados nombrarán una delegación de tres representantes –como mínimo– para que presente al patrono el pliego de las peticiones que formulen (art. 790).

El sector patronal está en la obligación, dentro del término de veinticuatro horas siguientes a la presentación del mismo, para iniciar conversaciones. Éste puede diferirse hasta cinco (5) días (art. 791).

La duración de las conversaciones puede prolongarse por el tiempo que estimen las partes, salvo el caso de que los trabajadores exijan respuesta rápida a sus peticiones, en que se señala un término de diez (10) días posteriores al inicio de las conversaciones (art. 792).

Llegado a un acuerdo total o parcial sobre el pliego de peticiones, se firmará la respectiva convención colectiva o pacto colectivo con copia a la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social por conducto del Inspector del Trabajo respectivo, dentro de las 24 horas posteriores a su firma, teniendo la Inspectoría General del Trabajo la obligación de velar por su cumplimiento y porque no contraríen las disposiciones legales que protegen a los trabajadores (art. 793). Se establece que de no llegar a un arreglo directo en todo o en parte, se hará constar en acta y el conflicto será sometido al proceso de conciliación (art. 794).

3. Órganos de conciliación, mediación o arbitrajes administrativos

En caso de no existir arreglo directo, el Código del Trabajo establece la figura de la mediación, que estará representada por personas designadas por la Secretaría de Trabajo. Sus atribuciones son, de acuerdo al Art. 797:

“1° mantenerse en contacto con patronos y trabajadores de la región o con sus organizaciones, para llegar a conocer a fondo sus problemas, a fin de prevenir y resolver los conflictos de trabajo; 2° procurar el desarrollo de la negociación colectiva, a fin de que llegue a ser el procedimiento normal para establecer las condiciones de trabajo; 3° propiciar el establecimiento de comisiones de patronos y trabajadores en principales centros de trabajo, para la discusión y resolución amigable de problemas laborales que le conciernen; 4° asesorar a patronos y trabajadores, o a sus organizaciones respectivas en todo lo concerniente a sus relaciones recíprocas; 5° practicar investigaciones o encuestas para los fines de su misión, pudiendo hacerlo por sí o por medio de los Inspectores de Trabajo, haciéndose acompañar, en caso necesario, de los peritos o técnicos que el asunto requiera; y, 6° encomendar a los Inspectores de Trabajo la práctica de comisiones o diligencias que se requieran para el mejor resultado de la mediación. Los

²⁶⁸ Giron, Carlos, “Fuera Ley de Carrera Judicial”. En La prensa. Honduras 9 de octubre del 2011. <http://www.laprensa.hn/Secciones-Principales/Honduras/Tegucigalpa/Fuera-Ley-de-Carrera-Judicial>

Mediadores deberán además, dar a las Juntas de Conciliación y Arbitraje los informes que éstas les soliciten.”

En la legislación hondureña, al no haber juntas de conciliación y arbitrajes permanentes, fracasada la mediación, la Secretaria de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social, procede a integrarla (la Junta de Conciliación), nombrando a uno de sus funcionarios o empleados para que la presida e invitando a las partes para que designen sus correspondientes representantes, la que una vez integrada, se señalará día y hora para la celebración de una audiencia de conciliación y de demanda y excepciones, que tendrá lugar dentro de los 3 días siguientes a más tardar, apercibiendo al demandado de tenerle por inconforme con todo arreglo si no comparece.. Al hacerse la notificación del demandado se le entregará copia de la demanda que hubiere acompañado la parte actora, en su caso.

Haciendo referencia al acto de la conciliación, el Código establece que el procedimiento comenzará con la exposición de la reclamación de la parte demandante, detallando lo que pide, y la causa o título que tiene para ello. Esta exposición podrá hacerse dándole lectura a la promoción inicial del expediente. Además, podrá hacerse manifestaciones de los fundamentos legales que la apoyen.

Posteriormente, el demandado contestará lo que crea conveniente en defensa de sus intereses y podrá también exhibir los justificantes en que funde sus excepciones; luego se pasa a la etapa de la réplica y contrarréplica, si así lo desean las partes.

Si no hay avenencia entre ellos, la Junta procurará avenirlos, como un componedor amigable y para tal efecto, el Presidente consultando el parecer de los otros representantes, propondrá la solución que a su juicio sea propia para terminar el litigio, demostrando a los litigantes la justicia y equidad de la proposición que se les haga en vista de sus respectivas alegaciones; y; si las partes llegan a un acuerdo la solución propuesta pondrá término al conflicto.

Terminada la audiencia conciliatoria, dentro del término de 6 días, la Junta resolverá lo que crea conveniente, para solucionar el conflicto y convocará inmediatamente a los representantes de las partes, para notificarles lo resuelto. En este procedimiento las votaciones de la Junta serán por mayoría, y que si hay conformidad con la resolución, ésta se considerará como un convenio colectivo entre las partes.

En el caso de no haber conformidad con la resolución, la Junta, convocará a las partes o a sus representantes a una audiencia inmediata, invitándoles a someter el conflicto al arbitraje, consignándose en el acta el resultado de esta gestión.

No aceptado el sometimiento del conflicto al arbitraje, se declara la huelga.

La legislación laboral hondureña tiene establecidos el arbitraje voluntario y el arbitraje obligatorio.

3.1 Arbitraje voluntario

El art. 807 de la sección IV “arbitraje”, titulado arbitramiento voluntario establece: “Los patronos y los trabajadores podrán estipular que las controversias que surjan entre ellos por razón de sus relaciones de trabajo sea dirimidas por arbitradores.” y de conformidad con las demás disposiciones de esta sección, este procedimiento de solución de los conflictos económicos, puede presentarse de las formas siguientes: a) Los patronos y los trabajadores pueden estipular en los contratos individuales y convenciones colectivas, que los conflictos que surjan en sus relaciones de trabajo sean dirimidas por árbitros; y b) Los patronos y los trabajadores pueden convenir en cualquier etapa en que se encuentre el conflicto, solucionarlo por la vía del arbitraje.

Se señala que la clausula compromisoria siempre debe constar por escrito y la designación de los árbitros sujeta a un procedimiento especial, el cual especifica las condiciones que deben presentarse hasta la pronunciación del correspondiente fallo. La designación puede ser de un solo árbitro o varios árbitros. En el caso de que árbitros nombrados por las partes no designaren el tercero en un término de 24 horas, integrará el tribunal el Inspector de trabajo respectivo, o el alcalde en su defecto; se regulan las medidas a tomar, cuando las partes obligadas a nombrar árbitro no hacen o en caso de impedimento o falta de alguno de ellos.

Instalados los árbitros, señalan día y hora a efecto de oír las partes, examinar testigos y documentos y conocer las razones invocadas; posteriormente se emitirá el laudo dentro del término de 10 días a partir de la audiencia, el cual podrá ampliarse, habiendo circunstancias justificadas.

El laudo se extiende a continuación de lo actuado, acomodándolo en lo posible a las sentencias que dictan los jueces de trabajo y será notificado personalmente a las partes. Los honorarios y gastos del Tribunal correrán por partes iguales, salvo convenio diferente.

3.2 Arbitraje obligatorio

El art. 820 de la Sección IV “Arbitraje”, titulado arbitramiento obligatorio, expresa lo siguiente: “Los conflictos colectivos del Trabajo que se presenten en los servicios públicos y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo o por conciliación, serán sometidos al arbitramiento obligatorio. Los conflictos colectivos en otras empresas o establecimientos pueden ser sometidos

al arbitramento, por acuerdo de las partes.”

Los Tribunales de Arbitraje Obligatorio, se integran con un representante de la Secretaria de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social, quien actuará como su Presidente; un representante de los Patronos y un representante de los trabajadores, todos con sus respectivos suplentes.

No pueden ser miembros de los tribunales especiales de arbitraje, las personas que directa o indirectamente hubieren intervenido en representación de las partes en las etapas de arreglo directo, mediación y conciliación, lo que se extiende a los representantes, apoderados o abogados permanentes de las partes y a toda persona dependiente obligada a las mismas.

Se aborda el aspecto de los honorarios de los árbitros, los cuales serán fijados y pagados por la Secretaria de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social, exceptuando los del Secretario que serán pagados por las partes.

Instalado el Tribunal de Arbitraje, las partes comparecen ante él, presentando sus escritos de demanda y contestación; si el demandado no compareciere se señalará día y hora para una audiencia de demanda y excepciones, previniéndole de tener por contestada afirmativamente la demanda si no compareciere a dicha audiencia; los escritos iniciales constituirán los términos de la demanda.

Evacuado el trámite de la conciliación, reconvencción, preposición y ejecución de pruebas, alegatos y autos de mejor proveer, una copia del acto en que conste el arreglo convenido deberá ser entregada a las partes; el convenio aprobado por el Tribunal Arbitral, tendrá todos los efectos jurídicos de un Laudo, que deberá ser ejecutado previo mandamiento del Presidente del Tribunal.

El Fallo Arbitral termina el conflicto y tiene el carácter de convención colectiva, en cuanto a las condiciones de trabajo y su vigencia no puede exceder de 2 años.

4. Eficacia de la inspección del trabajo para hacer cumplir la ley

La función de inspección de trabajo está prevista en el art. 138 de la Constitución “con el fin de hacer efectivas las garantías y las leyes laborales, el Estado vigilará e inspeccionará las empresas, imponiendo en su caso las sanciones que establezcan la ley”.

Por su parte, el Código de Trabajo, en el art. 616 estipula que: “Los Inspectores de Trabajo son los agentes ejecutivos de la Secretaría que controlarán directamente la aplicación de las leyes laborales”.

En virtud de dicho artículo, la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social tiene como competencia el sistema de inspección de trabajo. Para cumplir con dicho mandato se cuenta con la Dirección de Inspección General del Trabajo que es una de las seis Direcciones Generales que forman dicha Secretaría.

La Inspección General del Trabajo es la Dirección responsable de velar por el cumplimiento de la legislación laboral, sus reglamentos, contratos colectivos de trabajo y demás disposiciones obligatorias relativas al trabajo. Su principal función es la de procurar que patronos y trabajadora cumplan y respeten todas las disposiciones legales relativas al trabajo y a la previsión social.

En particular, la Inspección General del Trabajo desarrolla las siguientes actividades:²⁶⁹

- a) Inspecciones de oficio;
- b) Inspecciones a petición de la parte interesada (contratación individual o colectiva de trabajo);
- c) Reinspecciones para investigar si se han subsanado las infracciones observadas con anterioridad;
- d) Notificaciones de resoluciones administrativas;
- e) Intervenciones entre empleadores y trabajadores a fin de prevenir el desarrollo de conflictos o, en caso contrario, lograr su conciliación;
- f) Asesoramiento técnico a los patronos, trabajadores y sindicatos sobre la aplicación de las normas jurídicas contempladas en el Código de Trabajo vigente;
- g) Cálculo de prestaciones e indemnizaciones laborales a los patronos trabajadores y sindicatos;
- h) Además, debe ser tenida como parte en todo conflicto individual o colectivo de carácter jurídico en que figuren trabajadores menores de edad o cuando se trata de acciones para proteger la maternidad de las trabajadoras;
- i) Notifica a las empresas sobre la constitución de sindicatos

El sistema de inspección de trabajo es de carácter generalista y se articula en torno a tres cuerpos de inspectores en la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, ubicados en la siguientes dependencias; i) Inspección General del Trabajo; ii) Dirección General de Precisión Social; y, iii) Dirección General de Salarios. Adicionalmente, la inspección de seguridad social está a cargo del Instituto Hondureño de Seguridad Social (IHSS).

Los inspectores funcionalmente se distribuyen entre la oficina central de Tegucigalpa y quince oficinas regionales ubicadas en las principales ciudades del

²⁶⁹ OIT, **Diagnóstico de la situación de la inspección de trabajo en honduras - Memorando técnico. Programa.** OIT: Programa sobre Administración e Inspección de Trabajo, 2009; pág. 5.

país. En las oficinas regionales las dificultades presupuestales y materiales son evidentes, lo que perjudica el servicio de inspección.²⁷⁰

De acuerdo con el Informe de Verificación desde el año 2005, las inspecciones de trabajado se han orientado en mayor número a la atención de casos especiales o individuales que representaron un 84% en ese año, aumentado a 87% en el año 2010. Por el contrario, las inspecciones de oficio, que por su naturaleza son de carácter preventivo y generalmente abarca un número mayor de trabajadores, fueron realizadas en mayor porcentaje en el año 2007 y 2008 alcanzando el 46,1% y el 39% respectivamente del total de inspecciones y disminuyendo en el 2009 y 2010.²⁷¹

En 2010, de cada 100 casos inspeccionados, solamente 2 de cada 100 casos terminó en una sanción. De acuerdo con la STSS, las infracciones de trabajo más usuales entre 2009 y 2010 se relacionaron con el incumplimiento del pago del salario mínimo, los despidos verbales y la cancelación de prestaciones laborales.²⁷²

Número de inspecciones realizadas por tipo según año. Período 2005 - 2010²⁷³

Tipo de inspección	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inspecciones especiales (por denuncia)	9.336	12.954	7.802	10.273	12.759	11.975
Inspecciones completas (de oficio)	1.754	2.622	6.668	6.582	2.033	1.726
Total de inspecciones	11.090	15.576	14.470	16.855	14.792	13.701
Re inspecciones	430	373	253	537	485	654
Total de visitas de inspección	11.520	15.949	14.723	17.392	15.277	14.355
Porcentaje de inspecciones completas o programadas**	15,8%	16,8%	46,1%	39,0%	13,7%	12,6%
Porcentaje de casos re inspeccionados	3,7%	2,4%	1,7%	3,2%	3,3%	4,8%
Casos sancionados	556	231	325	182	282	324
Porcentaje de casos sancionados	5,0%	1,5%	2,2%	1,0%	1,8%	2,2%

** Se calcula con base en el total de inspecciones y no del total de visitas de inspección.
Fuente: STSS. Memoria de Gestión 2002-2005 e informes de la UPEG, 2006, 2007, 2008, 2009 y 2010.

El número de inspectores de trabajo no ha tenido variaciones significativas, por lo que la proporción de personas ocupadas que le corresponde atender en promedio a cada inspector ha aumentado de 21,735 personas ocupadas por inspector en 2005 a 27,573 por inspector en el 2010.²⁷⁴

²⁷⁰ Ídem; pág. 6.

²⁷¹ Ver: OIT, **Informe de verificación de la implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco: Periodo: agosto 2010-diciembre 2010, Honduras**, San José: OIT, 2011; pág. 28.

²⁷² Íbidem.

²⁷³ Ídem, pág. 29.

²⁷⁴ Íbidem.

Proporción o ratio de inspectores con respecto a la población ocupada. Período 2005 – diciembre 2010²⁷⁵

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Población ocupada	2.543.000	2.724.000	2.773.000	2.901.000	3.165.534	3.253.712
Número de inspectores	117	111	118	120	117	118
Ratio	21.735	24.541	23.500	24.175	27.055	27.573

* Los datos corresponden al período Enero – Junio de 2010.
Fuente: STSS, UPEG, 2005-2010, EHPM Septiembre 2005-2006, Mayo 2007, Mayo 2008, Mayo 2009 y Mayo del 2010.

El porcentaje de población ocupada comprendida en las inspecciones ha mostrado un crecimiento anual sostenido, pasando del 0,9% en 2005 a 4,2% en 2010.²⁷⁶

Porcentaje de población ocupada comprendida por las inspecciones laborales. Período 2005 – 2010

Año	Población ocupada	Población comprendida por las inspecciones	% población ocupada comprendida por las inspecciones
2005	2.543.000	22.944	0,9%
2006	2.724.000	40.290	1,5%
2007	2.773.000	77.206	2,8%
2008	2.901.000	92.542	3,2%
2009	3.165.534	114.368	3,6%
2010	3.253.712	136.761	4,2%

Fuente: STSS, UPEG. 2006,2007 y 2008. EHPM 2005-2006, Mayo 2007 y septiembre 2008. Mayo 2009 y 2010.

IV. Competencia de la administración de justicia laboral

De acuerdo al art. 690 del Código de Trabajo hondureño: “La competencia se determina por el lugar donde haya sido prestado el servicio, o por el domicilio del demandado, a elección del actor”. Ahora bien, debido a que no existen Juzgados de Letras de Trabajo en todos los municipios del país, el art. 697 establece que: “En los Municipios en donde no funcionen Juzgados de Trabajo, conocerán de los negocios atribuidos a éstos, los respectivos Jueces de Letras de lo Civil.”

Respecto de la competencia según cuantía, el art. 696 del Código de Trabajo establece que “los Jueces de Trabajo conocerán en única instancia de los negocios cuya cuantía no exceda de L 200 (\$10.55 Dólares), y en primera instancia todos los demás.”

²⁷⁵ Íbidem.

²⁷⁶ OIT, **Informe de verificación de la implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco: Periodo: agosto 2010-diciembre 2010, Honduras**, San José: OIT, 2011; pág. 30.

Obviamente por el cambio de valor adquisitivo de la moneda tal cuantía ha hecho que el procedimiento caiga en desuso.

V. Características del proceso judicial laboral

1. Clases de procesos

El Código de Trabajo de Honduras contempla dos procesos ordinarios: el primero, llamado “de Única Instancia” para procesos cuyas cuantías no excedan de L 200 (\$10.55 Dólares); y, el segundo, “de Primera Instancia” para todas las demás pretensiones.

Asimismo, se establece procedimientos especiales: Demanda Ejecutiva y Medidas Preventivas, Decreto de Embargo o secuestro, Derecho de Terceros, Desembargo y Levantamiento de Secuestro, Remate, Bienes Situados en Distintos Municipios, Inadmisibilidad de Incidentes o Excepciones. Además de que posee los procedimientos especiales para conflictos colectivos ya expresados anteriormente.

2. Agotamiento de la vía administrativa

Los conflictos jurídicos pueden ser resueltos, acudiendo ante las Autoridades de la Secretaria de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social, quienes actúan en función de conciliadores, por medio de la Dirección General del Trabajo y la Procuraduría del Trabajo, tomando los acuerdos correspondientes “sin perjuicio de la función de los órganos jurisdiccionales.”

En la Legislación Hondureña esta fase no es obligatoria cuando se demanda contra un particular o una empresa privada, pero sí interrumpe el termino de prescripción, conforme lo establecido en el art. 868 del Código del Trabajo, que señala: “El término de prescripción se interrumpe: a) Por demanda o gestión ante la autoridad competente; (...)”

No así, cuando la demanda esté dirigida a una entidad de derecho público, una persona administrativa autónoma, o una institución o entidad de derecho social, en cuyo caso, previo a la presentación de la demanda ordinaria laboral ante los Juzgados de Letras del Trabajo o seccionales en su caso, deberá agotar el procedimiento gubernativo o reglamentario correspondiente. Es decir, que cuando un trabajador del estado tenga que demandar a una entidad de derecho público, una persona administrativa autónoma, o una institución o entidad de derecho social, éstas acciones sólo podrán iniciarse cuando se haya agotado el procedimiento gubernativo o reglamentario correspondiente, es decir, el trabajador oficial debe solicitar previamente a estas entidades el reconocimiento y pago de lo que considera se le debe en la vía administrativa (art. 691 del Código del Trabajo).

Cuando se presenta una demanda contra el Estado de Honduras, a través de la Procuraduría, o una Institución Autónoma, es requisito indispensable que conste dicho agotamiento, caso contrario se le exigirá el cumplimiento de ese requisito, por lo que se le pondrá un previo a la demanda mandando a subsanar dicha situación.

En Honduras los parámetros para determinar el procedimiento administrativo son los siguientes:

- La conciliación no es obligatoria.
- Debe constar en acta levantada por las Autoridades que la agotan.
- Puede ser total o parcial.
- El acuerdo conciliatorio tiene efectos jurídicos.
- No comprende derechos adquiridos
- Los conciliadores no son técnicos en la materia.

Según el Informe de Verificación, la cantidad de conciliadores se incrementó de 14 en 2009 a 21 en 2010. El número de conciliadores ha fluctuado en los últimos años de manera irregular debido a que los nombramientos por contrato están sujetos al presupuesto asignado para nombrar el personal correspondiente.

Número de conciliadores de la STSS. Período 2005 – Diciembre 2010²⁷⁷

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Número de conciliadores	17	17	20	18	14	21

Fuente: STSS, SRH. 2005, 2006 y 2007.DGT, 1 de Julio del 2008, enero y junio de 2009. DGT. Agosto de 2010 - Diciembre de 2010.

3. Etapas del procedimiento ordinario

3.1 Procedimiento ordinario, única instancia

En los juicios de única instancia la demanda se formula verbalmente, se extiende en acta, con señalamiento de las partes, domicilio, lo que se demanda y los hechos que sustentan la pretensión, firmada por el Juez, demandante y Secretario. Posteriormente, se dispone la citación del demandado para que comparezca a contestar la demanda, en día y hora señalada; si el demandante no comparece a la audiencia señalada se continúa la actuación sin su asistencia y si la ausencia es del demandado se sigue el juicio sin nueva citación.

En la audiencia el Juez propone una conciliación a las partes, si esta no se hubiere intentado antes, si esta fracasa, se prosigue con la actuación probatoria, se examinan los testigos y se evacuan las demás pruebas; clausurado el debate, el

²⁷⁷ OIT, Informe de verificación Honduras, Op. Cit.; pág. 30.

Juez falla en el acto motivando su fallo, contra el cual no cabe recurso alguno.

Si el demandado promoviere demanda de reconvencción, el Juez, si fuere competente, la oye y la decide simultáneamente con la demanda principal. Tal como lo señala el Código del Trabajo, las actuaciones de estos juicios se escriben en un libro foliado y se rubrican todas sus páginas por el Juez y Secretario; del fallo y su motivación se dan copias a las partes, previa orden del Juez, lo que igualmente sucede con los arreglos conciliatorios.

Es una pena que por no haberse actualizado el monto fijado en Lempiras hace décadas, en la actualidad no se pueda acceder a un procedimiento simplificado y especialmente célere para las reclamaciones de cuantía menor, que supone un procedimiento de única instancia.

3.2 Procedimiento ordinario, primera instancia

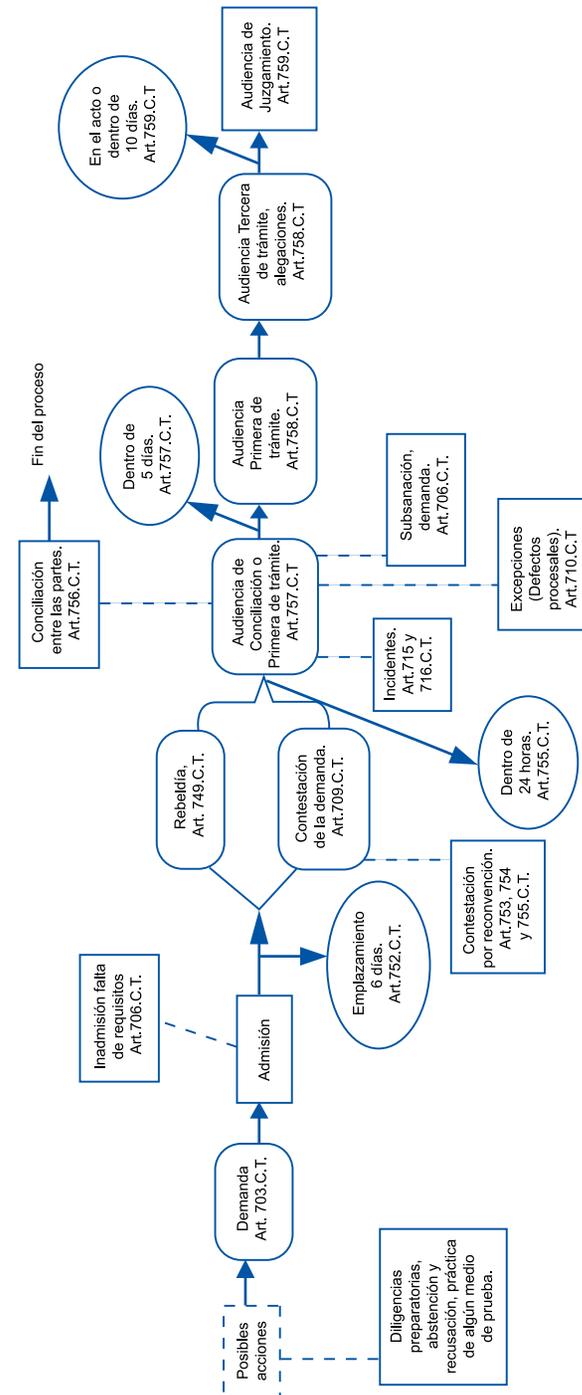
En este procedimiento la demanda se formula por escrito, de acuerdo al art. 703: “La demanda se presentará por escrito y deberá contener: la designación del Juez a quien se dirige; el nombre de las partes y el de sus representantes, si aquéllas no comparecen o no pueden comparecer por sí mismas; su vecindad o residencia y dirección, si es conocida, o la afirmación de que se ignora la del demandado, ratificada bajo juramento; lo que se demanda, expresando con claridad y precisión los hechos y omisiones; una relación de los medios de prueba que el actor pretenda hacer valer para establecer la verdad de sus afirmaciones; la cuantía, cuando su estimación sea necesaria para fijar la competencia y las razones y fundamentos de derecho en que se apoya. Cuando el trabajador pueda litigar en causa propia no será necesario este último requisito.”

Entre los requisitos de la demanda en materia laboral no se mencionan la suma, la petición, así como la firma, el lugar y fecha; sin embargo en el Código Procesal Civil, en su art. 424 literales g), i), sí se exigen como requisitos de la demanda, lo cual puede aplicarse supletoriamente entre los requisitos de la demanda y contestación de la demanda establecidos en los arts. 703 y 709 del Código del Trabajo.

Una vez que la demanda es presentada, el Juez debe revisar si cumple con todos los requisitos establecidos por la ley y antes de ordenar el traslado de la demanda y si el juez observare que no se reúnen los requisitos exigidos por el art. 703 del Código del Trabajo, la devolverá al actor a fin de que este, subsane las deficiencias que él señale. Según el párrafo primero del art. 706 del Código del Trabajo.

El término para la subsanación de la demanda será el que establece el art.426 numeral 3 del Código Procesal Civil, el cual no podrá ser superior a 10 días. El

Flujograma del Proceso Ordinario Laboral



auto donde el Juez o Jueza manda a subsanar la demanda, deberá ser notificado al apoderado de la parte demandante, si este ya ha aceptado el poder, en caso contrario, se le notificara a la parte demandante.

La subsanación se limitará a la deficiencias que el tribunal le señale y su corrección puede ser presentada en comparecencia o por escrito sobre esos aspectos. De no ser atendida la subsanación dentro del término establecido, se mandaran archivar las diligencias quedando a salvo el derecho de interponer nuevamente la demanda en el término que establezca la ley. Según el art. 426 numeral 3 del C.P.C., se entiende que la gestión ante autoridad competente interrumpió la prescripción.

Posteriormente, el juez ordena que se le dé traslado de la misma al demandado o demandados, para su contestación, entregándoseles copias, y al representante del Ministerio Público, si fuere el caso, para que la contesten dentro de un término de seis días; la parte demanda al contestar puede reconvenir en el mismo escrito de contestación de la demanda, conteniendo los mismos requisitos de la contestación de la demanda. De la reconvencción se le da traslado común al reconvenido y al representante del Ministerio Publico, en su caso, por el término de tres días, sustanciándose bajo un mismo expediente y decidiéndose en una misma sentencia, conforme lo establecido en el art. 756 del Código de Trabajo vigente.

Si el Juez/a tiene por contestada la demanda en tiempo y forma, emitirá el respectivo auto de admisión de la misma dentro de las 24 horas siguientes a la contestación de la demanda o cuando esta no haya sido contestada en el termino legal, el Juez convoca a las partes a una audiencia de conciliación, que de llegarse a un acuerdo, se deja constancia de sus términos en el acta correspondiente, la que tiene fuerza de cosa juzgada y su cumplimiento se lleva a cabo dentro del plazo señalado, acuerdo que puede ser parcial o total, tramitándose por instancia lo que hubiere quedado pendiente de las pretensiones de las partes.

De no llegarse a un acuerdo conciliatorio, el Juez de inmediato da por clausurada la audiencia de conciliación y abre la primera audiencia de trámite para la proposición y admisión de pruebas, señalando día y hora para una nueva audiencia de trámite, que se celebra dentro de los 5 días siguientes, tomando todas las medidas necesarias para la práctica de dichas pruebas. El número de las audiencias de trámite no podrá exceder de cuatro.

Clausurado el debate, el Juez puede pronunciar su fallo en el mismo acto, motivándolo oralmente y señalando el término dentro del cual deba ejecutarse o citar a las partes a una audiencia de juzgamiento, que debe celebrarse dentro de los diez (10) días siguientes, en la cual se notificará la sentencia a las partes. En ambos casos las notificaciones son en estrados.

4. Pruebas: ofrecimiento y actuación

4.1 Proposición y admisión de los medios de prueba

En el escrito de la demanda y en el de contestación de la demanda, las partes deben relacionar los medios de prueba de que se harán valer con los hechos de la demanda y contestación de la misma (Art 703 Código del Trabajo). En audiencia de trámite, se decreta la admisión de las pruebas que fueren conducentes y necesarias. Son admisibles todos los medios de prueba establecidos en la ley (art.729 del C.T. y 251 y 252 del C.P.C.).

El Código del Trabajo regula lo concerniente a la prueba en sus arts. 729 al 739; sin embargo este cuerpo legal presenta muchos vacios sobre la misma, lo cual según el art.858 del Código del Trabajo, debe aplicarse supletoriamente el Código Procesal Civil.

No se admitirán como medios de pruebas, aquellos que se hayan obtenido vulnerando derechos fundamentales o en contra de las prohibiciones establecidas por las disposiciones legales aplicables. Tampoco se admitirán las pruebas impertinentes o improcedentes. Son impertinentes las pruebas que no guardan relación con lo que sea objeto del proceso. Son inconducentes las pruebas superfluas. Asimismo, serán inadmisibles las pruebas inútiles. Son pruebas inútiles aquellas que razonablemente nunca contribuirán a esclarecer los hechos controvertidos (art. 731 del C.T. y 236 del C.P.C.).

4.2 Carga de la prueba

La carga de la prueba²⁷⁸ corresponde tanto al demandante, como al demandado, así como al actor reconveniente y reconvenido en cada caso, de modo que el Juez deberá tener presente la disponibilidad y facilidad probatoria que corresponde a cada parte del proceso, según el art. 238 C.P.C.; sin olvidar las reglas probatorias propias del derecho laboral.

4.3 Valoración de la prueba

El Código del Trabajo regula la valoración de la prueba en los arts. 738 y 739, en donde se le concede al Juez/a, la potestad de apreciar libremente las pruebas,

²⁷⁸ En materia de prueba rige, como regla general, el principio de aportación de parte (art. 229 numeral 1 Código Procesal Civil), de forma que sólo se practicarán las pruebas aportadas al proceso por las partes. El principio de aportación de parte, tal y como ha sido entendido en el Código y en la mayoría de los códigos procesales, determina que son las partes las que deben probar. Explicación Instructiva del Nuevo Código Procesal Civil de Honduras. Programa Fortalecimiento del Estado de Derecho Honduras. USAID. 2007.

para formar su convencimiento. Para ello, el Juez/a, al proferir su decisión, analizará todas las pruebas allegadas en tiempo.

Asimismo, el Código del Trabajo regula que el Juez no estará sujeto a la tarifa legal de pruebas, y por lo tanto formará libremente su convencimiento, inspirándose en los principios científicos que informan la crítica de la pruebas y atendiendo a las circunstancias relevantes del pleito y a la conducta procesal observada por las partes. Sin embargo, cuando la ley elija determinada solemnidad ad-sustantiam actus, no se podrá admitir sin prueba por otro medio. En todo caso, en la parte motivada de la sentencia el juez indicará los hechos y circunstancias que causaron su convencimiento (Art.739 del C. T.).

4.4 Medios de prueba

Serán admisibles todos los medios de prueba establecidos en la ley, (Art 729 Código Trabajo) y los medios de prueba de que se pueden hacer valer las partes son los enumerados en el art.251 del Código Procesal Civil, los cuales se describen a continuación:

- a) Interrogatorio de las partes.
- b) Documentos públicos.
- c) Documentos privados.
- d) Medios técnicos de reproducción del sonido y de la imagen, e instrumentos técnicos que permitan archivar y conocer o reproducir palabras, datos, cifras y operaciones matemáticas llevadas a cabo con fines contables o de otra clase.
- e) Testifical.
- f) Peritaje.
- g) Reconocimiento judicial.

Por su parte el art. 252 señala el orden en que se deben practicar estos medios probatorios.

Como se puede observar en el Código Procesal Civil, en los medios de prueba, se sustituye la prueba de confesión, por la de interrogatorio de las partes, medio de prueba que en el derecho laboral ya estaba contemplada en su art. 737 del Código del Trabajo.

Asimismo, se incorpora cualquier medio técnico moderno que permita expresar un pensamiento o una imagen como medio de prueba (filmación, grabación, transcripción u otros semejantes), según los arts. 291 y 292 del C.P.C.

Se regula por primera vez en Honduras la prueba prohibida en el proceso civil (art. 237 del C.P.C.), garantizándose el respeto a los derechos y principios

constitucionales, de manera tal que quede asegurada la probidad y la lealtad en la producción de la prueba.

5. Instancias y recursos

5.1 Recurso de Reposición

El Código del Trabajo en su art. 741 regula lo concerniente al recurso de reposición, el cual procede contra los autos interlocutorios. Se interpondrá dentro de los dos días siguientes a su notificación cuando se hiciera por avisos fijados en la tabla, y se decidirán a más tardar tres días después. Si se interpusiere en audiencia, deberá decidirse oralmente en la misma, para lo cual podrá el juez decretar un receso de media hora.

Por su parte el Código Procesal Civil, contempla que el recurso de reposición procede contra todas las providencias y los autos no definitivos a fin de que el mismo tribunal que los dictó pueda proceder a su reconsideración. Asimismo, contempla, que en el recurso se expresará, en todos los casos, la infracción legal que contiene la resolución impugnada, debiéndose exponer una sucinta explicación de las razones del recurrente (art. 694 del C.P.C.).

En base al principio de subsanación aplicado al recurso de reposición, el Juez está facultado para indicarle al apoderado procesal que subsane el recurso por falta de motivación en el acto de su interposición, el cual resolverá en forma debidamente motivada (art. 20 del C.P.C.).

No interponer el recurso de reposición no impedirá al apoderado procesal hacer uso del recurso de apelación.

5.2 Recurso de apelación

El recurso de apelación se encuentra regulado en los arts. 743 al 745 del Código del Trabajo y supletoriamente se pueden aplicar los arts. 701, 702, 705,714, 715 del C.P.C.

Contra las sentencias que tienen el carácter de definitivas, procede el recurso de apelación, en el cual, recibido el expediente por parte del Tribunal, dicta auto señalando fecha y hora, para que dentro de los 10 días siguientes, se celebre audiencia de alegaciones de las partes, las que una vez evacuadas, podrá retirarse a deliberar por un tiempo no mayor de una hora, pronunciando oralmente el fallo; en caso contrario, citará para otra audiencia, que deberá celebrarse dentro de los 10 días siguientes, para proferir el fallo y notificarlo. La notificación de ambas sentencias se hará en estrados.

5.3 Recurso de hecho

En cuanto al Recurso de Hecho el art. 746 señala que: “Procederá al recurso de hecho por ante el inmediato superior contra la providencia del Juez que deniega el de apelación o contra la del Tribunal que no concede el de casación.”

El mencionado artículo no señala el procedimiento a seguir para su tramitación, en virtud de esos vacíos se pueden aplicar supletoriamente lo regulado en los arts. 730 al 734 del Código Procesal Civil, los cuales regulan lo referente al recurso de queja por ser el procedimiento que más se asimila al recurso de hecho.

5.4 Recurso de casación

Como recurso extraordinario el Código de Trabajo de Honduras contiene el Recurso de Casación en su art.764: “Con el fin principal de unificar la jurisprudencia nacional de Trabajo, habrá lugar al recurso de casación: a) Contra las sentencias definitivas dictadas por las Cortes de Apelaciones de Trabajo en los juicios ordinarios de cuantía superior a 4,000 lempiras (US\$211.05 Dólares); y, b) Contra las sentencias definitivas de los Jueces de Letras de Trabajo dictadas en juicios ordinarios de cuantía superior a 10,000 Lempiras (US\$ 527.63 Dólares), siempre que las partes de común acuerdo, y dentro del término que tienen para interponer apelación, resuelvan aceptar el recurso de casación per saltum.”

Para poder presentar el Recurso de Casación se necesitan las siguientes causales: Art. 765:

“Son causales de casación:

1° Ser la sentencia violatoria de ley sustantiva, por infracción directa, aplicación indebida o interpretación errónea. Si la violación de la ley proviene de apreciación errónea o falta de apreciación de determinada prueba, es necesario que se alegue por el recurrente sobre este punto, demostrando haberse incurrido por el sentenciador en error de hecho o de derecho que aparezca de manifiesto en los autos. Sólo habrá lugar a error de derecho en la casación de trabajo cuando se haya dado por establecido un hecho con un medio probatorio no autorizado por la ley, por exigir ésta al efecto una determinada solemnidad para la validez del acto, pues en este caso no se debe admitir su prueba por otro medio, y también cuando deja de apreciarse una prueba de esta naturaleza, siendo el caso de hacerlo; y, 2° contener la sentencia del Tribunal decisiones que hagan más gravosa la situación de la parte que apeló de la primera instancia o de aquélla en cuyo favor se surtió la consulta.”

Los requisitos para el Recurso de Casación son los siguientes, de acuerdo al art. 769: 1° la designación de las partes; 2° la indicación de la sentencia impugnada; 3° la relación sintética de los hechos en litigio; 4° la declaración del alcance de la impugnación; 5° la expresión de los motivos de casación indicando: a) el precepto legal sustantivo, de orden nacional, que se estime violado, y el concepto de la infracción, si directamente, por aplicación indebida o por interpretación errónea; y, b) en caso de que se estime que la infracción legal ocurrió como consecuencia de errores de hecho o de derecho en la apreciación de pruebas, citará estas singularizándola y expresara que clase de error, se cometió.

6. Grado de oralidad o escrituración

El grado de oralidad y publicidad está estipulado en el art. 720 del Código de Trabajo que establece: “Las actuaciones y diligencias judiciales, la práctica de pruebas y la sustanciación se efectuarán oralmente en audiencia pública, so pena de nulidad, salvo los casos exceptuados en este Código.”

No obstante existe una excepción al principio de publicidad en aquellos casos cuando el Juez que dirija la audiencia puede ordenar que se efectúe privadamente, por razones de orden público o de buenas costumbres (art.721 del Código del Trabajo).

7. La conciliación judicial

La conciliación judicial está contemplada en los arts. 756 y 757 de Código hondureño, que literalmente señalan:

“En el día y hora señalados, el Juez invitará a las partes a que, en su presencia y bajo su vigilancia, procuren conciliar su diferencia. Si se llegare a un acuerdo se dejará constancia de sus términos en el acta correspondiente, tendrá fuerza de cosa juzgada y su cumplimiento se llevará a cabo dentro del plazo que él señale. Si el acuerdo fuere parcial, se ejecutará en la misma forma, en lo pertinente, y las pretensiones pendientes se tramitarán por el procedimiento de instancia”. (Art. 756)

Por su parte, el art. 757 establece: “En cualquier momento en que las partes manifiesten o el Juez considere que el acuerdo no es posible, declarará clausurada la conciliación. Acto seguido y en audiencia de trámite decretará la admisión de las pruebas que fueren conducentes y necesarias, señalará día y hora para nueva audiencia de trámite que habrá de celebrarse dentro de los 5 días siguientes; extenderá las órdenes de comparendo que sean del caso, bajo los apremios legales, y tomará todas las medidas necesarias para la práctica de dichas pruebas.”

Según el Informe de Verificación, el porcentaje de casos laborales que terminan en una conciliación osciló entre el 4,7% y el 7% entre los años 2005 y 2009, mientras que en el año 2010 se incrementó a 11,7%.²⁷⁹

Año	Casos terminados	Casos conciliados	Porcentaje
2005	1.787	117	6,5%
2006	1.782	124	7,0%
2007	1.523	95	6,2%
2008	2.333	110	4,7%
2009	1.767	116	6,6%
2010	2.694	319	11,7%

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Unidad de Estadísticas, Centro Electrónico de Documentación e Información, 2005- Diciembre 2010.sd: Sin dato

8. La mora judicial, la duración del proceso²⁸⁰

Una de los indicadores que ayuda a determinar la magnitud de la mora judicial es el número de expedientes activos que tienen los juzgados en espera de una sentencia o resolución que los finalice.

Según el informe de verificación, la cantidad de casos entrados a los juzgados de primera instancia competentes en materia laboral, se ha incrementado significativamente en los dos últimos años, pasando de 2.208 casos en 2005 a 11.298 en 2010. Este aumento en la cantidad de demandas laborales obedece, de acuerdo con el CEDIJ, a reclamos por concepto de salarios mínimos. En segunda instancia, la cantidad de casos entrados también se incrementó de 932 en 2005 a 1822 en 2010. A nivel de la Sala de Casación se registró un aumento de 246 casos en 2005 a 613 en 2010.

El aumento en el número de casos entrados y la relativa estabilidad en la cantidad de casos terminados tanto en primera como en segunda instancia (1.787 en 2005 frente a 2.694 casos en 2010, y 916 en 2005 frente a 1.337 en 2010), ha implicado un aumento significativo en la cantidad de casos activos o en trámite, que pasaron de 1.534 en 2005 a 8.604 casos en 2010 en primera instancia, y de 95 casos en 2005 a 485 en 2010 en segunda instancia. Situación contraria se registra a nivel de la Sala de Casación, cuyo circulante se ha reducido de 451 casos en 2005 a 43 en 2009, aumentando de nuevo en 2010 a 516 casos.

Número de casos entrados, terminados y en trámite al concluir el año. Período 2005-2010²⁸¹

Instancias y competencias	2005			2006			2007			2008			2009			2010		
	Entrados	Terminados	Activos															
Primera instancia																		
Juzgados Especializados	1896	1661	1156	2712	1602	1876	2479	1406	2676	2351	2208	2352	3632	1586	3587	8747	2173	6574
Juzgados Mixtos	312	126	378	390	180	488	403	117	774	461	125	110	610	181	945	2551	521	1447
Total	2208	1787	1534	3102	1782	2364	2882	1523	3450	2812	2333	2462	4242	1767	4532	11298	2694	8604
Segunda instancia																		
Cortes especializadas	793	835	86	821	789	133	940	849	213	977	1079	127	911	958	87	1822	1337	485
Cortes Mixtas	139	81	9	114	66	16	97	57	14	74	64	8	113	98	9	sd	sd	sd
Total	932	916	95	935	855	149	1037	906	227	1051	1143	135	1024	1056	96	1822	1337	485
Casación																		
Total	246	397	451	254	293	412	303	408	307	347	497	157	340	233	43	613	540	516

Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por el CEDIJ, Poder Judicial, Oficina de Acceso a la Información Pública. Mayo

En cuanto al desempeño de los tribunales laborales de primera instancia, se observa una reducción de la tasa de resolución (a excepción del año 2008), pasando de 46,1 en 2006 a 24,8, en 2010 lo que significa que en 2006, de cada 100 casos, 48 quedaban pendientes de resolución al finalizar el año, mientras que en 2010, quedan pendientes 75 de cada 100.

En segunda instancia, la tasa de resolución ha sido fluctuante, pasando de 83 en 2006 a 73,3 en 2010, con una tasa máxima en 2009 que alcanzó el 91,1. Respecto a la tasa de pendencia se ha elevado en 2010 hasta 27 de cada 100 casos.

Finalmente, a nivel de casación, la tasa de resolución mostró una mejora entre 2006 y 2008, incrementándose de 41,6 a 76 durante ese período, sin embargo, se redujo en 2009 a 46,9. Para este último año, de cada 100 casos en casación, 53 quedaron pendientes de resolverse.

²⁷⁹ Esta parte del trabajo está basado en el Informe de Verificación de la implementación de las recomendaciones del libro blanco. En: OIT, Informe de verificación, Honduras, 2011, óp. cit.; pág. 45 y siguientes.

²⁸⁰ OIT, Informe de verificación, Honduras, 2011, óp. cit.; pág. 45.

²⁸¹ OIT, Informe de verificación, Honduras, 2011, óp. cit.; pág. 46.

Tasa de resolución de casos laborales según instancia. Período 2006 – 2010²⁸²

Instancia y tasas	2006	2007	2008	2009	2010
Primera instancia					
Tasa de resolución	46,1	35,0	46,4	29,5	24,8
Tasa de pendencia	48,5	61,4	46,8	59,9	75,2
Tasa de congestión	2,2	2,9	2,2	3,4	3,1
Segunda instancia					
Tasa de resolución	83,0	76,4	89,4	91,1	73,3
Tasa de pendencia	14,5	19,1	10,6	8,3	26,7
Tasa de congestión	1,2	1,3	1,1	1,1	2,7
Casación					
Tasa de resolución	41,6	57,1	76,0	46,9	sd
Tasa de pendencia	58,4	42,9	24,0	53,1	sd
Tasa de congestión	2,4	1,8	1,3	2,1	sd

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Unidad de Estadísticas, Centro Electrónico de Documentación e Información, Diciembre de 2010.

En cuanto a la duración de los procesos, según la información proporcionada por la Unidad de Estadísticas del Poder Judicial, el tiempo promedio de resolución de los casos laborales en primera instancia fue de 15,5 meses en el 2010, donde los juzgados mixtos reportaron una duración promedio de 19 meses mientras que en los juzgados especializados, la duración promedio fue de 12 meses. Como se observa en el cuadro, la duración promedio de los casos se ha incrementado, en los últimos años, pasando de 10 meses en 2005 a más de 15 meses en 2010.

En cuanto a la duración promedio en la Corte de Apelación del Trabajo, la duración promedio de un caso fue de 9 meses en 2010.

Duración promedio de los casos resueltos por los juzgados de primera instancia. Período 2005-2009²⁸³

Año	Duración promedio
2005	10 meses
2006	19 meses
2007	13 meses
2008	11 meses
2009	16 meses
2010	15,5 meses

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Unidad de Estadísticas, Centro Electrónico de Documentación e Información, 2005- 2010. Mayo 2011.

9. Gratuidad o costos del proceso laboral

El Código de Trabajo de Honduras tiene establecido el principio de gratuidad

en su art. 717: “La actuación en los juicios del trabajo se adelantará en papel común, no dará lugar a impuesto de timbre, ni a derechos de Secretaría, y los expedientes, despachos, exhortos y demás actuaciones cursarán libres de porte por los correos nacionales”.

Igualmente quedan exentos de los impuestos de papel sellado timbres todos los actos jurídicos, documentos y actuaciones que se tramiten ante las autoridades de trabajo, judiciales o administrativas, en relación con la aplicación de este Código, de sus reglamentos o de las demás leyes de trabajo o de previsión social.

Igual excepción rige para los contratos y convenciones de trabajo, sean individuales o de orden colectivo. Los servicios de los funcionarios del trabajo respecto de particulares serán gratuitos. Art.17 del Código del Trabajo.

Este principio tiene aplicación en los procesos o acciones que realiza el Tribunal en materia laboral con otros juzgados y otras instituciones administrativas, como el Instituto de la Propiedad, Instituto Hondureño de Seguridad Social, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, que permitan la agilización del proceso laboral como son por ejemplo las comunicaciones.

Según el Informe de Verificación, para el año 2010, el costo que representó la materia laboral en las oficinas especializadas fue de 13,6 millones Lempiras, mientras que en el 2005 fue de 9,9 millones Lempiras, lo que representa un incremento porcentual del 37,7%, porcentaje inferior al incremento experimentado por el presupuesto total del órgano judicial (52,2%). La proporción de presupuesto dedicado a la materia laboral respecto al total del presupuesto institucional ha fluctuado entre 1% en 2005 y 1,03% en 2009, con un mínimo del 0,73% en 2007, habiendo disminuido el presupuesto en materia laboral en 2010 con respecto a 2009.²⁸⁴

Monto del presupuesto anual de los Juzgados de Letras especializados en materia laboral. Período 2005-2010 (en Lempiras)²⁸⁵

Año	Presupuesto Poder Judicial en Lps.	Presupuesto materia laboral en Lps.	Porcentaje
2005	986.631.100	9.884.838	1,00
2006	1.069.274.800	10.262.589	0,96
2007	1.422.921.124	10.344.500	0,73
2008	1.507.228.300	12.548.096	0,83
2009	1.570.847.527	16.109.432	1,03
2010	1.501.269.700	13.609.460*	0,91

* En 2010 el Juzgado laboral de La Ceiba se fusionó con los Juzgados Seccional, de Familia y de Niñez y Adolescencia, por lo que no se consigna en el presupuesto los gastos de dicho juzgado.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la CSJ, CEDIJ, Oficina de Acceso a la Información Pública y la SEFIN. 2010.

²⁸⁴ Ídem, pág. 44

²⁸⁵ OIT, Informe de verificación, Honduras, 2011, óp. cit.; pág. 44.

²⁸¹ OIT, Informe de verificación, Honduras, 2011, óp. cit.; pág. 47.

VI. Problemas y diferencias de la administración de la justicia laboral

Por razones de índole presupuestaria, los Juzgados de Letras del Trabajo no se encuentran establecidos en todos los sectores económicos del país, siendo Tribunales de lo Civil los que dirimen los conflictos sobre esta materia.

La Conciliación Judicial se lleva a cabo por los propios Jueces, lo que la vuelve rutinaria.

No existe una verdadera sistematización de la jurisprudencia en materia judicial, lo que da lugar a que se dicten fallos contradictorios y variables.

Debido a los bajos presupuestos que se le asignan al Poder Judicial, resulta ser una realidad la existencia de una mínima infraestructura física y limitados recursos materiales.

Lo mismo sucede con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, por razones presupuestarias es difícil incrementar el número de Inspectores de Trabajo, y los pocos existentes tienen serios problemas para realizar sus labores por falta, transporte, logística, etc.

El bajo conocimiento técnico-jurídico del Derecho del Trabajo, se presenta en aquellos Juzgados a nivel nacional que no son especializados en dicha materia, al ser desempeñados por jueces del ámbito civil.

La jurisprudencia en materia administrativa es muy limitada y casi inexistente en derechos colectivos.

En el ámbito del derecho colectivo, no existen Juntas de Conciliación y Arbitraje de carácter permanente por causas de índole económica y sus integrantes tienen bajas remuneraciones por su labor.

Capítulo 5

LA JUSTICIA LABORAL EN NICARAGUA

Donald Alemán Mena

I. Contexto del sistema de administración de justicia laboral

1. Datos generales

El Estado de Nicaragua es libre, soberano, unitario e indivisible. Su gobierno es democrático y presidencialista. Su superficie total es de 129.494 Km². Para su administración, se divide en 15 Departamentos, 2 regiones autónomas en la Costa del Atlántico y 153 Municipios.

La población estimada es de 5.668.866 habitantes; el 56.5% reside en zonas urbanas y un 43.5% en zonas rurales. La esperanza de vida al nacer para el periodo 2005-2010 alcanza los 72.89 años, con 76.02 para las mujeres y 69.91 para los hombres.²⁸⁶

La población bajo la línea de la pobreza es del 40.7%, la tasa neta de participación es del 53.3%, la tasa de desempleo abierto llegó a un 6.1% y la tasa de ocupados con sub-empleo es del 31.2%, para el año 2008. En el índice de desarrollo humano 2009 ocupa el puesto 115 ubicándose entre los países con un índice de desarrollo por debajo del promedio.²⁸⁷

El Producto Interno Bruto para el año 2010 alcanzó los US \$ 6.551.5 millones. El Producto Interno Bruto per cápita en el año 2010 alcanzó los US \$ 1.124.1,

²⁸⁶ Instituto Nacional de Información de Desarrollo, **Anuario Estadístico 2008**, en [http://www.inide.gob.ni/Anuario 2008/ModuloII-Social/ModuloII_SeccionII.1.pdf](http://www.inide.gob.ni/Anuario%2008/ModuloII-Social/ModuloII_SeccionII.1.pdf)

²⁸⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Indicadores internacionales sobre el desarrollo humano, 2010, en: <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/NIC.html>

con un crecimiento de la economía del 4,5%.²⁸⁸ La actividad económica que tiene mayor número de ocupados es la actividad terciaria con 1344.4 ocupados. El comercio es la actividad económica que ocupa mayor empleados, seguido por la agricultura y la actividad pecuaria.²⁸⁹

2. Marco normativo y caracteres del sistema de justicia laboral

La Constitución Política de la República de Nicaragua es la norma fundamental del Estado.²⁹⁰ En ella se elevó a rango constitucional la mayoría de los derechos laborales tales como: derecho al trabajo, participación en la gestión de la empresa, igualdad en el salario por trabajo igual, remuneración en moneda de curso legal, inembargabilidad del salario mínimo y las prestaciones sociales, seguridad ocupacional obligatoria ante los riesgos del trabajo, jornada laboral de ocho horas, descanso con goce de salario, remuneración en días feriados, décimo tercer salario, estabilidad en el trabajo, igualdad de oportunidad para la promoción, seguridad social, derecho de huelga, regulación del trabajo de menores, libertad para elegir la profesión u oficio y el lugar de trabajo, libertad sindical plena, autonomía sindical, fuero sindical, derecho a celebrar contratos individuales de trabajo y derecho a concertar convenios colectivos. Todos estos derechos se conciben como derechos y garantías laborales fundamentales.

El marco normativo del sistema de justicia laboral está integrado por las siguientes normas jurídicas: Constitución Política de la República de Nicaragua de 1987, Código de Trabajo de la República de Nicaragua de 1996, la Ley de Carrera Docente de 1990, Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo de 1998, Ley Orgánica del Poder Judicial, 1998, Ley de Servicio Exterior del 2000, Ley Orgánica del Ministerio Público del 2000, Ley de Interpretación Auténtica del art. 236 del Código del Trabajo del 2002, Ley de Reforma al título VI del Libro Primero del Código de Trabajo “Del trabajo de los y las adolescentes” del 2003, Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa del 2003, Ley de adición de riesgos y enfermedades profesionales del año 2004, Ley de la Carrera Administrativa Municipal del 2004, Ley de la Carrera Judicial del 2004, Ley de los derechos laborales adquiridos del 2005, Ley 618 del 2007, Ley del salario mínimo del 2007, Ley General de Higiene y Seguridad del Trabajo del 2007, Ley de Habilitación Profesional para Procuradores Laborales y de Seguridad Social del 2007, Ley General de Inspección de Trabajo del 2008, Ley de reformas y adiciones al Capítulo I del Título VIII del Código del Trabajo de la República de Nicaragua del 2008, Acuerdo Ministerial N° JCHG-019-12-08

²⁸⁸ Banco Central de Nicaragua, Nicaragua en cifras 2010, en: http://www.bcn.gob.ni/estadisticas/economicas_anuales/nicaragua_en_cifras/2010/Nicaragua_en_cifras2010.pdf

²⁸⁹ Ibid.

²⁹⁰ Constitución Política de la República de Nicaragua, publicada en la Ciudad de Managua el 9 de enero de 1987.

relativo al procedimiento Administrativo Laboral Oral.

El Código del Trabajo de la Republica de Nicaragua es de orden público. El Estado tiene que garantizar su cumplimiento. Este cuerpo normativo contiene las garantías mínimas que toda persona debe gozar cuando se establece una relación laboral. Estas condiciones laborales pueden ser mejoradas mediante el convenio colectivo que se firma con las organizaciones sindicales mediante el derecho a la negociación colectiva.

El campo de aplicación del Código del Trabajo y demás leyes laborales sólo excluye a las fuerzas Armadas, en virtud del art. 3 del Código de Trabajo. Por lo tanto, todos los trabajadores y trabajadoras sin distinción alguna son titulares de los derechos y obligaciones establecidos en el Código del Trabajo y demás leyes; son de carácter de irrenunciable en correspondencia con el Numeral IV de los principios fundamentales del derecho del trabajo del Código del Trabajo.

Las relaciones laborales de los trabajadores públicos se regulan mediante la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Esta ley crea instancias administrativas que imparten justicia laboral a los servidores públicos. Estas instancias son dos: la primera es la Comisión Tripartita; la conforman el jefe de Recursos Humanos de la Institución, el Ministerio del Trabajo por medio de un Inspector y el trabajador afectado con su respectivo asesor. Esta Comisión Tripartita debe formarse para cada caso en particular. La segunda instancia es la Comisión de Apelación del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, conformada por tres miembros electos por la Asamblea Nacional a propuesta del ejecutivo, asociaciones empresariales, sindicales y la academia universitaria.

En el mencionado procedimiento existe vacíos legislativos con relación a la competencia, con relación a los siguientes tópicos: 1.- Quién debe de autorizar la terminación de contrato de trabajo de un servidor público; 2.- Quién es competente para conocer la terminación de la relación de trabajo de los servidores públicos cubiertos por el fuero sindical; 3.- Quién debe de conocer la violación por parte del empleador de los derechos de los servidores públicos; 4.- A quién corresponde la tutela de los derechos de los servidores públicos; 5.- Qué instancia debe de agotarse para acceder a la vía jurisdiccional, la del Inspector del Trabajo o la de la Comisión de Apelación de Servicio Civil. Todas estas cuestiones, a la fecha, no se han dilucidado ni por una ley de interpretación auténtica o por la vía jurisprudencial que sienta criterios unánimes al respecto.

Las relaciones laborales de los servidores de la Administración Pública son reguladas por diversas leyes especiales. Esto hace más compleja la identificación y la tutela de los derechos que les son reconocidos. Por ejemplo, la estabilidad laboral es un derecho reconocido legalmente para los trabajadores de la administración pública, por lo tanto, no está permitido el despido sin causa justificada. Sin

embargo, en la práctica, el empleador despide arbitrariamente a un servidor de la Administración Pública aplicando, erradamente, el art. 45 del Código de Trabajo, contraviniendo la ley expresa que reconoce el derecho de la estabilidad laboral.

Las instituciones públicas empleadoras, como regla general, no pagan a los trabajadores lo ordenado en sentencias judiciales firmes. Para que cumplan es necesario, además, iniciar un proceso administrativo engorroso que por lo general dura un año. Por lo tanto, dichas instituciones efectúan el pago de salarios y beneficios al año siguiente de que se emitiera la sentencia firme. Al tratarse de fondos del Estado y al no poder embargar dichos bienes se debe pedir la inclusión del pago en el próximo Presupuesto General de la República para programar su cancelación. Este modo de operar viola un precepto constitucional que establece que todos, por igual, tienen la obligación de cumplir con lo dictado en las sentencias judiciales.

Las facultades jurisdiccionales de juzgar y ejecutar lo juzgado corresponden exclusivamente al Poder Judicial.

3. Aplicación de los Convenios Internacionales de Trabajo y de otros instrumentos internacionales

La legislación nacional no define una jerarquía exacta de los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo dentro del ordenamiento jurídico de Nicaragua. Sin embargo, los Convenios Internacionales ratificados por Nicaragua siguen el mismo procedimiento para la aprobación de una ley en el poder legislativo. El art. 182 de la Constitución establece que los tratados se encuentran subordinados a ésta, por lo tanto, los tratados internacionales se ubican, en orden jerárquico, por debajo de la Constitución Política, pero por encima de las leyes ordinarias. Los derechos laborales consignados en los Convenios Internacionales de la OIT y demás instrumentos internacionales se encuentran elevados a rango constitucional y desarrollados en nuestra legislación laboral, en interpretación extensiva del art. 46 de la Constitución Política.

Los Convenios Internacionales, ratificados por Nicaragua, pasan a ser leyes de la República, aún cuando no estén contemplados taxativamente en la legislación interna. Complementan las leyes con el contenido del convenio internacional y limitan la aplicación de leyes que se opongan al tratado. Adicionalmente, el Numeral IV de los Principios Fundamentales del Código del Trabajo establece la irrenunciabilidad de los derechos laborales.

La Ley 516, Ley de Derechos Laborales Adquiridos,²⁹¹ establece que ninguna

²⁹¹ Ley N° 516 “Ley de Derechos Laborales Adquiridos”, publicada en la Gaceta Diario Oficial N° 11 del 17 de enero del año 2005.

ley, convención, tratados nacionales e internacionales, pactos o acuerdos de carácter económico o comercial, regionales o de otro tipo, con el pretexto de mejorar la competitividad comercial para empresas nacionales o extranjeras que estén operando o comiencen a operar en nuestro país podrá menoscabar, disminuir, alterar, o diferir los derechos adquiridos de los trabajadores ni contrariar las disposiciones tutelares laborales definidas en la Constitución Política, el Código del Trabajo, leyes especiales, reglamentos ministeriales y convenios colectivos.

A la fecha Nicaragua ha ratificado 55 Convenios de la Organización Internacional del Trabajo incluyendo los ocho convenios fundamentales y tiene 5 Convenios denunciados: Convenio 5, Convenio sobre la edad mínima (Industria); Convenio 7, Convenio sobre la edad mínima (Trabajo marítimo); Convenio 10, Convenio sobre la edad mínima (Agricultura); Convenio 15, Convenio sobre la edad mínima (pañoleros y fogneros); todos ellos denunciados en el año 1981 y el C 20 Convenio sobre el trabajo nocturno denunciado en 1950.

El contenido de los Convenios 87 y 98 relativos a la libertad sindical y a la negociación colectiva que han sido ratificados por Nicaragua se garantizan en la Constitución Política de Nicaragua en los arts. 47 y 87; en el Código de Trabajo en los arts. 203, 204, 206, 209, 227, 231, 234 y en el Decreto 55-97. El contenido de los Convenios 29 y 105 relativos al trabajo forzoso u obligatorio se desarrolla en los arts. 40, 80, 82 y 86 de la Constitución Política de Nicaragua. El contenido de los Convenios 138 y 182 relativos al trabajo de menores de edad se desarrolla en los arts. 71, 84 de la Constitución Política de Nicaragua; en el Código de Trabajo en los arts. 131 y 135 y en la Ley N° 287 Código de la Niñez en el art. 73. Por último, el contenido de los Convenios 100 y 111 relativo a la no discriminación se regula en el art. 82 de la Constitución Política de Nicaragua y en el Numeral XI de los Principios Fundamentales del Código de Trabajo.

II. Estructura y organización del sistema de administración de justicia laboral

La estructura de la administración de justicia laboral en Nicaragua es la siguiente:

- Corte Suprema de Justicia²⁹²
- Corte Plena;
- Sala de lo Civil;
- Sala de lo Penal;
- Sala de lo Constitucional;
- Sala de lo Contencioso Administrativo;

²⁹² Art. 22 de la Ley N° 260, Ley Orgánica del Poder Judicial de Nicaragua del 7 de julio de 1998. Publicado en la Gaceta Diario Oficial N° 137 el 23 de julio de 1998.

- Tribunales de Apelación
- Juzgados de Distrito
- Juzgados Locales

La administración de justicia en El Salvador se rige fundamentalmente por los siguientes normas jurídicas:

Constitución Política de la República de Nicaragua publicada en la ciudad de Managua el 9 de enero de 1987;

- Ley N° 185, Código de Trabajo de la República de Nicaragua, publicada en la Gaceta Diario Oficial N° 205, el 30 de octubre de 1996;
- Ley N° 260, Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua, publicada en la Gaceta Diario Oficial N° 137 el 23 de julio de 1998;
- Ley N° 476, Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, publicada en la Gaceta Diario Oficial N° 235 el 11 de diciembre del 2003;
- Ley N° 502, Ley de la Carrera Administrativa Municipal, publicada en la Gaceta Diario Oficial N° 244 el 16 de diciembre del 2004;
- Ley N° 501, Ley de la Carrera Judicial, publicada en la Gaceta Diario Oficial N° 9, 10 y 11 del 13, 14 y 17 de enero del 2005;
- Ley N° 516, Ley de los derechos laborales adquiridos, publicada en la Gaceta Diario Oficial N° 11, el 17 de enero del 2005;
- Ley N° 664, Ley General de Inspección de Trabajo, publicada en la Gaceta Diario Oficial N° 180 el 19 de setiembre del 2008;
- Acuerdo Ministerial N° JCHG-019-12-08 relativo al procedimiento Administrativo Laboral Oral.

1. Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia es el órgano de mayor jerarquía a la que le corresponde organizar y dirigir la administración de justicia, de conformidad con el Art. N° 159 de la Constitución Política de Nicaragua.

Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son señaladas en el Art. 164 de la Constitución Política de Nicaragua:

- Organizar y dirigir la administración de justicia;
- Conocer y resolver los recursos ordinarios y extraordinarios que se presenten contra las resoluciones de los tribunales de justicia de la República, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley;
- Conocer y resolver los recursos de amparo por violación de los derechos establecidos en la Constitución, de acuerdo a la Ley de Amparo;
- Nombrar y destituir con el voto favorable de las tres cuartas partes de sus miembros a los magistrados de los Tribunales de Apelaciones;

- Nombrar o destituir a los jueces de todo el país, de conformidad con la Constitución y la Ley;
- Extender autorización para el ejercicio de las profesiones de abogado y notario, lo mismo que suspenderlos y rehabilitarlos de conformidad con la ley;
- Conocer y resolver los conflictos administrativos surgidos entre los organismos de la administración pública, y entre éstos y los particulares.

La Corte Plena de conformidad con el Art. 27 de la Ley 260 vela por la resolución oportuna, rápida y razonada de los asuntos planteados ante la misma que versan sobre:

- Los recursos de inconstitucionalidad de la ley;
- Los conflictos entre los distintos Poderes del Estado, en relación al ejercicio de sus funciones, de conformidad con la Constitución Política de la República y en ejercicio de la función de control constitucional que le es inherente;
- Los conflictos de competencia entre las Salas de la Corte Suprema;
- Las excusas por implicancias y recusaciones contra los Magistrados de la Corte Suprema.

La Corte Suprema se encuentra conformada por cuatro salas especializadas: Constitucional, Civil, Penal y Contencioso Administrativo. Cada Sala Suprema está conformada por un número no menor de tres magistrados electos anualmente de entre sus miembros, en Corte Plena, con el voto favorable de por lo menos dos tercios del total de sus integrantes. Cada magistrado podrá integrar permanentemente hasta un máximo de dos salas.

2. Tribunales de Apelación

Los Tribunales de Apelación conocían y resolvían en segunda instancia de los recursos en contra de las sentencias dictadas por los Juzgados de Distrito y de los Juzgados Locales, de acuerdo con lo que se establece el art. 41 de la Ley 260 y el art. 271 del Código de Trabajo.

Se establecía un Tribunal de Apelaciones para cada circunscripción Judicial del país. Los Tribunales de Apelaciones a nivel nacional son 9 y se encuentran en las siguientes circunscripciones:²⁹³

- Circunscripción Las Segovias, comprende los Departamentos de Nueva Segovia, Madriz y Estelí;

²⁹³ Art. 38 de la Ley N° 260, Ley Orgánica del Poder Judicial de Nicaragua, del 7 de julio de 1998, publicado en la Gaceta Diario Oficial N° 137 el 23 de julio de 1998.

- Circunscripción Norte, comprende los Departamentos de Matagalpa y Jinotega;
- Circunscripción Occidental, comprende los Departamentos de Chinandega y León;
- Circunscripción Managua, comprende el Departamento de Managua;
- Circunscripción Sur, comprende los Departamentos de Granada y Rivas;
- Circunscripción Oriental, comprende los Departamentos de Masaya y Carazo;
- Circunscripción Central, comprende los Departamentos de Boaco, Chontales y Río San Juan;
- Circunscripción Atlántico Norte, comprende dicha Región Autónoma; y;
- Circunscripción Atlántico Sur, comprende dicha Región Autónoma.

Cada Tribunal de Apelaciones estaba integrado por un número no menor de cinco Magistrados y dividido en al menos dos Salas de Apelaciones. Cada Sala conocía las materias civil, laboral y penal. La Corte Suprema puede decidir la creación de nuevas Salas en los Tribunales de Apelaciones de acuerdo a las necesidades del servicio, en cuyo caso definirá la competencia de cada una de ellas.²⁹⁴

Sólo en el Tribunal de Apelaciones de Managua existía una Sala especializada en lo laboral. No obstante, por Ley 755 de 18 de marzo de 2011, se creó el Tribunal Nacional Laboral de Apelaciones que conoce en forma exclusiva y centralizada de todos los recursos de apelación que se interpone contra las sentencias de primera instancia. Este tribunal está destinado a crear una jurisprudencia uniforme y evitar la jurisprudencia contradictoria que se generaba con 9 tribunales de apelaciones que conocían en segunda instancia en el país. Debe tenerse en cuenta que en Nicaragua no existe el recurso de casación ni ningún otro recurso destinado a unificar la jurisprudencia que puede presentarse ante la Corte Suprema de Justicia.

La competencia en materia laboral del actual Tribunal Nacional Laboral de Apelaciones:²⁹⁵

- Conocer y resolver en segunda instancia de los recursos en contra de las sentencias dictadas por los Juzgados Locales y de Distrito;
- Conocer del Recurso de Hecho por inadmisibilidad de los Recursos de Apelación contra sentencias de los Jueces Locales y de Distrito;
- Conocer los Recursos de Amparo de conformidad con la ley de la materia;
- Dirimir los conflictos de competencia entre los Jueces que le están subordinados territorialmente;

- Resolver los incidentes de impugnancias y recusaciones que se promuevan contra sus miembros;
- Los demás que la ley determine.

3. Juzgados de Distrito

Los Juzgados Distrito son unipersonales. Los Jueces son nombrados por tiempo indefinido por la Corte Plena de conformidad a lo establecido en el art. 45 de la Ley Orgánica de Poder Judicial y Ley de Carrera Judicial. Se establece al menos un Juzgado de Distrito en cada Departamento y Región Autónoma, con sede en la cabecera del mismo. La Corte Plena puede acordar la creación de nuevos Juzgados de Distrito en los lugares que ella determine, de acuerdo a las necesidades para su creación estableciendo la competencia que les corresponde, los Jueces no pueden ser removidos de su cargo, salvo casos de destitución por las causas y de acuerdo al procedimiento establecido en Ley Orgánica de Poder Judicial.²⁹⁶

Es competencia de los Juzgados Civiles de Distrito conocer en primera instancia de los procesos en materia de derecho civil, mercantil, agrario, laboral, seguridad social y todos aquellos que no sean competencia de un Juzgado específico dentro de la misma jurisdicción territorial. También existen juzgados de distrito en materia penal.

Los Juzgados de Distrito se clasifican, según la materia, en: Juzgados de Distritos Civiles; Juzgados de Distrito Penal (Audiencia, Juicio y Ejecución); Juzgados de Distrito Penal de Adolescentes; Juzgados de Distrito del Trabajo; Juzgados de la Distrito de Familia; y los de otras especialidades que la ley determine. No obstante, sólo existen 5 juzgados especializados en materia de trabajo en todo el territorio nacional: 2 en la ciudad de Managua, 1 en León, 1 en Chinandega y 1 en Matagalpa.

En las demás cabeceras departamentales y municipios los Juzgados de Distrito Civiles y los Juzgados Locales Únicos son los que conocen de las causas laborales conjuntamente con las otras materias. Las causas laborales constituyen aproximadamente el diez por ciento de la totalidad de las causas en este tipo de juzgados. Los jueces civiles y los locales tienen que conocer incluso las causas de naturaleza penal que se continúan rigiendo por el Código Penal anterior. La competencia de los jueces civiles y locales es la misma, por lo que en materia laboral conocen ambos del procedimiento en primera instancia, e interpuesta la apelación, en ambos casos, los expedientes deben de subir al correspondiente Tribunal de Apelaciones. En algunas circunscripciones existe uno o dos jueces de distrito y un juez local, y todos tienen las mismas competencias, por lo que

²⁹⁴ Art. 39 y 40, Ibid.

²⁹⁵ Art. 41, Ibid.

²⁹⁶ Arts. 44 y 45, Ibid.

los litigantes pueden optar entre interponer directamente sus demandas ante uno u otro, según sus preferencias. Aunque está en marcha la organización de una oficina de distribución de causas en todas las circunscripciones. Por razón de la cuantía todos los jueces de trabajo, los jueces de distrito y locales de lo civil y los jueces únicos locales, conocen de toda demanda laboral independientemente de la cuantía.

La competencia de los Juzgados de Distrito del Trabajo es:²⁹⁷

- Conocer y resolver los conflictos originados en la relación laboral, de conformidad con la cuantía establecida por la Corte Plena;
- Conocer y resolver los asuntos de previsión y seguridad social, con fundamento o no en relaciones laborales;
- Conocer y resolver en segunda instancia los Recursos de Apelación contra las sentencias dictadas en causas laborales de menor cuantía;
- Conocer y resolver los conflictos de competencia suscitados entre los Juzgados Locales de esta materia en su competencia territorial;
- Los demás que la ley establezca.

Sólo existen 7 juzgados especializados en materia de trabajo en todo el territorio nacional: 4 en la ciudad de Managua, 1 en León, 1 en Chinandega y 1 en Matagalpa. En las demás cabeceras departamentales y municipios los Juzgados de Distrito Civiles y los Juzgados Locales Únicos son los que conocen de las causas laborales conjuntamente con las otras materias. Las causas laborales constituyen aproximadamente el diez por ciento de la totalidad de las causas en este tipo de juzgados. En el año 2010 fueron creados 3 Juzgados ad hoc en la ciudad de Managua, estos juzgados sólo dictan sentencias y están ubicados en el complejo judicial de Nejapa.

4. Juzgados Locales

Se establece al menos un Juzgado Local en cada Municipio del territorio nacional, con sede en la cabecera del mismo. La Corte Plena puede acordar la creación de nuevos Juzgados Locales en los lugares que ella determine, de acuerdo a las necesidades para su creación estableciendo la competencia que les corresponde.

Los Juzgados Locales son unipersonales. Los Jueces Locales son nombrados por tiempo indefinido por la Corte Plena de conformidad con lo establecido en la Ley de Carrera Judicial. Los Jueces no pueden ser removidos de su cargo, salvo casos de destitución por las causas y de acuerdo al procedimiento establecido en la ley.²⁹⁸

²⁹⁷ Art. 49, Ibid.

²⁹⁸ Art. 52, Ibid.

La competencia de los Juzgados Locales dependerá del tipo de Juzgados Locales:²⁹⁹

- Juzgados Locales Únicos: Este juez tiene todas las competencias que corresponden a los Jueces Locales Civiles, Penales, así mismo conocen de los asuntos laborales.
- Juzgados Locales Laborales: Es competencia de los Juzgados Locales del Trabajo conocer y resolver los conflictos originados en la relación laboral, de conformidad con la cuantía establecida por la Corte Plena.

Actualmente, no existen los Juzgados Locales del Trabajo, a pesar de estar establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial.³⁰⁰

Número de oficinas jurisdiccionales en materia laboral según instancia y tipo de competencia. Período 2005-2010³⁰¹

Instancias y competencias	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primera	173	176	175	174	174	176
Juzgados de competencia única*	3	4	5	5	5	7
Juzgados de competencia mixta	170	172	170	169	169	166
Juzgados ad hoc**	NA	NA	NA	NA	NA	3
Segunda	9	9	9	9	9	9
Cámaras de competencia única ***	1	1	1	1	1	1
Cámaras de competencia mixta	8	8	8	8	8	8
Total	182	185	184	183	183	185

* Primero y Segundo de Managua, León, Matagalpa y Chinandega.

** Los juzgados ad hoc fueron creados en el 2010 y están ubicados en el Complejo Judicial Nejapa (solo dictan sentencia).

*** Tribunal de Apelaciones de Managua.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Dirección de Información y Estadística. Enero 2011.

En el año 2010 se incrementó el número de juzgados con competencia única en materia laboral, esto debido a la creación de 2 juzgados de competencia única en Managua (Tercero y Cuarto) y la apertura de 3 juzgados Ad-hoc también en la ciudad de Managua. Estos nuevos juzgados se abrieron con el traslado de plazas de jueces provenientes de juzgados de competencia mixta, los cuales se redujeron de 169 a 166 entre 2009 y 2010.

²⁹⁹ Art. 57 y 59, Ibid.

³⁰⁰ Poder Judicial de Nicaragua. Sitio oficial. <http://www.csj.gob.ni>

³⁰¹ OIT, Informe de verificación de la implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco: Período: agosto 2010-diciembre 2010, San José: OIT, 2011; pág. 39.

5. Planta judicial, grado de especialización y carga procesal laboral³⁰²

Hasta el año 2009 existían en Managua solo 2 juzgados especializados en materia laboral. Con el Acuerdo 113 de la Corte Suprema de Justicia, del 9 de diciembre del año 2009, se crearon los Juzgados Tercero y Cuarto del Trabajo en la capital.

En ausencia de jueces especializados en laboral, los jueces civiles y los locales tienen que conocer materia laboral conjuntamente con las demás materias. La competencia en materia laboral es la misma que la de un juez especializado; con la salvedad que una vez interpuesto el recurso de apelación, en ambos casos, los expedientes deben de subir al Tribunal Nacional de Apelación Laboral.

En algunas circunscripciones existen jueces de distrito y jueces locales con igual competencia para resolver materias laborales. En muchos casos, las partes escogen a los jueces para interponer directamente sus demandas según sus preferencias. Sólo en Managua funciona la Oficina de Distribución de causas y escritos, en Granada ha empezado a funcionar otra oficina similar. En el futuro se espera implementar este sistema en todo el país.

En razón de la cuantía todos los jueces de trabajo, los jueces de distrito y locales de lo civil y los jueces únicos locales, conocen de toda demanda laboral independientemente de la cuantía.

El número de jueces y magistrados especializados en materia laboral y de seguridad social es sumamente reducido respecto del total de la planta judicial con que cuenta el país. La proporción de jueces de trabajo especializados es ínfima si la contrastamos con el total de jueces y magistrados. Por ejemplo, en el año 2007 de 383 jueces y magistrados a nivel nacional sólo 10 son especializados en materia de trabajo. Tal desproporción se mantiene si sustraemos los 162 jueces que atienden casos de naturaleza penal, pues aún así tenemos 82 jueces civiles y 129 jueces de distrito únicos que suman 211, frente a sólo 10 jueces y magistrados especializados en materia de trabajo. Tales 211 jueces y magistrados, sin tener especialidad laboral deben atender y resolver casos de esta naturaleza.

³⁰² Este apartado a partir del quinto párrafo recoge literalmente partes del Informe Técnico: OIT, **Una visión del estado de la administración de justicia laboral en Nicaragua y propuestas para su modernización y fortalecimiento**, elaborado por Ciudad Reynaud, Adolfo y Guillen Olcina, Jorge, San José: OIT, julio 2009; pág.18.

Cuadro de número de jueces y magistrados³⁰³

Materia	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Civil	68	71	81	84	82	n.d.
Penal	85	99	150	161	162	n.d.
Familia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Laboral	7	7	7	10	10	n.d.
Único	139	126	129	126	129	n.d.
Total	299	303	367	381	383	n.d.

En negrita los que resuelven casos laborales
Fuente: elaboración propia en base a datos proporcionados por el Poder Judicial.

6. La carrera judicial

6.1. Ingreso

La carrera judicial está establecida en la Constitución Política de Nicaragua en los Arts. N° 159 y 165 y desarrollada por la Ley N° 501.³⁰⁴ Se designan como Funcionarios de Carrera Judicial los cargos de Defensor Público, Secretario Judicial, Secretario de Sala, Oficial Notificador, Juez Local, Juez de Distrito, Magistrado de Tribunal de Apelaciones y Secretario de la Corte Suprema de Justicia.

La Carrera Judicial tiene el objetivo de garantizar un Poder Judicial independiente, imparcial, profesional e íntegro que transmita a la ciudadanía nicaragüense una seguridad jurídica fundamental. Permite a los ciudadanos tener la garantía de imparcialidad de quienes imparten justicia. Lo que se busca es crear una cultura política que deje de responder a los intereses personales o partidarios para dar paso a un Estado de Derecho fortalecido y justo. Los principios de la Ley de la Carrera Judicial están establecidos en el art. 2 y son: mérito, responsabilidad, igualdad, publicidad, estabilidad, imparcialidad, independencia y especialidad.

Los concursos de mérito y las pruebas de oposición, los cursos teórico-prácticos, el tiempo de ejercicio profesional, los años de servicio y los méritos, serán los parámetros mediante los cuales se definirán el ingreso, la permanencia y el ascenso en los cargos de Carrera Judicial, tanto de los aspirantes como de los que ya se encuentran dentro del sistema al momento de entrar en vigencia la Ley. Los concursos serán públicos en todas sus etapas.

El Consejo Nacional de la Carrera Judicial realizará las convocatorias para el ingreso a la Carrera Judicial convocando a concurso todas las plazas vacantes

³⁰³ *Ibidem*.

³⁰⁴ Ley N° 501, Ley de la Carrera Judicial, aprobada el 14 de octubre del 2004, publicada en la Gaceta Diario Oficial N° 9, 10 y 11 del 13, 14 y 17 de enero del 2005.

que existan en el momento. Las convocatorias serán publicadas con suficiente antelación en La Gaceta, Diario Oficial y, durante tres días seguidos en al menos un medio escrito de comunicación social de amplia circulación en el país, y mediando ocho días entre la última publicación y el inicio del Curso teórico-práctico.

Para los concursos de mérito y prueba de oposición, el Consejo Nacional de Administración y Carrera Judicial realiza una convocatoria pública. Para participar en dichos concursos se tiene que reunir los requisitos formales establecidos en el art. 10. Estos son:

- Ser nacional de Nicaragua;
- Estar en pleno goce de derechos políticos y civiles;
- Haber cumplido la edad requerida para cada caso;
- Ser abogado;
- No haber sido suspendido en el ejercicio de la abogacía y del notariado por resolución de la Corte Suprema de Justicia;
- No ser militar o policía en servicio activo o haber renunciado por lo menos doce meses antes del nombramiento;
- Ser del estado laico;
- No estar incluido en ninguna incompatibilidad establecida por la ley

El Consejo Nacional de la Carrera Judicial formará una Comisión de Admisión para la Carrera Judicial. La Comisión estará integrada por los Jueces y Magistrados de Tribunales de Apelación. Todo ello deberá ser debidamente reglamentado por el Consejo con la debida antelación.

Existen dos tipos de ingresos a la Carrera Judicial: el ingreso regular, por un lado; y el ingreso extraordinario, por el otro. Para el ingreso regular es necesario cumplir con todo el procedimiento para el ingreso a la Carrera Judicial. El procedimiento está conformado por dos etapas: la primera, superar el concurso de méritos y el examen de oposición. La puntuación global en esta etapa será hasta un máximo de 40%.³⁰⁵ En esta etapa se valorará los méritos académicos y profesionales de los aspirantes. Se tomarán en cuenta los títulos y grados académicos obtenidos, los años de servicio público, la realización de cursos de especialización jurídica, presentación de ponencias, libros, artículos, años de ejercicio profesional, idiomas, entre otros. Posteriormente se dará un examen para acceder al curso teórico práctico. La puntuación de este examen será hasta un máximo de 60%.

Pasar el concurso de méritos y examen de oposición dará derecho a acceder al curso teórico práctico de ingreso, la segunda etapa del procedimiento. La Comisión

³⁰⁵ Art. 18, *ibíd.*

de Admisión para la Carrera Judicial es quien fijará el contenido y la duración del curso teórico práctico. El primer ingreso de los grupos de profesionales a la Carrera Judicial siempre será por la categoría inferior de cada grupo profesional, de conformidad con el art. 11.³⁰⁶

El ingreso extraordinario está regulado en el art. 13 de la Ley.³⁰⁷ Uno de cada cinco vacantes de Magistrados de Tribunal de Apelaciones y dos de cada cinco vacantes para Jueces de Distrito se reserva para el ingreso extraordinario de juristas de reconocido prestigio dentro del foro nacional. Para ello es necesario cumplir con los requisitos formales establecidos para cada categoría profesional. En este tipo de ingreso se exoneran el examen o prueba específica y el curso teórico práctico requeridos en el ingreso regular. Sin perjuicio a ello, los aspirantes pueden ser llamados a una entrevista para la valoración definitiva de sus postulaciones.

La Corte Suprema de Justicia, a propuesta del Consejo Nacional de la Carrera Pública, aprobará el Escalafón de la Carrera Judicial y otros Funcionarios Judiciales. El escalafón se publicará en La Gaceta Diario Oficial, y será objeto de revisión al menos cada tres años. El Escalafón se elaborará para cada uno de los grupos profesionales y dentro de estos se distinguirán las categorías.

El Escalafón de la Carrera Judicial se compondrá del número de orden de todos los funcionarios de Carrera Judicial y reflejará los datos personales y profesionales, dentro de estos se distinguirán en categorías. A la fecha este Escalafón no ha sido aprobado.

Todavía no existe reglamentación de esta Ley y en la práctica se debate el respeto absoluto a los procedimientos para optar a cargos o puestos dentro del sistema judicial nicaragüense. Tampoco se ha regulado lo concerniente al escalafón de la carrera judicial y otros funcionarios a que se refiere el art. 32 de la Ley.

6.2. Estabilidad

La Estabilidad laboral de los funcionarios de Carrera Judicial es una garantía de su independencia. Sólo podrán ser suspendidos o destituidos de sus cargos, los funcionarios de Carrera judicial, cuando se verifique las causales previstas en la Ley; según lo establece el principio 5 y los arts. 36 y 37 de la Ley 501.

Cuando haya lugar a la suspensión o separación del cargo o cualquier otra medida disciplinaria, ésta se ejecutará por los órganos legalmente establecidos. Se debe garantizar el debido proceso, el derecho a defensa, el derecho a una audiencia,

³⁰⁶ Art. 11, *ibíd.*

³⁰⁷ Art. 12, *ibíd.*

a la contradicción y a los recursos legales que correspondan. Así mismo, tienen derecho a recibir todos los beneficios laborales acumulados que le correspondan.

6.3. Promociones y ascensos

Las garantías antes señaladas se extienden a los traslados, promociones y ascensos, que exigen, en primer lugar, el libre consentimiento del interesado. De forma excepcional y por tiempo limitado podrá establecerse la posibilidad de ascensos o traslados de funcionarios judiciales por necesidades del servicio, modificación de la organización judicial o para reforzar un órgano jurisdiccional. En el acuerdo firmado se expresará el motivo y el tiempo de duración del traslado. Finalizado el plazo de traslado o ascenso temporal el magistrado retornará a su puesto de trabajo inicial.

Los arts. 48, 49 y 50 de la Ley 501 regulan lo relativo a las plazas vacantes y los ascensos dentro de la carrera, estableciendo que, producida una vacante en un órgano judicial se ofertará la plaza a los funcionarios de la misma categoría y grupo profesional. Si hubiese más de un solicitante, se adjudicará a quien tenga mejor puesto en el escalafón.

- Las plazas que resulten vacantes se cubrirán en la siguiente forma:
- Las últimas categorías de cada grupo profesional serán ofertadas a nuevos aspirantes por el sistema indicado para el ingreso
- Las demás categorías superiores se destinarán al ascenso de los funcionarios de la categoría inmediatamente inferior.

7. La jurisprudencia laboral

En cada una de las nueve circunscripciones judiciales en Nicaragua existían Tribunales de Apelaciones no especializados en tema laboral, exceptuando Managua. En cada uno de estos Tribunales de Apelaciones se terminaban los procesos laborales en última instancia. Esto ocasionó la producción de jurisprudencia contradictoria, pues en cada Tribunal de Apelaciones se establecieron criterios de interpretación no siempre concordantes entre sí. No existía un órgano superior o único que oriente y determine un solo criterio jurisprudencial. La ausencia de un tribunal de cierre del proceso, que origine jurisprudencia unificada es uno de los principales retos que la justicia laboral nicaragüense tenía que superar. Esta situación se irá corrigiendo con el recientemente creado Tribunal Nacional de Apelación Laboral, que conoce todas las apelaciones de las sentencias de primera instancia a nivel nacional.

Anteriormente existían a nivel nacional 8 Tribunales de Apelaciones que no

contaban con especialización en materia laboral, y que en su mayoría conocían de causas civiles y penales paralelamente con lo laboral, aplicando criterios generales en la mayoría de los casos y no siempre de acuerdo a la naturaleza, principios y procedimiento exclusivo y puramente laboral, lo cual requiere conocimiento especializado.

8. Infraestructura y medios materiales

En Managua hay limitaciones en cuanto a las instalaciones físicas. Los jueces consideran que las condiciones de trabajo no son óptimas, no hay comodidad, los lugares de trabajo son reducidos. Esta situación se agrava cuando hay que reorganizar el poco espacio por reparaciones de equipos, fumigaciones, mantenimiento, acondicionamientos de equipos u otros factores.

Por otra parte, las audiencias se realizan de forma sincrónica en los siete juzgados. Esto ocasiona demora en las audiencias programadas; en muchos casos se tiene que esperar hasta cuatro horas para celebrarse la audiencia, en otros para suspenderla. Esto desgasta a las partes y desacredita la seriedad y solemnidad de las audiencias probatorias. La situación se agrava al no existir las condiciones mínimas para permanecer a la espera de la celebración de las audiencias; generalmente los litigantes esperan en un pasillo, de pie, junto con testigos, documentos, peritos u objetos para la audiencia y sin posibilidad de retirarse por el riesgo de no estar presente a la hora en que se dispone el inicio de la audiencia.

En los demás circunscripciones judiciales, donde no hay jueces especializados en laboral, las limitaciones son aún mayores, no solamente por el espacio sino por la excesiva carga de los juzgados locales o de distrito que tienen que tramitar causas no sólo laborales, sino que además ven casos penales, civiles, familia, entre otros. Por lo que tienen que atender a todos los justiciables para resolver temas radicalmente distintos entre sí.

En víspera de la transformación procesal laboral en Nicaragua aún no se cuenta con la infraestructura necesaria para asumir el cambio al sistema oral. Se carece de salas de audiencias adecuadas para la celebración de los juicios orales, aunque existe el espacio físico para su construcción. Además, se carece del equipo técnico, como medios de grabación, que debería instalarse en cada juzgado o sala laboral. Actualmente sólo Managua cuenta con salas habilitadas para audiencias en lo laboral.

En este sentido la Corte Suprema de Justicia pretende instaurar al menos un juez laboral en cada Departamento, lo cual ya será un inicio hacia la especialización laboral de la que carecemos.

III. Mecanismos de solución de conflictos

Nicaragua está avanzando hacia la cultura de la negociación, conciliación y arbitraje laboral como mecanismos alternos para la resolución de conflictos pre y/o extrajudiciales. Sin embargo, hasta ahora no contamos con una regulación completa sobre la conciliación pre o extra judicial.

El Ministerio del Trabajo ofrece la conciliación individual no obligatoria en los conflictos individuales de trabajo. No ser obligatoria implica citar al empleador hasta por tres veces para que este concurra al trámite; si este no acude a dicha citación, no hay sanción al respecto. En tal caso, se orienta al trabajador iniciar la vía judicial correspondiente. Sólo en caso de que el empleador acuda al trámite y se llegue a un acuerdo, éste podrá ejecutarse directamente en la vía judicial.

El Ministerio del Trabajo es el órgano administrativo más idóneo para llevar a cabo los trámites de conciliación laboral. Ello presupone tener el presupuesto necesario para capacitar y crear las condiciones idóneas para que el Ministerio asuma esta tarea. Además, si se prevé que la conciliación se vuelva obligatoria, esto multiplicará el requerimiento del servicio y será necesario, además, tener suficiente personal calificado para llevar a cabo estas conciliaciones.

Sin embargo, consideramos que el acercamiento de las partes en conflicto mejora las relaciones laborales; además ayuda a liberar la carga procesal laboral y la mora judicial que existe actualmente. La conciliación es la manera más eficaz, breve y económica de resolver los conflictos laborales.

1. Mecanismos en la empresa

En la empresa es el sindicato el que asume la reclamación directa por la restitución de los derechos laborales. Habitualmente el procedimiento de reclamación se establece en los convenios colectivos. Se establece, por ejemplo, la obligatoriedad de realizar una comisión bipartita (empleador-trabajador y/o sindicato) para resolver conflictos individuales. El objetivo es llegar a un arreglo entre las partes. Sin embargo, no siempre se logra este fin, porque, por lo general, el empleador convoca a esta comisión para cumplir el prerrequisito que se exige para iniciar el proceso de despido.

En las empresas donde no hay sindicatos los trabajadores hacen sus reclamos de forma individual. Cuando se trata de trabajadores del Estado, salvo por violación de convenio colectivo y violación de fuero sindical, a los trabajadores se les limita el derecho de interponer denuncias administrativas en contra de sus empleadores.

2. Órganos de conciliación, mediación o arbitraje administrativos

El Ministerio del Trabajo cuenta con una Dirección General de Derecho Colectivo y Asesoría Laboral, bajo cuya dirección se encuentra el Departamento de Negociación Colectiva y el Departamento de Conciliación Individual.

El Departamento de negociación colectiva conoce exclusivamente de los procesos de negociación de convenios colectivos y conflictos colectivos. En este proceso se contempla el trámite de conciliación obligatoria previo a la declaración de huelga y el arbitraje como trámite opcional después del trámite conciliatorio y como trámite obligatorio después de transcurridos 30 días de huelga (máximo permitido por la ley). Es obligatorio porque no es a elección de las partes, sino que tanto el empleador como los trabajadores deberán someterse al Laudo Arbitral que se dicte.

El Departamento de conciliación individual atiende las peticiones de conciliación que habitualmente presentan los trabajadores; no es común que este tipo de trámite sea solicitado por el empleador, aunque se contempla la posibilidad que lo solicite. Como se señaló, este trámite en la actualidad no es obligatorio porque la presencia del empleador es totalmente voluntaria y su inasistencia no es sancionada. Tampoco cuenta con regulación especial que regule el procedimiento. En la actualidad, el procedimiento lo dirige el funcionario conciliador del Ministerio del Trabajo. El servicio está disponible fundamentalmente en la sede central.

Personal de conciliación colectiva e individual. Período 2005 –2010³⁰⁸

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Conciliadores en la sede central	s.d.	s.d.	s.d.	9	7	8
Jefes de conciliación colectiva/individual	s.d.	s.d.	s.d.	1	1	1
Oficinistas y misceláneos	s.d.	s.d.	s.d.	2	2	2
Total	s.d.	s.d.	s.d.	12	10	11

Fuente: Dirección General de Derecho Colectivo y Asesoría Laboral. MITRAB.

En los procesos de cierre de empresa, suspensión colectiva y solicitud de cancelación de contrato de trabajo el trámite conciliatorio es obligatorio. Se desarrolla una audiencia guiada por el Inspector Departamental del Trabajo y se somete a la regulación del Proceso Administrativo Laboral Oral, tal como lo dispone el Acuerdo Ministerial JCHG – 019-12-08. En este caso la presencia del empleador es obligatoria so pena de declarar desistida la solicitud presentada por

³⁰⁸ OIT, Informe de verificación (...), óp. cit., 2011; pág. 29.

el mismo a menos que justifique válidamente su inasistencia. La inasistencia del trabajador no le acarrea ninguna sanción, pero le impide tanto la posibilidad de llegar a acuerdo como la de establecer su posición sobre la solicitud en virtud de que en la misma audiencia e inmediatamente después de la conciliación deberá contestar la solicitud.

3. La inspección del trabajo

La Ley 664, del 2008 “Ley General de Inspección del Trabajo”, es de orden público y tiene por objeto regular el Sistema de Inspección del Trabajo. En dicho cuerpo normativo se regula la organización, facultades y competencias de la inspección de trabajo a fin de promover, tutelar y garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su actividad laboral. Sin embargo, en la práctica, las inspecciones laborales en las instituciones estatales son limitadas.

En la Ley 618, “Ley General de Higiene y Seguridad del Trabajo” regula la inspección en materia de higiene y seguridad en el trabajo. Tiene por objeto mejorar las condiciones de trabajo a través de planes estratégicos, programas específicos de promoción, educación y prevención, dirigidos a elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en sus puestos de trabajo. El Ministerio del Trabajo es el que promueve el desarrollo de programas nacionales y específicos en colaboración y coordinación con otras entidades como el Ministerio de Salud, Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y las Universidades.

El personal de inspección se ha incrementado de 57 en el 2005 a 99 en el 2010, habiendo aumentado sobre todo en los departamentos y oficinas regionales.³⁰⁹

El cambio normativo de la inspección de trabajo efectuado en el 2008, así como las mejoras en la organización y gestión del servicio han permitido triplicar el número de inspecciones y atender 10 veces más inspecciones por denuncias que hace cinco años.

Número de inspecciones realizadas por el MITRAB. Período 2005 – 2010³¹⁰

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inspecciones programadas	1.549	2.186	2.511	3.330	4.120	4.633
Inspecciones por denuncia*	171	461	828	1.810	1.568	1.891
Total de inspecciones	1.720	2.647	3.339	5.140	5.688	6.524
Porcentaje de inspecciones programadas**	90%	86%	75%	65%	72%	71%
Reinspecciones	689	954	1.044	1.576	1.941	1.909
Total de visitas	2.409	3.601	4.383	6.716	7.629	8.433
Multas	3	21	65	47	37	55
Proporción sanciones/ inspección	0,17%	0,67%	1,83%	0,91%	0,65%	0,84%
Número de trabajadores comprendidos por inspecciones	129.545	156.864	204.268	310.349	229.391	281.582

* Los datos consignados en el informe anterior sobre el número de inspecciones por denuncia y reinspecciones en 2006, 2007 y 2009 registrados contenía errores, por lo cual fueron corregidos en el presente informe.

** El cálculo del porcentaje se realiza con base en el total de inspecciones y no en el total de visitas, pues no incluye las reinspecciones, de ahí la variación entre estos porcentajes y los reportados en el informe de verificación del período anterior. Fuente: Ministerio del Trabajo, Agenda Laboral. Informe de Gestión 2010.

Los datos de inspección del 2010 reflejan un aumento en el número de inspecciones del 14,7% en relación con el año anterior. Dicho incremento obedeció a los cambios que se están realizando en el sistema de inspección del MITRAB en relación a la ampliación de la cobertura a través de la focalización de las mismas, así como cambios en los protocolos de actuación de la inspección. Además, se observa un crecimiento del 10,5% en el total de visitas en el 2010 con respecto al año 2009.

El 29,3% de las empresas inspeccionadas recibieron una visita de reinspección y el 0,84% de los inspeccionados recibieron una multa producto de la inspección del trabajo.

Al dividir el número de trabajadores comprendidos por las inspecciones entre el número total de inspecciones, se obtiene que en el 2005 el promedio de trabajadores por inspección era de 75 mientras que en 2010 fue de 43 trabajadores, lo que puede obedecer a una política de inspección en empresas más pequeñas que las que tradicionalmente se inspeccionaban en 2005.³¹¹

³⁰⁹ OIT, Informe de verificación (...), óp. cit., 2011 pág. 31.

³¹⁰ Ibid, pág. 27.

³¹¹ Ibid.; pág. 27

IV. Competencia de la administración de justicia laboral

1. En razón de la materia

En nuestro derecho positivo la competencia de los jueces en razón de la materia establece que los jueces del trabajo conocerán, en primera instancia, dentro de su respectiva jurisdicción, de los conflictos individuales y colectivos de carácter jurídico que surjan entre empleadores y trabajadores, sólo entre aquellos o sólo entre estos, derivados de la aplicación del Código del Trabajo, leyes, decretos, reglamentos del trabajo, del contrato de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con él. Conocerán además de denuncias de carácter contencioso que ocurran con motivo de la aplicación de la ley de seguridad social y de las faltas cometidas contra las leyes de trabajo, con facultad de aplicar las penas consiguientes, todo de conformidad con el art. 275 CT.

De lo anterior se desprende que la competencia en razón de la materia es improrrogable e indelegable, por ello se requiere que la vía judicial sea especialista de la materia laboral pues todo conflicto de orden laboral deber ser resuelto en base a principios y fundamentos propios del derecho laboral de acuerdo a su propia naturaleza.

2. En razón del territorio

En relación a la competencia en razón de territorio es juez competente para el conocimiento de las acciones jurídicas derivadas del contrato o relación de trabajo:

- a) El del lugar de la celebración del contrato o el de la ejecución del trabajo, a elección del demandante;
- b) El del lugar del territorio nacional en que se celebró el contrato de trabajo, cuando se trate de pretensiones nacidas de contratos celebrados con trabajadores nicaragüenses para la prestación de servicios en el exterior, de acuerdo con lo previsto en el art. 277 del Código de Trabajo.

Con respecto a la cuantía, el art. 276 del Código de Trabajo establece que la cuantía no será determinante para iniciar procesos laborales.

V. Características del proceso judicial laboral

El derecho procesal del trabajo necesita de principios propios. Esto se fundamenta en la necesidad de una desigualdad compensatoria y la búsqueda de la verdad real así como la indisponibilidad para cumplir con la Ley. El derecho al trabajo es una garantía constitucional, por lo tanto, el Estado debe actuar como garante del ejercicio de ese derecho. Ello implica velar por el cumplimiento de

las disposiciones legales, condiciones de trabajo y protección de trabajadores, estabilidad laboral, horas de trabajos, descansos, permisos, vacaciones, salarios, indemnizaciones, restituciones, seguridad social e higiene, sin dejar a un lado los derechos que ejerce el colectivo.

Los procesos judiciales laborales se caracterizan por una serie de elementos: la necesidad de celeridad de sus términos, es decir, los plazos deben ser cortos. El impulso debe ser de oficio, esto implica, la obligación del juez de actuar aún si la parte afectada evita o no desea iniciar o promover la acción. Informalidad de las actuaciones para las partes. La celeridad, para hacer al proceso más accesible y expedito, Y por último, la gratuidad en virtud de la cual se está exonerado de pagar todos los gastos de participar ante las instancias judiciales de trabajo o las autoridades administrativas.

La base constitucional que garantiza todo ello se encuentra regulado en los arts. 52, 159 y 160 de la Constitución Nacional. Dichos artículos establecen que los ciudadanos tienen derecho a hacer peticiones, estas deben tener pronta resolución o respuesta y, finalmente, ser debidamente notificados en los plazos que la ley establezca.

Las facultades jurisdiccionales de juzgar y ejecutar le corresponden exclusivamente al Poder Judicial. La administración de justicia debe garantizar el principio de la legalidad; proteger y tutelar los derechos humanos mediante la aplicación de la ley en los asuntos o procesos de su competencia.

De conformidad con el art. 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los Jueces y Magistrados deben guardar observancia del debido proceso en toda actuación judicial, cualquiera sea la naturaleza del proceso, brindando las garantías necesarias a las partes para la adecuada defensa de sus derechos. También deben de impulsar de oficio los procedimientos que la ley señale y ejercer la función tuitiva en los casos que la ley lo requiera.

Los arts. 20 y 21 de la misma ley establecen que todas las sentencias de primer grado, dictadas por los jueces, podrán ser impugnadas por las partes mediante el recurso de apelación, sin perjuicio de los demás recursos establecidos por la ley.

Así mismo, se establece que, cualquiera que sea la materia, solo habrán dos instancias. A través del Poder Judicial, el Estado de Nicaragua garantiza el libre e irrestricto acceso a los Juzgados y Tribunales de la República para todas las personas, en plano de absoluta igualdad ante la ley para el ejercicio del derecho procesal de acción y la concesión de la tutela jurídica. En el ejercicio de la acción procesal únicamente se exigirá el cumplimiento de los presupuestos de capacidad para ser parte y tener capacidad procesal.

Existe entonces características invariables en todo proceso: la obediencia al debido proceso, derecho a la defensa, impulsión, gratuidad, doble instancia y libertad de acceso a la justicia. En el art. 266 del Código de Trabajo se observa los siguientes principios; gratuidad, oralidad, intermediación, publicidad, impulsión de oficio, concentración de pruebas, lealtad procesal y buena fe, celeridad, conciliación, ultrapetitividad, carácter inquisitivo del derecho procesal y de dirección del proceso de trabajo.

Los derechos fundamentales laborales y la legislación laboral tienen una connotación proteccionista de la clase trabajadora con el fin de equilibrar la desigualdad existente en la relación laboral desde su origen.

1. Clases de procesos

En la legislación vigente el proceso laboral es ordinario salvo para los juicios de reintegro previsto en el art. 46 del Código de Trabajo. Se establece que en los juicios de reintegro la resolución de primera instancia debe dictarse en 30 días y en 60 días si hay apelación. Esto no se cumple ya que hay juicios de reintegro que logran sentencia definitiva hasta después de 3 años. El término promedio en primera instancia es de 8 meses, a pesar de que se establece una multa para los jueces de primera o segunda instancia que no cumplan con dichos plazos. Esta multa equivale al diez por ciento del salario de las respectivas autoridades pero nunca se ejecuta dicha sanción.

No existe trámite especial de protección de derechos fundamentales, tampoco existe proceso especial violaciones de fuero sindical y mucho menos para conflictos colectivos; existe libertad absoluta para accionar en la vía jurisdiccional pero en el caso que se ventilen este tipo de acciones se llevan en la vía ordinaria laboral.

2. Etapas del procedimiento ordinario

Las etapas del proceso judicial laboral vigente son:

- Demanda;
- Trámite;
- Conciliatorio;
- Contestación;
- Apertura de pruebas;
- Sentencia;
- Medios de impugnación y;
- Ejecución.

3. El proceso laboral regulado actualmente³¹²

El derecho de todos los ciudadanos a obtener una pronta resolución o respuesta cuando acuden a los juzgados y tribunales – que como ya se ha expuesto, integran uno de los Poderes del Estado – se reconoce constitucionalmente en el art. 52 CN.

Ese derecho se extrema en relación a los trabajadores, cuando litigan en situación diferente a la del empresario. No se hallan desde luego, en una previa situación de igualdad respecto de las empresas, ni en el campo económico, ni en el jurídico y consecuentemente, cuando acceden a los tribunales tampoco en el ámbito del proceso laboral, en donde el empresario dispone de mayor poder sobre los actos procesales y sobre la prueba, por lo que en definitiva esa desigualdad real se ha de compensar intuitivamente por el juzgador al que las normas procesales han de otorgar facultades para que garantice el equilibrio real entre los litigantes para así poder conseguir la efectiva justicia de los derechos laborales.

En armonía con esta concepción, el art. 266 del CT proclama, además de la gratuidad de todas las actuaciones en los juicios y trámites laborales – reconocida también en el art. 165 CN y 21 de la LOPJ - la oralidad de las actuaciones y diligencias, exigiendo que todos los procedimientos y trámites han de estar fundamentados en esos principios, además de en la intermediación, publicidad, impulso de oficio, concentración y celeridad orientada a la economía procesal y a que los trámites del juicio del trabajo se lleven a cabo con la máxima rapidez.

Sin embargo, el procedimiento que se diseña en el Título V del Libro Segundo del Código de Trabajo no contiene algunas previsiones que se han demostrado contribuyen a la necesaria eficacia, agilidad y celeridad, ni tampoco responde a la clásica regulación de un proceso verbal por entre otras, las siguientes razones:

No se regulan actividades preprocesales de carácter obligatorio como la exigencia de acreditar haber al menos intentado una conciliación administrativa previa a la interposición de la demanda, o en el caso de demandas frente a la Seguridad Social o cualquier Administración Pública, la reclamación administrativa previa. Estos actos preprocesales son cauces rápidos y eficaces para satisfacer pretensiones puestos a disposición de los trabajadores para la solución con las debidas garantías de los conflictos, y permiten aligerar la carga de trabajo de los órganos judiciales a menor coste. El trámite conciliatorio que regula el art. 323 CT se prevé ante el mismo juez que conoce del litigio, en la misma audiencia fijada por el auto de admisión de la demanda, pero sin establecer

³¹² Este apartado a partir del párrafo recoge literalmente partes del Informe Técnico: OIT, **Una visión del estado de la administración de justicia laboral en Nicaragua y propuestas para su modernización y fortalecimiento**, julio 2009, elaborado por Ciudad Reynaud, Adolfo y Guillén Olcina, Jorge; pág.24-26.

su carácter obligatorio, aún cuando el art. 310 dispone que ese auto, “contendrá además lugar, fecha y hora para la contestación de la demanda y para el trámite conciliatorio que se hará en la misma audiencia”. No se regulan los efectos de la no comparecencia a ese acto del demandado, salvo la declaración de rebeldía que no conlleva en sí su ulterior condena en sentencia, pues se ha considerado por los tribunales nicaragüenses que la ausencia equivale a una contestación negatoria de los hechos de la demanda.

En el procedimiento verbal, solo la demanda es escrita en la instancia siendo a partir de ella totalmente oral el procedimiento, incluida la contestación, la cual se realiza en la audiencia oral en que el Juez se pone en relación directa con las partes y con las pruebas, al margen de que la vista puede ser preparada por una serie de actos escritos que pueden tener una trascendencia decisiva en el resultado de la litis. Sin embargo, la regulación actualmente vigente prevé un trámite de contestación de la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas después de notificada, más el término de la distancia en su caso. Además, se abre un trámite probatorio de seis días, prorrogable por tres días más en casos justificados (art. 327 CT) y aunque las pruebas deberán producirse en el término probatorio, con citación de la parte contraria, ante el juez o magistrado, ello es así, “salvo la prueba documental y la absolución de posiciones, que podrán presentarse en cualquier estado del juicio antes de la sentencia” (art. 328 CT).

No se prevé la posibilidad de efectuar las notificaciones y citaciones al demandado por medio distinto que no sea el de entrega de cédula o copia, mientras que para las citaciones a los testigos y peritos pueden hacerse “por los medios más expeditos posibles, como telegrama, cablegrama u otros medios semejantes, dejándose constancia en las diligencias”.

Se regula que la interposición de un recurso o remedio suspende la ejecución de la resolución impugnada, salvo cuando la ley disponga expresamente lo contrario (art. 350 CT). La consecuencia es que el procedimiento quedará habitualmente en suspenso cuando se recurra cualquier acto o actuación del mismo. En las regulaciones procesales más modernas, con el fin de evitar el abuso del proceso y las consiguientes dilaciones, generalmente se prevé que lo acordado en las resoluciones se llevará a cabo sin efecto suspensivo ni devolutivo no obstante su posible impugnación. Tratándose de sentencias recurridas, aunque en el art. 360 del CT se establece que las medidas de garantía tienen el objeto de asegurar los resultados de los procesos instituidos, se echa en falta una más concreta y específica regulación de medidas cautelares para recurrir en apelación, como el depósito, la consignación o aval bancario del importe de la condena mientras se tramita la apelación.

Se regula el embargo precautelador (art. 361 CT) sin preverse los supuestos de hecho o de derecho en que podrá acordarse precautoriamente el embargo de bienes del demandado, quedando a criterio discrecional del juez acordar esas medidas “según las circunstancias”. No se regula un incidente de posible oposición a esa medida que parece tener un carácter preventivo, y se echa en falta la regulación de la ejecución provisional de la sentencia ganada en instancia. En su regulación procesal suele admitirse la posibilidad de percibir cantidades a cuenta de la condena en concepto de anticipo, con la garantía en su caso del Estado de la devolución, para el caso de ulterior revocación, o la readmisión o reintegro al trabajo mientras se sustancia la segunda instancia.

El CT admite la apelación frente a cualquier clase de sentencias y también con independencia de la inferior o mayor cuantía de la condena. Parece obvio que las sentencias dictadas en segunda instancia tiene un coste para la Administración de Justicia que no debería soportarse cuando el beneficio que se otorga con la misma es inferior. Por otra parte, para el trabajador – incluso con la regulación posible de medidas cautelares y ejecución provisional – es penoso que haya de esperar a una sentencia firme y definitiva cuando se trata de cuantías de poca monta – habitualmente correspondientes al impago del salario debido o de algún derecho conexo al mismo – o en materias como la disciplinaria (sanciones) o vacaciones, que carecen de importancia trascendental en la relación de trabajo. La CN no exige una segunda instancia con carácter generalizado para todas los procedimientos – parece que únicamente se prevé en el art. 34.9 para los procesados penalmente- y aunque el art. 159 establece que “habrá Tribunales de Apelación”, ello no equivale a un reconocimiento necesario y obligatorio de una segunda instancia para todos los procedimientos.

No se regula un procedimiento específico de apelación, por lo que salvo los trámites iniciales de plazo y órgano ante quien se interpone, según lo dispuesto en los arts. 352 y 353 del CT, ha de entenderse aplicable supletoriamente el Código de Procedimiento Civil, de conformidad con lo dispuesto en el art. 404 del CT.

No se establecen otros contenidos de la sentencia que los que ordena el art. 347 del CT. Acertadamente, el Anteproyecto de Código Procesal Civil dispone que la sentencia habrá de resolver todas las cuestiones planteadas en el proceso; que habrá de dictarse dentro de los diez días siguientes a la finalización de la audiencia para ser notificada a las partes en el plazo máximo de tres días. No se exige por tanto a los jueces y tribunales expresar los antecedentes de hecho, consistentes en el resumen de los actos de naturaleza procesal sucedidos o que hayan sido objeto de debate en el proceso. Tampoco, se exige declarar los hechos que estime probados, de manera separada. Y, lo que cada día parece más necesario de cara al necesario control de la actividad jurisdiccional por los tribunales superiores,

nada se dice respecto a expresar los razonamientos que han llevado al juzgador o tribunal a darlos por probados, y los fundamentos de los pronunciamientos del fallo.

Los diversos problemas que ofrece el procedimiento actual quedan evidenciados en la estadística existente sobre casos entrados y resueltos en los juzgados de primera instancia con competencia laboral que se inserta a continuación.

Casos entrados y resueltos en los juzgados de primera instancia con competencia en materia laboral por año y la diferencia al final del año. Período 2005-2010³¹³

Año	Casos pendientes de años anteriores	Casos entrados en el año	Casos resueltos en el año	Diferencia entre entrados y resueltos*
2005	0**	2.567	1.438	1.129
2006	1.129	2.872	1.806	2.195
2007	2.195	3.689	2.733	3.151
2008	3.151	3.427	2.471	4.107
2009	4.107	4.231	2.325	6.013
2010	6.013	4.115	1.321	8.807
Total	16.595	20.901	12.094	25.402

* La diferencia se obtiene de la suma de Casos pendientes de años anteriores y casos entrados en el año, menos casos resueltos en el año.

** En el año 2005 no se toma en cuenta la Pendencia con la que se inicia.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Dirección de Información y Estadística. Enero 2011.

Casos entrados y resueltos en oficinas jurisdiccionales de segunda instancia con competencia en materia laboral por año y la diferencia la final del año. Período 2005-2010.³¹⁴

Año	Casos entrados	Casos resueltos	Diferencia
2005	745	751	-6
2006	638	829	-191
2007	884	938	-54
2008	835	853	-18
2009	603	483	120
2010	797	713	84
Total	4.502	4.567	-65

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Dirección de Información y Estadística. Enero 2011.

Como puede apreciarse, del 2005 a diciembre de 2010 existen 16,595 casos pendientes de años anteriores, a los que hay que agregar 20,901 casos más ingresados en ese mismo lapso, lo que eleva la carga procesal a 37,496 casos. De todos estos casos sólo han podido resolverse 12,094, por lo que la diferencia entre casos ingresados y resueltos es de 25,402 casos que quedan pendientes de resolver, que continúa aumentando año a año.

Como se observa, año a año la cantidad de casos entrados es superior en alrededor de 1,000 casos respecto de los resueltos. Esta cifra de casos pendientes se duplicó en el año 2009 y se triplicó en el año 2010.

En efecto, sólo en el año 2010 ingresaron 4,115 casos y que fueron resueltos sólo 1,321, estos es, menos de 1/3 parte, acumulándose las 2/3 partes de los casos ingresados, a los 6,013 casos pendientes de años anteriores.

Esta situación evidencia la necesidad de hacer cambios importantes y urgentes al procedimiento, pero también a la infraestructura, a la especialización de los jueces y a la gestión de los juzgados.

4. Instancias y recursos

Contra las resoluciones de las autoridades laborales proceden los siguientes medios de impugnación:

- Los recursos: son resueltos por una instancia superior a la autoridad que dictó la resolución impugnada. Se contempla dos tipos de recursos:
 - Recurso de apelación;
 - Recurso de hecho.
- Los remedios: se interponen y se resuelven en la misma instancia. Se contempla tres tipos de remedios:
 - La reposición o reforma;
 - La aclaración; y
 - La ampliación.

Contra las providencias de mero trámite no se admite recurso alguno.

4.1. Apelación

La apelación se interpondrá en el acto de la respectiva notificación de la resolución o dentro de los tres días siguientes. La apelación se interpone ante la misma autoridad laboral que dictó el fallo y debe ser admitida o rechazada dentro de los tres días siguientes. Admitida la apelación, la autoridad emplazará a las partes para que, dentro de los tres días de notificada la admisión, comparezcan a estar a derecho y a expresar agravios ante la autoridad correspondiente de segunda instancia.

³¹³ OIT, **Informe de verificación** (...), óp. cit., 2011; pág. 41.

³¹⁴ *Ibid.*, pág. 41.

4.2. De hecho

La parte que se considere agraviada cuando la autoridad laboral negare el recurso de apelación o cuando dentro del término no resolviera sobre su admisión, podrá recurrir de hecho ante el Tribunal de Apelaciones, en forma verbal o escrita. Interpuesto el recurso de hecho, el Tribunal de Apelaciones pedirá las diligencias con citación de la parte contraria, debiendo la autoridad laboral remitírselas. Introducidos los autos al Tribunal, éste resolverá dentro de los tres días siguientes sobre la procedencia o no del recurso.

Si el Tribunal estimare ajustada a derecho la negativa de la autoridad inferior, le devolverá los autos con certificación de lo proveído. Cuando juzgare indebida la denegación del recurso, lo resolverá así y notificará a las partes su admisión para que estas concurren a hacer uso de sus derechos y se proceda como se establece para la apelación.

4.3. Los remedios

Los remedios de las sentencias podrán pedirse dentro de las veinticuatro horas de notificada y la autoridad laboral, sin más trámite, dictará resolución dentro de los dos días siguientes a la presentación de la solicitud.

La reposición procede contra las resoluciones que no sean definitivas. La aclaración procede contra las sentencias que pongan fin al juicio. Se puede pedir si hubiere oscuridad en alguno o algunos de los puntos resueltos sometidos a juicio y ordenados por la ley. La ampliación procede contra las sentencias que pongan fin al juicio. Se podrá pedir si se hubiere omitido resolver alguno o algunos de los puntos sometidos a juicio y ordenados por la ley.

5. Grado de oralidad o escrituración

En la regulación laboral vigente prevé un trámite de contestación de la demanda dentro de las cuarenta y ocho horas después de notificada, no se determina audiencia real de confrontación de las partes, se hace por escrito y en transcurso de las 48 horas, más el término de la distancia en su caso. El trámite probatorio de seis días es prorrogable por tres días más en casos justificados³¹⁵ y aunque las pruebas deberán producirse en el término probatorio, con citación de la parte contraria, ante el juez, salvo la prueba documental y la absolución de posiciones, que podrán presentarse en cualquier estado del juicio antes de la sentencia.³¹⁶ Debemos señalar que también se puede como diligencia para mejor proveer realizar inspecciones después de concluido el periodo probatorio.

³¹⁵ Art. N° 327 del Código de Trabajo.

³¹⁶ Art. N° 328 del Código de Trabajo.

Las notificaciones y citaciones al demandado se hacen por medio de la entrega de cédula o copia, mientras que para las citaciones a los testigos y peritos la ley permite que se haga por los medios más expeditos posibles, como telegrama, cablegrama u otros medios semejantes, dejándose constancia en las diligencias.³¹⁷

6. La conciliación judicial

En los procesos judiciales la celebración del trámite conciliatorio es una carga procesal para el judicial mas no es obligatoria la presencia de las partes, pero existe la posibilidad de celebrar dicho tramite a petición de parte en cualquier momento hasta antes de que se dicte sentencia, lo cual es aprovechado por las partes para resolver el litigio aunque no de forma habitual o generalizada. En Nicaragua, no existe una cultura de negociación bien cimentada que pueda impulsar esta etapa procesal.

Los casos resueltos por conciliación en sede judicial disminuyeron en 2010 con respecto al 2005, pasando de 134 a 76.

Porcentaje de casos terminados por conciliación en los juzgados de primera instancia en materia laboral. Período 2005-2010³¹⁸

Año	Casos terminados	Casos resueltos	Porcentaje
2005	1.438	134	9,3
2006	1.806	139	7,7
2007	2.733	225	8,2
2008	2.471	107	4,3
2009	2.325	120	5,2
2010	1.321	76	5,8

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Dirección de Información y Estadística. Enero 2011.

7. Gratuidad y costos del proceso laboral

La gratuidad del proceso laboral es relativa en Nicaragua, es decir, sólo se proclama como un principio el que no exista costo en los juicios laborales. En realidad, el costo de la justicia laboral es muy alto tanto para el Estado Nicaragüense, pero sobre todo para los demandantes laborales que en su gran mayoría son trabajadores, pues deben gastar mucho en impulsar el complicado y largo procedimiento actualmente existente.

³¹⁷ Art. N° 285 y 286 del Código de Trabajo.

³¹⁸ OIT, óp. Cit., **Informe de verificación** (...), 2011; pág. 42.

Para el Estado se estima que el costo de la justicia por persona es de U\$ 9. En cambio para el ciudadano es incalculable; su estimación depende de muchos factores como: el tipo de acción, disponibilidad de tiempo, medios a su alcance ya sean básicos o técnicos, accesibilidad material al juzgado, asesor sindical, abogado. Existe muchos factores que inciden en la determinación del costo de la justicia que se intuye tiene un alto costo.

La ejecución presupuestaria de las oficinas de primera y segunda instancia con competencia única en materia laboral se incrementó de 12,7 millones de córdobas en 2009 a 16,6 millones en 2010.

Ejecución presupuestaria de las oficinas jurisdiccionales con competencia única en materia laboral. Período 2005 – 2010. En miles de córdobas³¹⁹

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primera instancia	4.323	5.223	7.546	7.065	7.297	10.672
León	785	877	978	1.155	1.232	1.377
Matagalpa	0	154	1.202	1.202	1.472	1.715
Complejo Nejapa (Managua)	2.618	3.150	3.174	2.226	1.772	5.308
Chinandega	920	1.042	2.192	2.482	2.821	2.135
Juzgados laborales ad hoc de Managua*	0	0	0	0	0	136
Segunda instancia	4.696	5.655	5.821	5.785	5.398	5.877
Tribunal de Apelación Managua	4.696	5.655	5.821	5.785	5.398	5.877
Total	9.019	10.878	13.367	12.850	12.695	16.549

* Los juzgados laborales ad hoc son oficinas creadas con el objetivo de reducir la mora judicial y solamente revisan y dictan sentencia en expedientes rezagados de los juzgados laborales de Managua. Uno de los 3 juzgados ad hoc creados en Managua cuenta con presupuesto. El personal de los otros 2 juzgados continúa devengando salario de los puestos de donde fueron trasladados.

Fuente: Dirección Financiera del Poder Judicial. Enero 2011.

VI. Principales problemas de la administración de justicia laboral

Después del estudio realizado y los datos recabados podemos afirmar que los principales problemas son:

- Falta de especialidad en todo el sistema de justicia laboral del país;
- Inexistencia de una Sala de Casación Laboral en la Corte Suprema de Justicia;
- Insuficiencia de tribunales adecuados;

- Mora judicial;
- Inestabilidad laboral del personal jurisdiccional, baja remuneración, ausencia de escalafón, inaplicabilidad de Ley de Carrera Judicial para el concurso y nombramiento del personal jurisdiccional;
- Carencia de plena oralidad en los procesos de trabajo;
- Carácter rutinario en la conciliación judicial;
- Renuncia de derechos laborales en sentido material por la utilización de transacciones judiciales;
- La inaplicabilidad de las normas laborales, así como la no utilización de los poderes que les confiere la Ley para mejor resolver por la falta de especialización de la judicatura;
- Jurisprudencia contradictoria, dispersa y variable;
- Limitada utilización de las nuevas tecnologías;
- Limitación en la infraestructura física y en los recursos materiales;
- Situaciones de bajo nivel de conocimiento técnico jurídico del derecho del trabajo;
- Jurisprudencia limitativa de los derechos colectivos; y,
- Poca aplicación directa por los tribunales de las Convenios de OIT ratificados por Nicaragua.

VII. Conclusiones y recomendaciones

- Es necesaria la ampliación del número de jueces especializados en materia laboral a nivel nacional.
- La instauración del juicio oral en materia laboral, actualmente, se encuentra en proceso de consulta y aprobación
- La característica principal del nuevo Proceso Laboral deberá ser el reforzamiento del principio de Impulso Procesal de Oficio, adicionado al principio de aportación de parte y al principio de investigación de oficio.
- Los principios de impulso procesal de oficio, oralidad y de concentración imponen al juez un gran desafío para descubrir la verdad material en el juicio y además son instrumentos eficaces para lograr la sencillez y la celeridad del proceso.
- La función del juez viene claramente determinada por la forma en que éste conoce y resuelve cada una de las cuestiones que se someten a su conocimiento, esto es, a través de audiencias orales, públicas y un fortalecimiento de su autoridad. El juez deberá abandonar el “refugio de su despacho” para asumir la obligación de tomar sus decisiones con rapidez, escuchando todas las argumentaciones de las partes sobre peticiones respecto de las cuales normalmente no será advertido previamente.
- La publicidad, la oralidad y la inmediatez de este sistema generarán un impulso renovador a la labor de la judicatura que, esperamos todos, se traduzca en la revalorización de la función judicial como un pilar fundamental del orden, de la paz social y del desarrollo, que permita

³¹⁹ OIT, Informe de verificación (...), óp. cit.; pág. 37.

- construir una democracia sana y respetuosa de la persona humana.
- Con ello esperamos que el juez deba tener siempre presente que el fin del proceso es la efectividad de los derechos sustantivos de las partes.

Capítulo 6

LA JUSTICIA LABORAL EN PANAMÁ

Vasco Torres de León

I. Contexto del sistema de administración de justicia laboral

1. Datos generales

Panamá se encuentra en el centro del continente americano, perteneciendo a Centroamérica. Limita el este con Colombia, al oeste con Costa Rica al norte con el Mar Caribe y al Sur con el Océano Pacífico. Es un istmo delgado de tierra con una extensión de 77,517 kilómetros cuadrados, que separa el mar Caribe del Océano pacífico en su parte más angosto por 80kilómetros. Tiene clima tropical, húmedo y lluvioso, oscilando la temperatura entre los 30°C y 26°C (aunque es posible disfrutar de temperaturas más agradables en las áreas de montaña), con dos estaciones: lluviosa (enero-abril) y seca (mayo-diciembre). Su población se estima en unos 3.5 millones de habitantes. Su idioma oficial es el español, pero en la ciudad de Panamá se habla fluidamente el inglés. Su moneda oficial es el balboa, pero el dólar norteamericano es moneda de curso legal y las transacciones de todo tipo y nivel se hacen en esta moneda.

Panamá es una República, cuyo gobierno es unitario, republicano democrático y representativo, que utiliza el sistema de partidos políticos para el ejercicio del poder público. Existen tres órganos fundamentales: el ejecutivo –Presidente y Ministros de estado-; el Órgano Legislativo -Asamblea de Diputados-; y el Órgano Judicial -Corte Suprema y tribunales superiores e inferiores-. Adicionalmente, existe un Ministerio Público –investiga los delitos-; una Contraloría General – supervisa la utilización de los dineros estatales- y, en general, se goza de prensa libre.

La República se divide en provincias (9) y comarcas indígenas (6). Las provincias a su vez en distritos y éstos en corregimientos.

Panamá mantiene una economía fuertemente basada en el sector terciario de la economía, destacándose los servicios de banca –centro bancario internacional y centro financiero mundial-, zona libre de Colón -reventa de mercaderías-, el Canal de Panamá y servicios marítimos auxiliares y complementarios, servicios legales de sociedades anónimas, abanderamiento de buques y naves y el turismo. En 2009 su PIB fue de US\$ 24.71 mil millones y se calcula una expansión del 7% para finales del 2010 y su PIB per cápita es de US\$13,090.

2. Antecedentes históricos

Las normas especializadas sobre el proceso laboral aparecen más bien tarde en el contexto nacional, ya que no es sino hasta bien entrada la época Republicana cuando se dictan las primeras normas que inciden en los temas procesales laborales. Y es que, como podemos recordar, Panamá empieza tempranamente la creación de una normativa laboral cuando en 1914 dicta una ley sobre la jornada máxima de trabajo, asunto que le dio a Panamá el primer lugar en Latinoamérica en establecer la jornada de las 8 horas de trabajo.

Con la aprobación de la Constitución de 1941 se da un cambio constitucional en lo referido a los temas sociales. Esta Constitución reconoce las relaciones laborales como una relación sujeta a la intervención del Estado con el objeto de someter dichas relaciones a una justicia social. Sin embargo, ésta constitución no contenía normas específicamente aplicables a los aspectos laborales.

No obstante, luego de promulgada dicha constitución se dictan los Decretos N° 155 del 10 de septiembre de 1941; y N° 13 del 31 de enero de 1942, que crearon la Sección de trabajo y Justicia Laboral, a la que se le dio competencia para conocer de las controversias derivadas del contrato de trabajo. “*Por Decreto N° 31 de 1945 se organizó el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública, una de cuyas secciones, la Supervigilancia y Arbitraje, tuvo a su cargo la ventilación de los juicios de trabajo, conforme al procedimiento del Código Administrativo*”³²⁰. Procedimiento que era el establecido para los juicios de policía.

El Decreto Ley N° 38, de 28 de julio de 1948, se encargó de dejar en manos del Poder Ejecutivo la Administración de Justicia laboral (Arts. 55, 56 y 58), otorgándosele poder al Ejecutivo para suspender la aplicación del DL 38 – considerado nuestro primer código de trabajo en sentido material- en caso de que su aplicación acarreará graves perjuicios (Art. 111).³²¹

³²⁰ Ver: H. Ricord, **Lecciones de Derecho laboral panameño**, Panamá: Universidad de Panamá, volumen primero, s/f, p. 17.

³²¹ Ref. tomada de A. Hoyos, **Derecho panameño del trabajo**, volumen I, Panamá, 1982, p. 69.

Posteriormente, se dictó la Constitución de 1946 que mantiene la misma estructura en materia de trabajo, con la Constitución del 1941. Sin embargo, luego se redacta el primer código de trabajo formal del país. Se trata del Código de Trabajo de 1948, aprobado por Ley N° 67 el 11 de noviembre de 1947 y derogado por el Código de Trabajo de 1972, vigente en la actualidad. No obstante, por mandato del art. 1064.7 de esta última, se mantuvo en vigencia las Secciones Primera, Segunda, Cuarta y Quinta del Capítulo I, Título I, Libro II de del Código de 1948 hasta que fue derogado por la Ley N° 59 del 2001.

El Código de 1948 contuvo dos Libros; el Libro Segundo trató sobre las normas adjetivas o de procedimientos contenidos en cuatro títulos. El Título Primero estableció la jurisdicción especial de trabajo. Dentro del mismo, se previó, en el Capítulo Primero, la organización y competencia de los Tribunales de Trabajo. El Capítulo Segundo contempló las acumulaciones, secuestro y acumulación, demanda, el juicio verbal, excepciones, pruebas, sentencias y recursos, fue en realidad el procedimiento laboral adoptado por el Código. El Capítulo Tercero previó los conflictos de carácter económico y social. El Capítulo Cuarto reguló el procedimiento en caso de riesgo profesional. El Capítulo Quinto contempló el recurso administrativo. El Capítulo Sexto estableció el juzgamiento de faltas. El Capítulo Séptimo previó la ejecución de sentencias. Y el Capítulo Octavo contempló la intervención del Instituto de Vigilancia y Protección del Niño.

El Título Segundo se encargó de la Organización Administrativa del Trabajo; el Capítulo Primero reguló sobre el Ministerio de Trabajo, Previsión Social y Salud Pública y; el Capítulo Segundo, sobre la Inspección General de Trabajo.

El Título Tercero, sin nombre, tuvo dos secciones; en la Sección Primera se reguló sobre las prescripciones laborales y la Segunda Sección refirió sobre Faltas y sus Sanciones. Por último, el Título Cuarto reguló sobre Disposiciones Finales.

3. Marco normativo y características del sistema de administración de justicia

El órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia –que se divide en Salas: Civil, Penal, Contencioso Administrativo y negocios Generales-; los Tribunales Superiores y los juzgados que la Ley establezca. Se reconoce la jurisdicción arbitral. La administración de justicia es gratuita e ininterrumpida.

3.1 El marco constitucional

La Constitución Política de la República de Panamá ha consagrado una norma especial para el procedimiento laboral, el Art. 73 “Todas las controversias que originen las relaciones entre el capital y el trabajo, quedan sometidas a la jurisdicción del trabajo, que se ejercerá de conformidad con lo dispuesto en la Ley”.

Planteamiento escueto que constitucionaliza la jurisdicción del trabajo por primera vez en nuestro país, excluyendo la posibilidad de que otra jurisdicción pueda conocer de los litigios laborales privados; son los tribunales de trabajo los únicos que mantienen competencia sobre temas laborales en la República de Panamá (sea en relaciones del mar y las vías navegables o cualquier otro contrato especial de trabajo, siempre que se trate de relaciones privadas).

3.2 Marco normativo

Indudablemente han sido los Códigos de Trabajo (el del 1948 y el actual de 1972) los que han creado el marco general para la actuación del sistema de administración de justicia panameño. Posteriormente, algunas reformas a partir de la década del 70 como la Ley N° 59, del 5 de diciembre de 2001, y el establecimiento de legislaciones especiales en la década del 90 han permeado el marco general del sistema de administración de justicia panameña.

El segundo elemento del sistema de administración de justicia panameño es otorgar facultades jurisdiccionales a la Administración de trabajo. Mediante Ley N° 13 de 1975, y en concordancia con los Arts. 215, 240, 373 y 394 del Código de Trabajo, El Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) tiene competencia para conocer demandas relativas a salarios mínimo, interpretación en derecho de las cláusulas de la convención colectiva, alteración unilateral de zonas o rutas de vendedores y otras materias a prevención con los tribunales de trabajo.

El tercer elemento nuclear es la implantación de tribunales de despido denominados “Juntas de Conciliación y Decisión”. La Ley N° 7, del 25 de febrero de 1975, ha organizado este tipo de tribunales dotándolos, además, de competencias en otras dos materias. Adelante puede consultar en detalle el contenido y alcance de esta instancia.

3.3 El Código de 1972

En 1972 se dictó una nueva Constitución en la República. En ella se contempló una norma relativa a los aspectos procesales; con ese artículo, se constitucionaliza por primera vez el procedimiento laboral.

Coetáneamente se aprueba el Código de Trabajo de 1972. El Libro Cuarto contempla las normas procesales que rigen el actual proceso laboral panameño. Complementadas con la Ley N° 59, del 5 de diciembre del 2001, que adiciona el Título XVII “Jurisdicción Laboral” al Libro I del Código Judicial³²² y dicta

³²² Y que deroga las disposiciones del Código de 1947 que se mantenían vigentes por mandato del art. 1064.7 de su mismo cuerpo legal.

normas sobre Jurisdicción y competencia (Capítulo I); normas sobre Tribunales Superiores de Trabajo (Capítulo II) y normas sobre Jueces Seccionales de Trabajo (Capítulo III).

El Libro Cuarto denominado “Normas Procesales” contiene el título preliminar en el que se establece normas generales sobre gestión y actuación procesal y proclama los principios del proceso laboral. Y catorce capítulos en donde se detalla los pormenores del proceso laboral en Panamá.

Más recientemente, se aprueba la Ley N° 59, de 5 de diciembre de 2001, que “adiciona el Título XVII sobre Jurisdicción Laboral al Libro I del Código Judicial”, la que deroga las disposiciones del Código de 1947 y dicta normas sobre Jurisdicción y competencia (Capítulo I); normas sobre Tribunales Superiores de Trabajo (Capítulo II) y normas sobre Jueces Seccionales de Trabajo (Capítulo III).

3.4 Legislaciones especiales

La existencia de legislaciones especiales en Panamá termina de perfilar el sistema de administración de justicia panameña. Veamos las tres más importantes.

La legislación general aplicable a los funcionarios públicos del sector público panameño, la Ley N° 9, del 20 de junio de 1994, reformada por la Ley N° 43 del 2009. Tal legislación crea las Juntas de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa (Art. 27), que tiene entre sus competencias: resolver apelaciones sobre actos administrativos provenientes de la dirección General de Carrera administrativa; resolver en segunda instancia las apelaciones propuestas contra las destituciones de los servidores públicos; aplicar el reglamento de procedimiento para resolver los conflictos colectivos del sector público (Art. 28). Es dable mencionar que el nivel de politización en la aplicación y funcionamiento de este sistema público hace muy dudoso, desde el punto de vista jurídico, un funcionamiento apenas adecuado de estas instancias.

La legislación laboral que regula las relaciones laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, la Ley N° 19, del 11 de junio de 1997. Con ella se creó la Junta de relaciones laborales de la ACP, organismo de promoción, cooperación y buen entendimiento en las relaciones laborales; así mismo, resuelve conflictos laborales bajo su competencia (Art. 111). Los Arts. 113, 114 y 115 determinan su competencia en las distintas materias. Adicionalmente, la junta ha contemplado la existencia de mecanismos de solución de conflictos laborales alternativos, como la mediación y arbitraje. En ambos casos, sea que el conflicto laboral haya sido resuelto por la Junta de Relaciones laborales de la ACP o haya sido canalizado por el sistema administrativo de resolución de conflictos como el arbitraje, es posible ir a la Corte Suprema de Justicia para hacer valer el derecho solicitado para cualquiera de las partes.

Finalmente, la legislación sobre el trabajo en el mar y las vías navegables que viene establecido por el Decreto Ley N° 8, del 26 de febrero de 1998. El Art. 121 crea dos juzgados especializados laborales marítimos para atender los casos surgidos en el seno del trabajo en el mar y las vías navegables, de acuerdo a las normas del proceso laboral y con la posibilidad de revisar sus decisiones en apelación y casación laboral (Arts. 125, 126 y 127). Sin embargo, tales tribunales especializados no se han formalizado en la práctica.

4. Características del sistema de administración de justicia laboral

La heterodoxia científica jurídica sugiere una caracterización unitaria del sistema de administración de justicia. Sin embargo, apartándonos, en parte, de tal técnica propondremos una caracterización a un doble nivel: unas características generales, cuya presencia podemos identificarla gravitando sobre todo el sistema y, por otro lado, unas características estancos aplicables en partes del sistema.

4.1 Características generales

Son cuatro las características generales que podemos identificar en el sistema de administración de justicia panameña. Son los siguientes:

a) Especialización

El sistema de administración de justicia de trabajo en Panamá, siguiendo el entendimiento mismo del Derecho del trabajo, se ha establecido y perfilado de manera claramente especializada y autónoma de la justicia y derecho ordinario o común. En Panamá existen tribunales especializados para atender los conflictos derivados de las relaciones laborales, sean de tipo individual, colectivo e, inclusive, de seguridad social ligados a los temas de trabajo. Así mismo, existe un libro, dentro del código de trabajo, dedicado a la regulación de los procesos y actuaciones judiciales en el ámbito laboral.

La Ley N° 59, del 5 de diciembre del 2001 –ya mencionada- establece y regula el funcionamiento de la justicia de trabajo, confirmando su especialización en cuanto a los tribunales mismos; sus actores –jueces especializados- y; el procedimiento aplicable.

b) Accesibilidad –territorial y sistémica-

El diseño dictado por el Código de trabajo y reformado por la Ley N° 59, del 5 de diciembre de 2001, permite una abierta intervención de los sujetos justiciables de las relaciones laborales. De acuerdo al sistema de administración de justicia

panameño es posible comparecer ante el mismo sin necesidad de abogado, a efectos de recibir justicia de trabajo. Así pues, el propio trabajador puede litigar en persona, sin necesidad de procurador judicial, o por el representante de su elección, el cual puede ser, inclusive, de naturaleza sindical (Art. 7 de Ley N° 13 de 1975; Art. 553.5 de CT; Art. 9 de Ley N° 7/1975). Adicionalmente, es permitido al tercero interesado intervenir en los procesos de su incumbencia (Art. 907 de CT).

Por otro lado, desde el punto de vista territorial, la legislación panameña ha diseñado un sistema que permite que en cada provincia del país existan autoridades idóneas para acoger las demandas y reclamaciones por asuntos laborales. Y en aquellos lugares –casi inexistentes- donde no hay una autoridad judicial laboral a mano, se podrá iniciar el proceso –recibo de la demanda y notificación- con autoridades de tipo común, quienes deberán encauzar la demanda y remitirla a la autoridad de trabajo competente. Una excepción es introducida por el Decreto Ley N° 8/1998, sobre el trabajo en el mar y las vías navegables, que ha creado dos tribunales laborales marítimos para atender las relaciones de trabajo en esta parcela social. Siendo que tales tribunales –del nivel de juzgado seccional- se han concebido para tener competencia territorial repartida diferenciando entre la costa Caribe y la costa Pacífico (aún cuando a 12 años de creados los mismos no han sido, efectivamente, implementados).

c) Gratuidad

Un análisis de los arts. 536, 536-A y 552 permiten concluir que en el Derecho panameño las actuaciones en la jurisdicción del trabajo son absolutamente gratuitas en ambos niveles (acción y apelación) lo que, inclusive, ha permitido un cierto nivel de abuso de la utilización de la justicia de trabajo, sobre todo desde la parte obrera. El sistema se complementa con la posibilidad de utilizar procuraduría judicial gratuita suministrada por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y el mandato legal de no condena en costas al trabajador perdidoso.

d) Naturaleza tribunalicia mixta (judicial, administrativa y arbitral)

El sistema de administración de justicia laboral tiene una composición mixta que combina casi todos los posibles mecanismos de administración de justicia:

En primer lugar; los tribunales judiciales de base –juzgados seccionales de trabajo-, quienes siguen el camino de la jurisdicción ordinaria y se integran en tribunales superiores para conocer el recurso ordinario de apelación. Posteriormente, es posible encontrar el nivel extraordinario del recurso de casación laboral, que debe ser conocido por la Sala de lo Laboral de la Corte Suprema de Justicia –hoy día está en manos de la Sala de lo Contencioso Administrativa, por criterios políticos y cierto nivel de desidia gubernamental y judicial-.

En segundo lugar, la justicia administrativa laboral que es surtida en el seno del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), al que se le ha encomendado, por razón de la Ley N° 13 de 1975, tal como se describió arriba. El camino escogido aquí es el de tener la Dirección General de trabajo del MITRADEL como primera instancia y la segunda instancia, la apelación ante el ministro del ramo. Posteriormente, el caso se podrá ventilar por el recurso genérico de amparo de garantías constitucionales, en caso que proceda.³²³

En tercer lugar, los tribunales de despido denominados Juntas de Conciliación y Decisión (JCD), son tribunales sui generis. Se trata de organismos legos, compuestos por un representante de los trabajadores, uno de los empleadores y un tercero designado por el Estado. Dichos tribunales han sido instituidos por Ley N° 7 de 1975. El Art. 1 establece: “Créanse, dentro de la Jurisdicción Especial de Trabajo, las Juntas de Conciliación y Decisión con competencia privativa (...)”. A las decisiones de las JCD se le puede impugnar por medio del recurso de apelación (Art. 8 de Ley N° 1/1986). Sin embargo, tales tribunales “*administrativamente dependerán del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social por intermedio de la Dirección General de las Juntas de Conciliación y Decisión*” (Art. 23 de Resolución DM 40/95, de 27 de noviembre de 1995), tal como fue reiterado en la Ley N° 59/2001.

Finalmente, es necesario anotar que en Panamá es posible utilizar la jurisdicción arbitral para resolver ciertos conflictos laborales. Se trata de los Arts. 452 y siguientes del CT que aceptan el arbitraje laboral en los conflictos colectivos de tipo económico (aunque la Corte Suprema de Justicia ha extendido la utilización del arbitraje a los conflictos colectivos de carácter jurídico). Estamos frente a un Tribunal de Arbitraje de tres árbitros, escogidos por las partes (cada parte escoge una y ambas al tercero). Debe anotarse que el sistema de resolución de conflictos laborales existentes en la Autoridad del Canal de Panamá utiliza el arbitraje como mecanismo normal de resolución de conflictos individuales (arts. 104 y 106 de Ley N° 19/1997), asunto que no es aceptado, aún, en el resto del país.³²⁴

4.2 Características estancos

Vista la idea general que se quiere expresar con esta terminología, proponemos dos características estancos o características aplicables en áreas específicas del sistema de administración de justicia panameño, que por su envergadura van más allá de una característica del proceso y que permean el mismo sistema de administración de justicia. Estas son las siguientes:

a) Tripartismo

Los tribunales de despidos –JCD- son los tribunales de mayor carga judicial en el país. Dichos tribunales se constituyen de forma tripartita por un representante de los trabajadores, uno de los empleadores y uno del Estado. Si bien este modelo de tribunal no se repite en las otras instancias de aplicación de justicia ordinaria laboral, constituye un hito muy importante para el sistema panameño, pues, como se indicó, constituyen la mayor cantidad de tribunales y tienen la mayor carga judicial existente.

b) Predominio de la oralidad

El sistema de administración de justicia laboral en Panamá tiene un procedimiento en donde predomina la oralidad, especialmente en “la práctica de pruebas y la substanciación del proceso”, para los procesos comunes de conocimiento (Art. 956.3 de CT).

La oralidad es un elemento fundamental en el proceso ante las JCD (Arts. 9 y 10 de Ley N° 7/1975); y con presencia importante en la interposición de la demanda, además de la audiencia, en los procesos administrativos laborales (Arts. 5, 8,9 y 10 de Ley N° 53/1975).

5. Aplicación de los Convenios Internacionales de Trabajo y otros instrumentos internacionales

En las diferentes investigaciones realizadas se concluyen que el nivel de aplicación directo de normas internacionales en las resoluciones judiciales es casi inexistente. En los pocos casos que aplican los Convenios Internacionales los utilizan para motivar la resolución, mas no para resolver un determinado conflicto laboral.

La justificación frecuente para esta omisión es la de considerar que las normas y convenios internacionales se encuentran contenidos en la legislación laboral panameña vigente; por lo que no sería necesario una remisión directa a la norma internacional respectiva. Sin embargo, muchos consideran que la no aplicación de las normas internacionales es por la falta de conocimiento de estas en la judicatura de trabajo; por lo que existe la necesidad o conveniencia de fomentar el conocimiento de la normativa internacional entre la judicatura de trabajo.

³²³ El caso no se podrá ventilarse ante la vía contenciosa administrativa.

³²⁴ Ver: Sentencia de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), Sala 3° de fecha 23 de febrero del 2010.

II. Estructura y organización del sistema de administración de justicia laboral

1. Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia de Panamá (CSJ) se constituye por mandato constitucional, Art. 202. El periodo de un Magistrado de la Corte Suprema es de 10 años. Los requisitos para ser designado como tal son: ser panameño por nacimiento, haber cumplido 35 años de edad, estar en pleno goce de los derechos políticos y civiles, ser graduado en Derecho, tener el título inscrito donde la Ley lo establezca y; 10 años de experiencia en cargos en los que se necesite el título de abogado para ejercerlo; según el Art. 204 de la Constitución.

La Ley N° 59 de 2001 elimina la Corte de Casación Laboral creada por el art. 1064.3 del Código de Trabajo y, en su lugar, estableció la ampliación de la Corte Suprema de Justicia, creando una nueva Sala de Casación laboral. La novísima Sala de Casación Laboral, debió tener tres magistrados para tomar las decisiones por mayoría de votos, al igual que el resto de las salas de la CSJ.

No obstante, si bien la recién dictada Ley N° 59 del 2001 ha eliminado formalmente la Sala de Casación Laboral y, en su lugar, contempla la creación de una Sala Cuarta en la CSJ, ni la Corte de Casación Laboral –en su momento- ni la Sala de Casación Laboral han entrado en vigencia en la práctica.

2. Tribunales Superiores de Trabajo (tribunal de apelación)

De acuerdo a la Ley N° 59 de 2001 en Panamá hay tribunales de segunda instancia denominados Tribunales Superiores de Trabajo. Existen dos en toda la República; el Tribunal Superior de Trabajo del Primer distrito Judicial, con sede en la Ciudad de Panamá y tiene jurisdicción en las provincias de Panamá, Colón, Darién y la comarca Kuna Yala y; el Tribunal superior de Trabajo del Segundo Distrito judicial, con sede en Santiago de Veraguas y tiene jurisdicción en las provincias de Chiriquí, Herrera, Los Santos, Coclé, Bocas del Toro y Veraguas.

Los Tribunales Superiores son organismos colegiados están formados por 4 Magistrados, cada uno de los cuales tiene un suplente designado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia. Están conformadas por salas compuestas por tres miembros, las decisiones se toman por mayoría de votos.³²⁵

³²⁵ Por Resolución del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se modificó la composición numérica de los Tribunales Superiores de Trabajo, ya que el de Santiago sólo cuenta con tres Magistrados y Panamá con cinco. Se trata de La Resolución 306 del 5 de septiembre de 2000.

Para ser Magistrado del Tribunal Superior de Trabajo se requiere: ser panameño; haber cumplido 30 años de edad; estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos; poseer título de Licenciado en Derecho debidamente inscrito; poseer certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia para el ejercicio de la abogacía; además haber ejercido la profesión de abogado durante cinco años por lo menos o haber desempeñado por igual lapso los cargos de juez de circuito, fiscal de circuito, o de Fiscal del Tribunal Superior, Secretario General de la Corte Suprema de Justicia o de alguna de sus Salas, de la Procuraduría General o de la Administración, de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, del Tribunal Superior de Trabajo o haber enseñado Derecho reconocida por el Estado; hayan servido los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia o de los Tribunales Superiores de Justicia, o de Fiscal del Distrito Judicial, o de Juez de Circuito o de Fiscal de Circuito durante cuatro años por lo menos, siempre que reúnan los otros requisitos –Art. 121 del Código Judicial-. Adicionalmente, para ser Magistrado de Tribunal Superior de Trabajo se debe poseer estudios y experiencia en Derecho laboral –Art. 460-K del Código Judicial, adicionado por la Ley N° 59 de 2001-.

3. Juzgados Seccionales de Trabajo

De acuerdo con la Ley N° 59 de 2001, la jurisdicción laboral se inicia en su base con dos instancias: los Tribunales Seccionales de Trabajo y las Juntas de Conciliación y Decisión. Ambos son tribunales de primera instancia y su reparto de competencia por materia y cuantía es que los distingue. Además de que los Tribunales Seccionales de Trabajo son organismos integrados administrativa y jurisdiccionalmente al Órgano Judicial, en tanto que las Juntas solo se integran al Órgano Judicial en razón de la jurisdicción.

En la República de Panamá existen diecisiete (17) Juzgados seccionales de trabajo, como tribunales de primera o única instancia, divididos en secciones, a saber:

- Primera Sección; comprende la Provincia de Panamá, donde habrá cinco (5) juzgados: el Primero, el Segundo, el Tercero, el Cuarto, con sede en la ciudad de Panamá y jurisdicción en los distritos de Panamá, San Miguelito, Balboa, Taboga, Chepo y Chiman; y el Quinto con sede en la Chorrera y jurisdicción en los distritos de Arraiján, La Chorrera, Capira, Chame y San Carlos.
- Segunda Sección; comprende la provincia de Colón y la Comarca Kuna Yala, donde habrá dos (2) juzgados, ambos con sede en la ciudad de Colón.
- Tercera Sección; comprende la provincia de Chiriquí, en donde habrá tres (3) juzgados: el Primero y el Segundo con sede en David y jurisdicción en los distritos de David, Dolega, Boquete, Remedios, Guanaca, San Félix, San Lorenzo, Tolé, Bugaba, Boquerón; y el Tercero con sede en Puerto

- Armuelles y jurisdicción en los distritos de Barú, Renacimiento y alanje
- Cuarta Sección; comprende la provincia de Coclé, donde habrá dos (2) juzgados: el primero con sede en Aguadulce y jurisdicción en los distritos de Aguadulce y Natá; y el segundo con sede en Penonomé y jurisdicción en los distritos de Penonomé, Antón, La pintada y Olá.
- Quinta Sección; comprende la provincia de Bocas del Toro, donde habrá un juzgado, con sede en Changuinola.
- Sexta Sección; comprende la provincia de Herrera, donde habrá un juzgado, con sede en Chitré.
- Séptima Sección, comprende la provincia de Veraguas, donde habrá un juzgado, con sede en Santiago.
- Octava Sección; comprende la provincia de Los Santos, donde habrá un juzgado, con sede en las Tablas.
- Novena Sección; comprende la provincia de Darién, donde habrá un juzgado, con sede en La Palma”.

Sin embargo, en la actualidad no están funcionando los juzgados seccionales de Las Tablas, siendo el de Herrera el que conoce de los asuntos que deberían llegar al mismo; tampoco funciona el juzgado de Penonomé, siendo el de Aguadulce el que conoce de los asuntos que deberían llegar al mismo y; tampoco funciona el de Chorrera, siendo los juzgados de Panamá los que conocen los asuntos que deberían llegar al mismo.

Para ser Juez de trabajo –según el Art. 460-K del Código Judicial- se requiere ser panameño; haber cumplido treinta (30) años de edad; estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos; poseer título de Licenciado en Derecho debidamente inscrito en el Ministerio de Educación o en la oficina que la Ley señale para este efecto; poseer certificado de idoneidad expedido por la Corte Suprema de Justicia para el ejercicio de la abogacía; además haber ejercido la profesión de abogado durante tres años por lo menos o haber desempeñado por igual lapso un cargo público para la cual se exija tener diploma en Derecho y certificado de idoneidad para el ejercicio de la profesión –Art. 152 del Código Judicial-. Adicionalmente, para ser juez de trabajo se debe poseer estudios y experiencia en Derecho laboral –Art. 460-K del Código Judicial, adicionado por la Ley N° 59 de 2001-.

4. Juntas de Conciliación y Decisión

En Panamá no existen los Juzgados de Paz o Locales que se encarguen de temas laborales. Por el contrario, y como rasgo característicos del sistema, se han instituido verdaderos tribunales de despido denominados Juntas de Conciliación y Decisión, de acuerdo a la Ley N° 7 de 1975.

Las Juntas de Conciliación y Decisión son organismos legos de administración de justicia laboral compuesto de forma mixta entre trabajadores (por medio de una lista que presenta el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados (CONATO), empresarios (por medio de una lista que presenten las organizaciones empresariales más representativas) y gobierno (designado por el MITRADEL), quien la presidirá.

Para ser miembro de una Junta de Conciliación y Decisión se requiere tener 25 años de edad, o más, y disfrutar de los derechos ciudadanos. El representante de los trabajadores deberá poseer una antigüedad en el puesto de por lo menos 9 meses; en tanto que el representante del empleador será un administrativo, un ejecutivo o el propio empleador.

Las decisiones de la Junta se toman por mayoría de votos. Antes de empezar la audiencia, en el mismo acto, la Junta llamará a las partes para que intenten un arreglo conciliado, de no producirse dará lugar a la celebración de la audiencia y posterior decisión de la Junta.

Como se ha mencionado anteriormente las Juntas de Conciliación y Decisión están integradas administrativamente al Ministerio de Trabajo y desarrollo Laboral (MITRADEL), sin embargo están subordinadas jerárquicamente a los Tribunales Superiores de Trabajo del Órgano Judicial en cuanto a los asuntos jurisdiccionales. En el país existen veinte (21) Juntas de Conciliación y Decisión: quince (15) en la provincia de Panamá, dos (2) en Chiriquí, una (1) en Coclé, una (1) en Colón, una (1) en Veraguas y una (1) Herrera.

De antaño se ha señalado el nivel de politización de las Juntas de Conciliación y el bajo nivel técnico como elementos distorsionantes de una efectiva labor de estos tribunales de despido. Tal señalamiento persiste en la actualidad, pues las designaciones de los presidentes de las Juntas siguen en manos de la autoridad administrativa y persiste la designación de personas sin experticia y formación especializada en el Derecho del trabajo.

5. Planta judicial, grado de especialización y carga procesal laboral

Entendiendo por planta judicial el número de juzgados y tribunales, su tipo y su distribución en el territorio de un país y teniendo en cuenta que su adecuada configuración es relevante para la forma de la prestación del servicio público de la Justicia y para la propia efectividad de la tutela judicial de los derechos, se hace necesario tener el retrato de la planta judicial de Panamá.

El siguiente cuadro puede darle al lector una idea aproximada de los elementos requeridos en esta sección, es decir: la planta judicial laboral, el grado de especialización y la carga procesal.

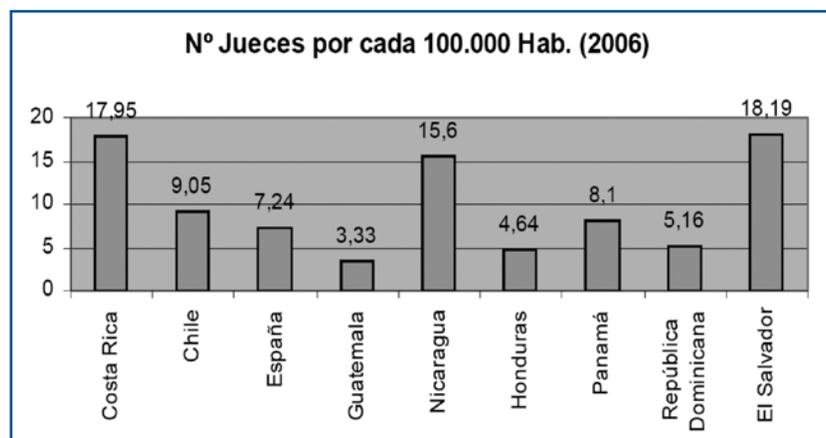
Planta judicial	Número de despachos	Año	Número de casos ingresados por año	Nivel de especialidad(1) 1-2--3	Casos pendientes
Sala 3º Corte Suprema Justicia	1	2008	89(2)	2	161(3)
Tribunal Superior de Trabajo	2	2009	843	1	70
Juzgado Seccional Trabajo	14	2009	2,002	1	2,042
Juntas de Conciliación y decisión	19	2009	3,270	3	597

Fuente: Órgano Judicial de Panamá: www.organojudicial.gob.pa sección estadísticas.

Fuente: Ministerio de Trabajo: www.mitradel.gob.pa sección estadística

- (1) El nivel de especialidad es medido así: 1=Precisa especialidad laboral 2=Precisa especialidad jurídica 3=Precisa conocimientos generales.
 (2) Tal número de casos cuenta solo los recursos de casación laboral; excluyendo los casos de inconstitucionalidad y amparo de garantía constitucionales en materia laboral, así como tampoco los casos laborales emanados de la Autoridad del Canal de Panamá.
 (3) El dato muestra los casos resueltos

El número de jueces por cada 100 mil habitantes es de 8.1. Tal dato contrasta con la proporción de jueces que mantiene nuestro vecino país Costa Rica, que mantiene una proporción de 17.95 por cada 100 mil habitantes. Tampoco alcanza los estándares de Centroamérica cuya medida es de 11.42 jueces por cada 100 mil habitantes. Por lo tanto Panamá se encuentra por debajo de la media.



Fuente: Órgano Judicial de Panamá: www.organojudicial.gob.pa sección estadísticas.

6. La carrera judicial: ingreso, estabilidad, remuneraciones, ascensos, capacitación

La Corte Suprema de Justicia ha dictado el Acuerdo (A) 27 en 1991 que establece la carrera judicial del Órgano Judicial de Panamá vigente actualmente con ciertas modificaciones.

Sin embargo, la Asamblea de Diputados de Panamá ya ha aprobado en primer debate un nuevo texto para adoptar la nueva carrera judicial en Panamá y otras carreras relacionadas con la administración de justicia, el Proyecto de Ley N° 23. Sin embargo, es necesario un segundo y tercer debate, la sanción del Presidente de la República y la publicación en la Gaceta Oficial para que sea ley de la República.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la carrera Judicial se articula con el Libro Primero del Código Judicial de la república, que se encarga de la Organización Judicial. De forma tal que en ocasiones la propia norma de carrera judicial remite a lo establecido en tal Código.

6.1 Ingreso

Para el ingreso a la carrera judicial se tiene que cumplir con los siguientes requisitos: tener nacionalidad panameña; tener pleno goce de los derechos civiles y políticos; reunir los requisitos de idoneidad, educación, edad experiencia para ejercer el cargo respectivo; no tener incompatibilidades para ejercer el cargo; haber aprobados las pruebas y exámenes exigidos; haber cumplido satisfactoriamente el periodo de prueba exigido; ser nombrado permanente en un cargo de la carrera judicial de acuerdo al art. 6 de Acuerdo 27/1991.

El Proyecto de Ley N° 23 de Carrera Judicial (PLCJ) contempla los mismos requisitos para ingresar a la carrera judicial establecidos en su art. 54.

6.2 Estabilidad

El texto normativo de la carrera judicial vigente establece cuatro principios: estabilidad, igualdad de remuneración, igualdad de oportunidades y excelencia profesional según el Art. 7 de A 27/1991. Asimismo, el Art. 101 del mismo cuerpo legal establece los elementos constitutivos, el procedimiento y las garantías para la aplicación de sanciones al personal de carrera judicial Arts. 101, 103 y siguientes del acuerdo 27/1991.

Por su parte, el Proyecto de Ley de Carrera Judicial se funda en los siguientes principios: transparencia en los procesos contemplados en la carrera judicial; publicidad de tales proceso; igualdad de oportunidades para candidatos a cargos, sean internos o externos al Órgano Judicial; formación y actualización obligatorias; sujeción a un modelo de evaluación de desempeño; acatamiento de un código de ética judicial y; reconocimiento a la excelencia en el desempeño del cargo (Art. 54 de PLCJ)

También se consagra como un derecho “la estabilidad en el cargo, condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en la prestación del servicio” (Art. 26.1 de PLCJ). Asimismo, ha consagrado la inamovilidad de los jueces y

magistrados (Arts. 70 y 71 de PLCJ); y establece los presupuesto causales por las que se puede perder la condición de miembro de la carrera judicial (renuncia voluntaria, destitución, restricción de la capacidad legal para ejercer el cargo, consumo de drogas ilícitas y condena por delito doloso) (Art. 49 de PLCJ). Se establece, también, un amplio decálogo de faltas, clasificadas en leves, graves y gravísimas (Arts. 143, 144 y 145 de PLCJ).

Finalmente, el proyecto crea una novedosa jurisdicción especial de integridad y transparencia la cual contempla un tribunal especial con magistrado independiente investigador e instancia defensora del mismo rango, quienes deberán surtir un proceso investigativo en regla para el juzgamiento y aplicación de sanciones a los funcionarios del Órgano Judicial (Título Tercero de PLCJ)

6.3 Remuneraciones

El salario de los funcionarios del Órgano Judicial se establece de acuerdo a las funciones, responsabilidades asignadas, carga laboral y lugar donde se desempeña el cargo (Art. 45 A 27/1991). Se establece el salario base, que será el mínimo salarial con que ingrese el funcionario al cargo (Art. 46 A 27/1991); existe una escala salarial (Art. 48 A 27/1991) y; las posibilidades de aumento por acumulación de méritos (Art. 50 A 27/1991) y antigüedad (Art. 51 A 27/1991).

En el PLCJ se sigue el criterio de establecer el salario en base a las funciones y responsabilidades asignadas y la existencia de un sueldo base (Art. 41). Se reconoce la posibilidad de que los profesionales que pertenecen a leyes especiales sean regidos por ésta en cuanto a su régimen salarial (Art. 42); se establece la creación de un Plan de Remuneración Institucional y se faculta al nuevo Consejo de Administración de la Carrera Judicial y los otros Consejos de carreras para su elaboración y propuesta a la Sala Cuarta de Negocios Generales de la CSJ (Art. 43) y, adicionalmente, se ha consagrado la imposibilidad de disminución o reducción del salario de los funcionarios judiciales (Art. 44). También se han consagrado normas para consignar temas especiales, como: el establecimiento de una bonificación por antigüedad y su respectiva tabla de aplicación; la existencia de una póliza de seguro colectiva; la posibilidad de descanso o pago de tiempo extraordinario laborado y el pago por tiempo compensatorio estableciendo una bonificación por antigüedad con su respectiva tabla de aplicación (Arts. 45, 46, 47 y 48)

6.4 Ascensos

El Acuerdo 27/1991 no establece un mecanismo directo para regular el ascenso de categoría o cargo en el órgano Judicial. Sin embargo, es posible identificar varias normas que aluden a la utilización de mecanismos tendentes al reconocimiento del ascenso entre el personal de la carrera judicial; por ejemplo, la posibilidad de

ascenso por reclasificación (Art. 17 del A 27/1991); la evaluación del personal en el desempeño del cargo como un instrumento válido para fundamentar acciones, entre otras, de ascenso (Art. 38 del A 27/1991); orden de prelación del ascenso, “*Cuando se presente la primera vacante, se procederá por la vía de ascenso, (...)*” (Art. 28 del A 27/1991)

En contraste, el PLCJ sí establece una regulación específica para acceder a ascensos en la carrera judicial. Así, de acuerdo al tenor del art. 69 “*La sucesión en los cargos o ascenso profesional de los miembros de la carrera judicial se desarrollará mediante concursos, en atención a las competencias organizacionales, específicas y técnicas que se requieran según el nivel de complejidad de la labor a realizar, la especialidad jurídica y la evaluación de desempeño*”. Asimismo establece que los concursos serán convocados semestralmente por el Consejo de Administración de la Carrera Judicial”.

6.5 Capacitación

La capacitación del funcionariado del Órgano Judicial está a cargo de una Escuela Judicial, creada mediante Acuerdo N° 5, del 11 de enero de 1993, y reformado por Acuerdo N° 378, del 26 de octubre de 2001. La Escuela Judicial desarrolla tres tipos de programas de capacitación: cursos de inducción a la institución; de formación integral y; de afianzamiento, actualización y adiestramiento en servicio. Tal instancia brinda capacitación en temas judiciales y administrativos, jueces y magistrados del Órgano Judicial; personal en general del Ministerio Público y; abogados que aspiren a formar parte de la carrera judicial.

De acuerdo al PLCJ la capacitación del personal del Órgano Judicial es un derecho, sea por medio de la autoformación o la capacitación brindada por la propia institución (Art. 25.8). La nueva legislación propuesta contempla un sistema de formación integral de los servidores administrativos que laboran en el órgano judicial, la cual se realizará por el organismo encargado del entrenamiento y formación del Órgano Judicial (Art. 86)

Es de destacar que en la actualidad se ha presentado una iniciativa legislativa para elevar tal instancia formativa a una universidad judicial. Tal anteproyecto de ley aún no ha tenido la primera discusión reglamentaria.

7. Estadísticas judiciales

El Órgano Judicial de Panamá cuenta con un Centro de Estadística Judiciales en el que es posible encontrar estadísticas relevantes sobre la administración de justicia laboral. De hecho el Centro de Justicia para las Américas ha preparado un documento denominado “Herramienta para el gobierno y la gerencia judicial, Panamá, mayo de 2008”, que muestra la utilización de una serie de indicadores

judiciales, a partir de datos recopilados en el sistema de administración de justicia panameño. Tal documento puede consultarse en la página web del Órgano Judicial de Panamá,³²⁶ al igual que una serie de documentos que estadísticas judiciales de tipo general y, en algunos casos, laboral.

8. Publicaciones y acceso a la información por parte de los usuarios

El Acuerdo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia N° 071 de 5 de febrero de 2009, crea el Centro de Documentación Judicial del Órgano Judicial de la República de Panamá. Tal instancia es una unidad técnica adscrita al Órgano Judicial, cuyas funciones son la selección, ordenación, tratamiento, difusión y publicación de información jurídica legislativa, jurisprudencial y doctrinal, para ponerla a disposición de los operadores de justicia y usuarios del sistema. Se trata de un espacio virtual en el que los operadores de justicia, y usuarios en general, podrán tener acceso al ordenamiento jurídico, jurisprudencia, doctrina y demás información jurídica, cuya consulta diaria es demandada en razón de la labor que desempeñan.³²⁷

Una publicación de amplia difusión es el Registro Judicial en la que se consignan todos los fallos de la Corte Suprema de Justicia y que ahora puede ser consultado de forma electrónica también, en el mismo sitio web del Órgano Judicial.

9. La jurisprudencia laboral

Tomamos la acepción estricta de jurisprudencia como “la opinión vertida por nuestro más alto tribunal de justicia en ejercicio de la facultad de guardián de la constitución y con motivo del conocimiento del recurso de casación laboral”.³²⁸ Tal acepción de jurisprudencia nos sitúa frente a dos elementos constitutivos de la jurisprudencia: por un lado, la labor que realiza la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, al conocer los recursos de inconstitucionalidad (o advertencia de inconstitucionalidad) contra normas de contenido laboral. Se conoce como labores de legislador negativo por medio de la facultad depuradora de la CSJ sobre el ordenamiento jurídico. Por el otro lado, la labor que realiza al conocer el recurso de casación laboral en lo que se conoce como la facultad complementaria de la jurisprudencia.

³²⁶ Ver: Órgano Judicial de Panamá, www.organojudicial.gob.pa.

³²⁷ Para ingresar al sistema Ver: www.organojudicial.gob.pa.

³²⁸ Ver: mi, *Temas previos al estudio del Derecho del trabajo*, Edit. *Papeles Laborales, Panamá, 1998*, pp. 106 y ss.

9.1 Recurso de inconstitucionalidad

De acuerdo a la Constitución Política de la República de Panamá La Corte Suprema de Justicia (CSJ) tiene la atribución constitucional de guardar la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en Pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador general de la nación o el Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del Pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir. Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia (Art. 206.1 de la Constitución)

9.2 Recurso de casación laboral

De acuerdo al Código de Trabajo panameño, la Corte de Casación Laboral conoce privativamente el recurso de casación. La casación tiene por objeto principal enmendar los agravios inferidos a las partes en las resoluciones judiciales de segunda instancia que hacen tránsito a cosa juzgada y en las que, aún sin esa circunstancia, puedan causar perjuicios irreparables o graves por razón de la naturaleza de las respectivas resoluciones.

Asimismo, procura la exacta observancia de las leyes por parte de los tribunales y uniforma la jurisprudencia nacional. Para que una jurisprudencia sea vinculante, tiene que haber sobre un mismo tema tres decisiones uniformes del Tribunal de Casación, en caso que así sea, la jurisprudencia constituye doctrina probable y los jueces podrán aplicarla a los casos análogos, lo cual no obsta para que dicho tribunal varíe de doctrina cuando juzgue errónea las decisiones anteriores (art. 924 de Código de Trabajo)

Sin embargo, de acuerdo a la Ley N° 59 del 2001 la Corte de casación laboral ha sido eliminada y es reemplazada por la Sala de Casación Laboral dentro de la Corte Suprema de Justicia.

9.3 Otros cauces de la jurisprudencia de la CSJ

En Panamá la Corte Suprema de Justicia ha venido adquiriendo mayores competencias en su quehacer de administración de justicia laboral. Así, en materia laboral, la Ley N° 19 de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, le ha otorgado competencia a la Corte, en la Sala 3ª, de lo Contencioso Administrativo

y Laboral, el recurso de apelación frente a las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales de la ACP (art. 114 de L 19/1997) y frente a los laudos emanados del sistema de arbitraje laboral que existe en la ACP (Art. 107 de L19/1997).

De acuerdo al Art. 114 de la Ley N° 19/1997: “(...) Las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales serán inapelables, salvo que sean contrarias a esta Ley, en cuyo caso la apelación se surtirá ante la Sala de lo Contencioso administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuya decisión será definitiva y obligatoria”.

En tanto que, de acuerdo al Art. 107 de la misma Ley N° 19/1997: “(...) los laudos podrán ser recurridos ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro del término de 30 días hábiles, contados desde la notificación del fallo correspondiente. Dicho recurso, que será en el efecto suspensivo, sólo procederá cuando el laudo arbitral esté basado en una interpretación errónea de la Ley o los reglamentos, por parcialidad manifiesta del árbitro o incumplimiento del debido proceso en el desarrollo del arbitraje”.

Valga anotar que aún cuando el texto de la Ley N° 19/1997 alude a la “Sala de lo Contencioso Administrativo” o a la “Sala Tercera” de la Corte Suprema de Justicia, esto se debe a que en la fecha de aprobación y promulgación de dicha Ley, no funcionaba la Corte de Casación Laboral y no se había creado la nueva Sala de Casación Laboral en sustitución de tal Corte de Casación laboral. Por lo que, una vez puesta en vigor la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, todo recurso de casación laboral o de contenido laboral de competencia de la Corte Suprema de Justicia, se deberá reconducir a la nueva Sala de Casación laboral.

III. Mecanismos de solución de conflictos

El sistema de resolución de conflictos laborales en Panamá viene dado al Órgano Judicial y al Ministerio de trabajo y, tan sólo, en ciertas ocasiones es posible referirlo a un tercero neutral para la resolución del conflicto –siempre que estemos en conflictos de tipo colectivo-. No obstante lo señalado, se ha registrado cierto nivel de resolución de controversias laborales al interior de las empresas por medio del convenio colectivo, tal como veremos a continuación.

1. Mecanismos en la empresa (formas de reclamación en la empresa)

El sistema de negociación colectivo panameño prevé la utilización de la convención colectiva de trabajo (CC) como un mecanismo idóneo para resolver conflictos laborales dentro de la empresa. Tal mecanismo supone la creación de un comité de empresas que tiene entre sus funciones “tramitar quejas de los trabajadores y establecer un efectivo sistema de comunicación y entendimiento entre el sindicato y la empresa” –Art. 403.3 de CT-.

“Una gran cantidad de convenios colectivos dan facultades al comité de empresa para conocer de las sanciones disciplinarias. Algunos facultan para revocar, modificar o confirmar la sanción impuesta [Clausula 33; CC Tzanetatos, 1993] y otros para recomendar la medida disciplinaria a tomar. En ese sentido también es común pactar que el comité será un organismo conciliador y no decisorio [Cláusula 8; CC Tabacalera, 1993], sirviendo, además, como mecanismo de armonía y comprensión entre las partes con el objeto de prevenir conflictos [Cláusula 8; CC Industria y empresas, 1994], debiendo actuar de manera imparcial, justa y equitativa y sin convertirse en ningún momento en vocero de un determinado sector [Cláusula 8.4; CC Tabacalera, 1993]”.³²⁹

Aunque tal mecanismo de resolución de conflictos se refiere mayoritariamente a sanciones disciplinarias de bajo y medio nivel –no ven generalmente los despidos-, también es cierto que se registran convenios en los que hay ciertos mecanismos para trámite de quejas en general; para intentar conciliar a las partes en caso de algún tipo de conflictos y; en general, para servir de instancia conciliadora en asuntos derivados de la aplicación de las leyes laborales. No obstante, este es un mecanismo que no tiene grandes resultados en el sistema general de solución de conflictos en la empresa, especialmente en lo referido a la terminación de la relación laboral y conflictos de mayor envergadura.

2. Sistema judicial de resolución de conflictos

El sistema panameño de resolución de conflictos se basa fundamentalmente en la resolución de los conflictos por el mecanismo procesal judicial que establece la ley. La existencia de una jurisdicción de trabajo para atender los conflictos, sean de carácter individual o colectiva, hace que sea el Estado, en la figura del Juez o Magistrado, el actor central en este modelo de resolución de conflictos.

El sistema judicial para resolver conflictos supone la existencia de distintas clases de procesos de acuerdo a la materia de que se trate. Así pues, se contemplan procesos relativos a los asuntos derivados del contrato de trabajo en general; renunciaciones por causas imputables al empleador; disolución de organizaciones sociales; faltas contra las leyes de trabajo; despidos injustificados; proceso por cuantías en dinero –menores de US\$ 1,500.00; proceso por violación de fuero; procesos por el tipo de trabajador –doméstico-³³⁰. Todo este tipo de procesos deben canalizarse de acuerdo a los distintos procedimientos que establece el Código de Trabajo de 1972 y en ellos existe un alto grado de garantía procesal para las partes

³²⁹ Ver: mi, **El contenido del convenio colectivo panameño**, Edit. Juris textos, Panamá, 1998, pp.110 y ss.

³³⁰ Para ver el detalle de los procesos y la competencia de los distintos tribunales de trabajo, refiérase a mi **Curso de Derecho procesal del trabajo**, Panamá, colección Papeles laborales N° 6, 2003, pp 34 y ss.

en conflicto e, inclusive, la posibilidad de avocarse a una conciliación – total o parcial- en el seno del tribunal respectivo (Arts. 963b de Código de Trabajo y 10 de la Ley N° 7 de 1975). Generalmente se trata de procesos de primera instancia que es posible revisar por el recurso ordinario de apelación y, dependiendo de la materia o cuantía, es posible utilizar el recurso de extraordinario de casación laboral.

3. Sistema administrativo de resolución de conflictos

Al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral también se le ha confiado un papel importante en la resolución de conflictos. En el seno de la Dirección General de Trabajo y la Dirección General de Inspección de Trabajo existen sendas estructuras de carácter administrativo judicial, en las que, nuevamente, el Estado se erige en el principal actor en la resolución del conflicto de que se trate. En esta instancia se tratan temas relativos a reclamaciones sobre salarios; autorizaciones para despedir por causas económicas; interpretación de la convención colectiva; alteración de rutas de vendedores; faltas a las leyes de trabajo; algunas materias sobre asuntos internos de los sindicatos –materia tratada a prevención con los tribunales de trabajo-; y, algunos otros procesos laborales.³³¹

Los procesos instaurados en la vía administrativa judicial siguen la vía del proceso gubernativo con la posibilidad de revisión en lo contencioso administrativo en la Sala tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

4. Sistema voluntario de resolución de conflictos

El Código de Trabajo de 1972 ha contemplado la posibilidad de que las partes sometan su diferencia ante un tercero que no tiene la calidad de juzgador o poder, de alguna manera, de imponer una decisión sobre el conflicto. Se trata de una conciliación de carácter individual que se intenta en el seno de la administración con un funcionario de la misma; no existe la obligación de llegar a un acuerdo, pero de haberlo, el documento que se levanta y que consagra el acuerdo presta mérito ejecutivo, es decir, es ejecutable por la autoridad judicial.

También es posible utilizar el sistema de conciliación en asuntos colectivos que incluye la negociación de la convención colectiva de trabajo, siendo que un porcentaje muy importante de los convenios colectivos son canalizados por esta vía en Panamá. No obstante, cada vez es mayor la negociación colectiva sin la intervención de la Administración, teniendo mucha relevancia en la actualidad este sistema para resolver conflictos de tipo económico –generalmente la

convención colectiva de trabajo-. Así mismo, una vez iniciada la negociación de la convención colectiva –como conflicto colectivo de tipo económico- por la vía de la conciliación administrativa es posible desembocar en el arbitraje para finalizar el conflicto. Este arbitraje puede ser unilateral –solicitado por el sindicato-, voluntario –solicitado por ambas partes- o forzoso –dictado por el Estado para empresas de servicios públicos-. Valga aclarar que cuando la negociación de la convención se inicia por la vía voluntaria, las partes sólo podrán acogerse al arbitraje que contempla el Código si reconducen la negociación del conflicto por la vía administrativa.

Se trata, como se puede apreciar, en realidad, de un sistema de negociación colectiva para asuntos económicos, antes que un sistema de resolución de conflictos de asuntos de tipo jurídico o de Derecho. Y es que la legislación panameña originalmente estableció que la solución de un conflicto colectivo de tipo económico podría ser resuelta por medio del arbitraje (Arts. 452 y ss. del Código de Trabajo) y, posteriormente, la Ley N° 95/1976 eliminó el párrafo que hacía alusión a que este mecanismo se utilizaba en este tipo de conflicto económico, con lo cual se asumió, a partir de ese momento, que tal método de solución de conflictos también era viable de aplicarse en los conflictos colectivos de tipo jurídico, aún cuando todo el procedimiento de arbitraje para la solución del conflicto económico se basa en la equidad y no en derecho.

5. Mecanismos alternos de solución de conflictos

Panamá de manera reciente ha incursionado en el campo de la resolución alternativa de conflictos, de acuerdo a la concepción de la figura como un instrumento voluntario en el que interviene un tercero neutral. Sin embargo, la acogida que ha dado la Ley N° 5/1999 a este sistema se ha aplicado en el campo comercial y civil mayoritariamente no así en el campo laboral.

Otro esfuerzo puede acreditarse por medio de la implementación de la mediación judicial derivada que se realiza en el seno del Órgano Judicial, como veremos adelante. Igualmente, otro asunto que merece especial atención es el sistema de resolución de conflictos imperante en la autoridad del Canal de Panamá; régimen traído del sistema federal norteamericano que bien siendo aplicado con éxito en la más importante empresa panameña en manos del Estado. Veamos.

5.1 Mediación y arbitraje privado en general

Recientemente Panamá ha dictado una ley para resolver litigios por la vía voluntaria y privada, esto es, la Ley N° 5, del 8 de julio de 1999. Dicha legislación se ha encargado básicamente de establecer el marco para resolver disputas de tipo privado –comerciales y civiles- sin embargo permite la resolución de conflictos en

³³¹ Nuevamente el detalle puede consultarse en mi **Curso de Derecho procesal del trabajo**, Panamá, colección Papeles laborales N° 6, 2003, pp 94 y ss

áreas de derechos sociales –Derecho de familia y menor, derecho agrario- inclusive en temas penales menores. La interrogante es si esta normativa pudiera amparar la resolución de disputas laborales, sean individuales o colectivas, de Derecho o económicas, con la intervención de un árbitro o mediador privado. No parece existir impedimento de acuerdo al texto de la norma, sobre todo en lo referido a la mediación de tipo laboral privado. Sin embargo, además de la posibilidad de un sistema claramente regulado y supervisado por la autoridad administrativa laboral, parece ser la convención colectiva de trabajo la que más apropiadamente puede desarrollar los canales adecuados, para establecer un verdadero sistema de resolución de conflictos de tipo privado y voluntario.

No obstante, una reciente sentencia de la Corte Suprema de Panamá ha dicho: “El Art. 2 del Decreto Ley N° 5 de 1999 establece que no podrán ser sometidos a arbitraje las controversias que surjan ‘de materia que no sea de libre disposición de las partes’ entendiéndose por tales ‘todas aquellas afectas al desempeño de las potestades públicas o las que se deriven de funciones de protección o tutela de personas o que estén reguladas por normas imperativas de Derecho’”. (Rayado y resaltado es nuestra)

En este sentido la ley laboral panameña tiene entre sus finalidades la tutela del trabajador como la parte económicamente débil de la relación laboral, por lo que al menos que expresamente se regule la materia del arbitraje en los conflictos laborales, con la adecuación que se requiere, esta materia no es aplicable. Al respecto en el Código de Trabajo solo se observa la regulación del arbitraje en los conflictos colectivos laborales, no así en los conflictos individuales” (la negrilla es nuestra).

Con tal criterio la Corte ha cercenado la posibilidad de, con la actual normativa, utilizar el arbitraje laboral privado para la resolución de conflictos laborales individuales. Sin embargo, parece dejar la puerta abierta para que una legislación especial se encargue del tema expresamente, asunto que se enmarca con las tendencias mundiales de solución de conflictos laborales; tendencia que ya nuestra Constitución ha acogido al reconocer que: “*La administración de justicia también podrá ser ejercida por la jurisdicción arbitral conforme lo determine la Ley*” (art. 202 de la Constitución), según la última reforma del texto constitucional en el año 2004.

5.2 Mediación judicial derivada

El Centro de Mediación, fue creado mediante el Acuerdo N° 294 del 6 de septiembre de 2001 de la Corte Suprema de Justicia y reglamentado por el Acuerdo N° 433 del 13 de diciembre de 2001, con el objetivo para brindar una alternativa de solución de controversias a los justiciables.

El Acuerdo N° 294/2001, de CSJ, establece que serán mediables materias susceptibles de transacción, desistimiento y negociación (art. segundo); de ahí que parece ser viable jurídicamente la utilización de este mecanismo para asuntos laborales, pues el Código de Trabajo acepta expresamente la figura del desistimiento como un forma de terminación excepcional del proceso laboral (arts. 941 y siguientes del Código de Trabajo) y, adicionalmente, es aceptada la transacción en los procesos laborales también (art. 955 del código de trabajo).

La mediación judicial instituida en el Acuerdo 294/2001, de CSJ, y reglamentada en el Acuerdo 433/2001 consagra la confidencialidad, la neutralidad y la voluntariedad (entre otros), como principios rectores del proceso de mediación judicial derivada (arts. del 9 al 15 del Acuerdo 433/2001). Adicionalmente, se contempla también que la mediación puede ser solicitada por una o ambas partes, además de poder ser propuesta por el tribunal que conozca la causa (art. 19 de Acuerdo 433/2001); y se le dota de mérito ejecutivo a los acuerdos surgidos del proceso de mediación (art. 31 de Acuerdo 433/2001)

5.3 Sistema de resolución de conflictos de la Autoridad del Canal de Panamá

La Autoridad del Canal de Panamá ACP fue la antigua instancia del Gobierno Federal norteamericano denominada Panamá Canal Commission. Actualmente está organizada por mandato constitucional establecido en los Arts. 315 y 323, que sirvió de fundamento para dictar la Ley N° 19, del 11 de junio de 1997, Orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá. El Art. 322 constitucional es la norma central que fundamenta el régimen laboral existente en la ACP; norma que en su párrafo final establece: “Los conflictos entre los trabajadores del Canal de Panamá y su Administración serán resueltos entre los trabajadores o los sindicatos y la Administración, siguiendo los mecanismos de dirimencia que se establezcan en la Ley. El arbitraje constituirá la última instancia administrativa”

La Ley N° 19/1997 ha consagrado dos vías fundamentales para la resolución de las disputas laborales de tipo individual o colectivo en la ACP: la resolución del conflicto por medio de la Junta de Relaciones Laborales, referido básicamente, pero no exclusivamente, a casos de prácticas laborales desleales, y; la resolución del conflicto por medios administrativos creados en la convención colectiva de trabajo.

Como se mencionó arriba, es facultad de la Junta de Relaciones Laborales de la ACP resolver los conflictos laborales bajo su competencia, para lo cual se ha establecido un mecanismo judicial con las garantías procesales necesarias (arts. 11 y ss de la Ley N° 19/1997). En este tipo de procesos la propia Junta desarrolla un papel doble, tanto como investigador y encausador, así como organismo que

decide la controversia. Las decisiones que toma la Junta son finales y vinculantes; sin embargo, la parte agraviada con una decisión de ésta puede acudir ante la Corte Suprema de Justicia panameña para revisar su caso por medio del recurso de apelación por ilegalidad.

Debe mencionarse también que el conflicto de tipo económico –negociación de condiciones de trabajo- es canalizado por el proceso de negociación directa, regida por la obligación de negociar de buena fe. En caso de que no exista un acuerdo en la negociación directa de las partes, el conflicto podrá ser traído ante la Junta de Relaciones laborales, quien decidirá sobre el mismo –proceso de estancamiento en las negociaciones (art. 113 de Ley N° 19/1997-)

La otra gran vía de resolución de conflictos lo es el procedimiento de quejas que existe en las convenciones colectivas, tal como lo establece el Art. 104 de la Ley N° 19/1997. El procedimiento de queja supone, básicamente, la facultad de solicitar la revisión de cualquier decisión de administración de personal que afecte a un empleado. El empleado afectado tiene derecho a contradecir la medida con la que no está de acuerdo por medio de un procedimiento administrativo que puede prever mediación o, en casos determinados, puede revisarse la licitud de la medida tomada por la administración cuando hayan visos de discriminación o; puede encausarse el asunto por medio del procedimiento estatutario de queja que puede contemplar la intervención de un árbitro neutral que decida el caso. Aquí estamos frente al sistema de solución de conflictos de tipo privado, voluntario para conflictos laborales de tipo individual. Las decisiones arbitrales son revisables por la Corte Suprema de Justicia bajo ciertas circunstancias, como por ejemplo: que el laudo sea contrario a la Ley o Reglamentos; por parcialidad manifiesta del árbitro o; incumplimiento del debido proceso –art. 107 de Ley N° 19/1997-.

El sistema de resolución alternativa de conflictos laborales canalizados por medio del arbitraje neutral, privado y voluntario, que se encarga de resolver los asuntos más comunes generadores de conflictos laborales–asuntos referidos a sanciones y condiciones de trabajo- supone un cauce hasta ahora desconocido para el régimen laboral panameño que, sin embargo, ha demostrado eficiencia y efectividad en la Autoridad del Canal de Panamá.

IV. Competencia de la administración de justicia laboral

1. Normas sobre competencia funcional y territorial

La conformación actual de la jurisdicción laboral en nuestro país viene dada por la Ley N° 59, del 5 de diciembre de 2001, que reemplaza las normas que sobre la materia había establecido la Ley N° 67 de 1947, tal como fue modificada por la Ley N° 40 de 1975, y lo establecido en el Código de Trabajo de 1972. De forma

tal que, según lo establece el Art. 460-C de la Ley N° 59 de 2001, la Jurisdicción Especial de Trabajo se ejerce de modo permanente por:

La Sala de Casación Laboral;
Los Tribunales Superiores de trabajo, como tribunales de segunda instancia;
Los Juzgados Seccionales de Trabajo, como tribunales de primera o única instancia.

Adicionalmente, el Decreto-Ley N° 8, del 26 de febrero de 1998, sobre el trabajo en el mar y en las vías navegables, ha completado el cuadro de la jurisdicción laboral en el derecho panameño.

Recuérdese que aunque el MITRADEL tiene funciones jurisdiccionales en materias específicas (tal como ha venido reforzado en el Art. 460-B de la Ley N° 59 de 2001), a éste no se le puede considerar como parte de la jurisdicción del trabajo. El MITRADEL es el órgano administrativo de las relaciones laborales.

1.1 Juzgados Seccionales de Trabajo

La competencia de los Juzgados de trabajo se refiere a aquellas materias que no conocen las Juntas ni el Ministerio de Trabajo, por intermedio de la Dirección General de Trabajo, siendo estas:

Las controversias que surjan del contrato de trabajo;
Las renunciaciones por causas imputables al empleador;
Los procesos que se establezcan para obtener la disolución de las organizaciones sociales;
Los procesos por riesgos profesionales establecidos en el Título II del Libro II del Código de Trabajo;
Los juzgamientos de faltas cometidas contra las leyes de trabajo;
Los demás asuntos que determine la Ley

Los Juzgados Seccionales de Trabajo ejercen su jurisdicción en el ámbito provincial, pudiendo en algunos casos circunscribirse a distritos dentro de la provincia (caso de Coclé, Chiriquí y Panamá).

La creación de dos juzgados seccionales para el trabajo en el mar y las vías navegables, por el DL N° 8 de 1998, ha especializado la jurisdicción laboral marítima. Existen juzgados en el litoral pacífico, que tienen competencia y jurisdicción, para conocer de las controversias laborales marítimas panameñas, en las provincias de Panamá, Darién, Coclé, Herrera, Los Santos, Veraguas y Chiriquí; y otro en el litoral Atlántico con competencia y jurisdicción en la provincias de Colón, Bocas del Toro y la comarca Kuna Yala.

Según Murgas la competencia completa de los tribunales de trabajo en razón de la materia son;

- Dar autorizaciones de despido en los casos de fuero (sindical, maternidad, de negociación colectiva, de huelga, de arbitraje y electoral, este último cuando se trata de trabajadores regidos por el Código de trabajo).
- Conocer de los procesos de reintegro en los casos de violación del fuero, salvo el de fuero sindical.
- Procesos de nulidad (de un proceso de trabajo).
- Procesos declarativos
- Según la jurisprudencia, ilegalidad de sanciones disciplinarias.
- Conocer de los procesos para la fijación de un nuevo salario, en los casos del Art. 145 C. de T.
- Multa o disolución de organizaciones sindicales
- Conflictos colectivos secundarios, que son los que presuponen la existencia de un conflicto colectivo primario, que podrá ser de derecho o bien de intereses. Según la forma que se manifieste el conflicto primario puede dar lugar a controversias jurídicas, por razón de una huelga o de un arbitraje. Son los siguientes: declaratoria de ilegalidad de la huelga; declaratoria previa de legalidad de la huelga (a petición de los trabajadores); proceso de imputabilidad de la huelga; procesos para reclamar el pago de salarios caídos por razón de una huelga imputable; nulidad del laudo arbitral.
- Impugnación de determinados actos internos de los sindicatos (art. 394 C. de T.), a prevención con el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral. Estos actos se mencionan adelante
- Ejecución de sentencias de las Juntas de Conciliación y Decisión, aunque en los casos de orden de reintegro las juntas pueden proceder directamente a la ejecución (art. 14 Ley N° 7 de 1975).
- Según la jurisprudencia, procesos ejecutivos en general.
- Por excepción, de demandas por despidos injustificados, en los lugares donde no funcione las juntas (art. 218 Código de trabajo, reformado por la Ley N° 8 de 1981 y por la Ley N° 44 de 1995).
- Según la reciente reforma de la Ley N° 59 de 2001, de todos los casos de renuncia con causa justificada, con independencia de la cuantía.
- Impugnación de la orden de reintegro en los casos de fuero sindical, provenientes del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.
- Impugnación por el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral de actos sindicales
- Conflictos entre organizaciones sindicales por la distribución del patrimonio de una organización en caso de disolución sindical.
- De manera privativa, los conflictos que se presenten en las organizaciones sociales de trabajadores, respecto de los cuales no tenga competencia a prevención con el Ministerio de Trabajo.
- Procesos relativos a la indemnización debida al trabajador por la ruptura

del contrato, antes del inicio de la relación de trabajo (art. 228 del Código de trabajo).

- Entrega de prestaciones a los beneficiarios del trabajador fallecido (art. 155 Código de trabajo).
- De los procesos no atribuidos a otra autoridad”.³³² Como puede ser el caso de litigios derivados de pactos restrictivos de la libertad de trabajo; también cabe dentro de esta posibilidad el juicio declarativo al que se refiere el art. 527 del CT,³³³ el cual se deberá tramitar de acuerdo a las normas del proceso común, según lo dispone el Art. 531 del CT³³⁴ y los litigios derivados del traspaso de la cuota sindical, descontada por el empleador, al sindicato.

1.2 Las Juntas de Conciliación y Decisión

La Ley N° 7, de 25 de febrero de 1975 creó las Juntas de Conciliación y Decisión para que conozcan las siguientes materias: demandas por razón de despidos injustificados; demandas por prestaciones menores de B/ 1,500.00; y, demandas presentadas por los trabajadores domésticos. Por el contrario, las Juntas no podrán conocer de demandas por despido en violación de fuero, así como tampoco podrán conocer de despidos por causas económicas. Las Juntas de Conciliación y Decisión ejercen su jurisdicción en el ámbito provincial y es más común encontrar Juntas con jurisdicción en dos o más provincias (caso de la Junta de Coclé, Colón y Panamá).

La distribución de competencias entre las Juntas de Conciliación y Decisión y los Tribunales de Trabajo ha permitido una dicotomía que genera serios inconvenientes en la correcta aplicación del Derecho. El asunto es el siguiente: siendo las Juntas las competentes para conocer del despido injustificado, pero careciendo de competencia para conocer asuntos referidos a prestaciones laborales mayores de US\$ 1,500.00 –cuantía que es competencia de los Juzgados Seccionales de Trabajo–, es posible –como, en efecto, sucede en la práctica– la existencia de fallos contradictorios sobre el mismo fundamento jurídico de tales solicitudes. Es decir, las Juntas pueden declarar la existencia de despido injustificado y, contradictoriamente, el Juzgado Seccional puede declarar la inexistencia del despido; o en otro caso: un tribunal encuentra la existencia de relación de trabajo, con el pago correspondiente de prestaciones, en tanto que el

³³² Ver: R. Murgas Torrazza, “La jurisdicción del trabajo en Panamá”, en **30 años de vigencia del Código de trabajo**, Panamá, Academia Panameña de Derecho del Trabajo, 2002, pp.179-241.

³³³ “Art. 527: La persona que pretenda hacer efectivo algún derecho, que se declare su existencia o se declare la inexistencia de uno adverso a sus intereses, o a la existencia de una relación jurídica que le interese o afecte, o que se haga cualquier declaración que le interese o afecte, puede pedirlo ante los tribunales en la forma prescrita en éste Código”.

³³⁴ “Art. 531: Las controversias laborales que no tengan señalado un procedimiento especial se tramitarán conforme al procedimiento común para los procesos de trabajo establecidos en este Código, cualquiera que sea su naturaleza”.

otro no reconoce existencia de relación de trabajo y absuelve de toda prestación a la demandada.

1.3 Tribunales Superiores de Trabajo

Los Tribunales Superiores de Trabajo tendrán competencia en los siguientes casos: En segunda instancia sobre las resoluciones dictadas por los Jueces Seccionales de Trabajo y las Juntas de Conciliación y Decisión, en este último caso cuando quepa el recurso de apelación; esto es, en asuntos con una cuantía mayor de B/ 2,000.00; también en estos casos cuando quepa el recurso de hecho o la consulta laboral.

También es competencia de estos Tribunales dirimir los conflictos de competencia que se susciten en los juzgados de menor jerarquía, quienes, por otro lado, ellos nombran. Inclusive, también decidirá conflictos de competencia originados en la Dirección General y Regional de Trabajo. También tienen competencia para conocer las quejas que se presenten contra los jueces seccionales de trabajo e imponer las sanciones que establece la Ley (art. 460-I del Código Judicial)

Los Tribunales Superiores de Trabajo ejercen su jurisdicción territorial en más de dos provincias: el Iº Distrito Judicial con sede en Panamá tiene jurisdicción en las provincias de Panamá, Colón, Darién y la Comarca Kuna Yala; en tanto que el IIº Distrito Judicial, con sede en Santiago de Veraguas tiene jurisdicción en las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos, Veraguas, Bocas del Toro y Chiriquí –art. 460-D del Código Judicial, según ha sido reformado por la Ley N° 59 de 2001-.

El DL 8 de 1998, en el art. 126, ha otorgado competencia a los Tribunales Superiores de Trabajo –dependiendo de en cuál circunscripción se origine la controversia- para conocer del recurso de apelación en contra de las resoluciones de primera instancia por los juzgados laborales marítimos que pongan fin al proceso o que imposibiliten su continuación, siempre que la cuantía exceda de quinientos balboas.

1.4 Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia (CSJ)

A la Sala 3ª de la CSJ se le ha encomendado -de antaño- la tarea de conocer de las demandas de casación laboral hasta tanto el Tribunal especializado para esta materia se conformara –la Corte de Casación Laboral-, tal cual había sido establecido en el art. 1064.3 del Código de trabajo de 1972. Tal evento no se ha cumplido y es la propia Sala 3ª de la Corte, de lo Contencioso Administrativo la que tiene competencia para conocer del recurso de casación laboral.

“El recurso de casación laboral tiene por objeto principal enmendar los agravios inferidos a las partes en las resoluciones judiciales de segunda instancia que hacen tránsito a cosa juzgada y en las que aun sin esa circunstancia, pueden causar perjuicios irreparables o graves por razón de la naturaleza de las respectivas resoluciones.

También tiene por objeto el recurso de casación procurar la exacta observancia de las leyes por parte de los tribunales y uniformar la jurisprudencia nacional. En consecuencia, tres decisiones uniformes del Tribunal de Casación, sobre un mismo punto de Derecho, constituyen doctrina probable y los jueces podrán aplicarla a los casos análogos, lo cual no obsta para que dicho tribunal varíe de doctrina cuando juzgue erróneas las decisiones anteriores” (art. 924 del CT).

El recurso de casación laboral cabe en los siguientes casos -siempre que se trate de una sentencia o auto que ponga fin al proceso-: en conflictos individuales o colectivos con cuantía mayor de mil balboas; en los casos de violación de fuero sindical, maternidad, casos de riesgo profesional e imputabilidad de la huelga; en caso de disolución de una organización social (art. 925 del CT). La Corte de Casación laboral, y en su defecto la Sala 3ª de la CSJ, tiene jurisdicción en todo el territorio de la República de Panamá.

De la misma forma, cabe el recurso de casación laboral contra resoluciones dictadas en segunda instancia por los Tribunales Superiores de Trabajo cuando estos resuelvan controversias originadas de la aplicación de la ley laboral marítima (art. 127 del DL 8 de 1998).

La Sala de Casación Laboral, y en su defecto la Sala Tercera de la CSJ, es la instancia de mayor rango jerárquico de la jurisdicción de trabajo y sus decisiones son finales, definitivas y obligatorias (art. 203 de la Constitución Política), siendo que contra sus decisiones no podrá oponérsele recurso de inconstitucionalidad ni amparo de garantías constitucionales (art. 204 constitucional).

2. Ámbito jurisdiccional y materias de competencia

La jurisdicción laboral se ha instituido para decidir sobre todas las cuestiones relativas a las relaciones laborales, por lo que su ámbito jurisdiccional y las materias de su competencia resultan bastante amplios. Y es que la jurisdicción de trabajo no solo incluye los aspectos referidos a la específica prestación del trabajo sino, también, a aspectos conexos al mismo.

2.1 Regla general sobre jurisdicción

La regla general sobre el ámbito jurisdiccional en lo laboral viene dada por el art. 460-A del Código Judicial, según ha sido reformado por la Ley N° 59 de 2001,

al establecer que “La jurisdicción especial de trabajo se instituye para decidir las controversias que suscite, directa o indirectamente, la ejecución del contrato de trabajo...”. La formulación realizada por la norma es amplísima y permite que el juez laboral conozca de muchos asuntos conexos al contrato y la relación de trabajo. Sin embargo, debe delimitarse la frontera entre la competencia de los tribunales de trabajo y los tribunales de otras jurisdicciones.

En principio el juez laboral podrá conocer de asuntos anteriores, coetáneos y posteriores al contrato de trabajo, siempre que el asunto sea un presupuesto o condición del contrato de trabajo, o una consecuencia del mismo. Adicionalmente el juez laboral puede conocer de asuntos de carácter colectivo de las representaciones profesionales, tanto en su versión interna como externa; así como de los temas a los incumplimientos de las leyes de trabajo y los que estén ligados a la seguridad social.

MITRADEL también posee competencias en ciertos asuntos laborales, tal como veremos adelante, por ello, el sistema jurisdiccional panameño presenta una situación confusa en cuanto a la delimitación de la jurisdicción laboral de la jurisdicción administrativa laboral. El asunto debe resolverse situando a las materias sujetas al conocimiento del MITRADEL fuera de la jurisdicción laboral, según la Ley N° 40, de 1 de agosto, de 1975.

2.2. Áreas específicas

Tras la amplia declaración del art. 460-A del Código Judicial (según ha sido reformado por la Ley N° 59 de 2001) es necesario revisar otras disposiciones que otorgan competencia a los tribunales de trabajo, como lo son los Arts. 366 del Código del 1948 y el Art. 1 de la Ley N° 7 de 1975. El Art. 460-L del Código Judicial (según ha sido reformado por la Ley N° 59 de 2001) le otorga competencia a los tribunales seccionales de trabajo para conocer de asuntos relativos a: el contrato de trabajo; las renunciaciones por causas imputables al empleador; la disolución de organizaciones sociales; asuntos relativos a riesgos profesionales; faltas contra las leyes de trabajo o de seguridad social y demás casos que la ley determine.

Por su parte, el Art. 1 de la Ley N° 7 de 1975 le otorga competencia a las Juntas de conciliación y decisión para conocer de asuntos relativos a: despido injustificado; procesos por reclamos de mil quinientos (B/ 1,500) balboas o menos; procesos de cualquier naturaleza y cuantía de trabajadores domésticos.

La competencia específica dada a los Juzgados Seccionales, a las Juntas de Conciliación y Decisión, sumado a las competencias genéricas que derivan del art. 460-A del Código Judicial (según ha sido reformado por la Ley N° 59 de 2001) completa el siguiente decálogo de competencia a la jurisdicción del trabajo.

a) Controversias surgidas del contrato de trabajo

Se trata de una gama de materias que van desde antes de iniciar estrictamente el contrato de trabajo hasta después, inclusive, de terminado el mismo. Dentro de este grupo de materias se cuentan: a. los actos previos al contrato de trabajo: la jurisdicción de trabajo puede conocer de asuntos previos a la firma del contrato de trabajo, sean estos asuntos tratados como precontratos o como arreglos previos al contrato de trabajo; b. Los actos coetáneos y posteriores al contrato de trabajo, tales como indemnizaciones y todos los litigios suscitados durante la prestación del servicio contratado; c. Algunos litigios conexos al contrato de trabajo: uso de vivienda y automóvil u otro bien material que ha sido pactado como parte del salario del trabajador; también es de competencia de la jurisdicción de trabajo los pactos restrictivos de la libertad de trabajo, así como la limitación de la responsabilidad laboral en que pueda incurrir un trabajador por rompimiento del contrato laboral –pactos sobre obligación de devolver sumas adelantadas en concepto de formación laboral del trabajador-.

b) Controversias y litigios laborales de dimensión colectiva

Las relaciones entre los sindicatos de trabajadores y los empresarios o sus representaciones –interpretación, efectos y validez de la convención colectiva en casos individuales, litigios derivados del pago de la cuota sindical, descontada por la empresa, al sindicato-; b. Los asuntos surgidos en el seno de las propias representaciones profesionales (adopción de estatutos, admisión y expulsión de afiliados, elección de directivos –Art. 394 del CT-); c. Los que afecten la vida de la propia organización social –disolución-

c) Violación de normas laborales

El proceso de juzgamiento de faltas a las leyes laborales permite sancionar a infractores de las leyes laborales, sean estos considerados individualmente o colectivamente. En este tipo de procesos es posible pedir, adicionalmente, el resarcimiento de daños y perjuicios en la vía civil.

d) Violación de normas sobre seguridad social

Las violaciones que puede conocer el juez laboral sobre seguridad social son aquellas que tienen vinculación directa con los riesgos profesionales a los que está expuesto el trabajador. En los casos en que la seguridad social debe reconocerle al trabajador prestaciones derivadas de riesgos profesionales y esto no fuese viable por mora u omisión del empleador en cuanto a sus obligaciones con la seguridad social, es el propio empleador el que deberá hacerse cargo de dichas prestaciones –Art. 304 del CT-. Así pues, en los Arts. 300 y ss. del CT se regula la responsabilidad que, en materia de riesgos profesionales, puede ser atribuida

al empresario. Queda a salvo, también, el derecho de solicitar el resarcimiento de daños y perjuicios derivadas del incumplimiento de este tipo de normas.

2.3 Criterios para elegir el juez competente en lo laboral

La competencia en lo laboral puede atribuirse por el territorio, la cuantía, la naturaleza de la causa –materia- y la calidad de las partes. La competencia territorial había sido establecida por el Código de 1947 en sus Art. 361 (sobre juzgados seccionales de trabajo), 376 (sobre el Tribunales Superior de Trabajo); asunto que pasó ser regulado por el Código Judicial en los Arts. 460-J (sobre juzgados seccionales de trabajo), Art. 460-D (sobre Tribunales Superiores de Trabajo) y el Art. 460-C (Sobre la Sala de Casación laboral).

Adicionalmente, la Ley N° 7 de 1975, que instituye las Juntas de Conciliación y Decisión (JCD) y la Ley N° 53 de 1975, que otorga competencia al MITRADEL para conocer ciertos asuntos de tipo laboral, realizan un reparto de competencia por razón de la materia, cuantía y calidad de las partes. Así, las JCD pueden conocer de despidos injustificados –materia-, reclamaciones menores de B/1,500.00 –cuantía- y cualquier asunto derivado de la relación laboral de trabajador doméstico –calidad de las partes-³³⁵; en tanto que el Ministerio de Trabajo puede conocer de asuntos referidos a: Despido por causas económicas; diferencia salarial, interpretación de la convención colectiva, alteración de rutas o zonas, otros procesos a prevención y algunos otros procesos administrativos laborales –criterios atribuibles a la materia o naturaleza de la causa.

El escogimiento del juez competente, dentro del ámbito jurisdiccional adecuado y la materia específica, se había atribuido por la regla general que establece que *será competente el juez del domicilio de la parte débil del proceso*. Como en laboral es el trabajador la parte débil, es del lado de éste que se puso la protección correspondiente, declarando el Art. 382 del Código de 1947: “Son jueces competentes para conocer de las acciones derivadas del contrato de trabajo, aunque haya estipulación en contrario:

- a) El del lugar de ejecución del trabajo, o el del domicilio del demandado, a elección del demandante.
- b) Tratándose de acciones nacidas de contratos celebrados en Panamá con trabajadores panameños para la prestación de servicios o ejecución de obras fuera de la jurisdicción panameña, será también competente el juez del lugar donde se celebró el contrato”

³³⁵ Murgas manifiesta que: “En el caso de las controversias relativas a trabajadores domésticos, existe duda si la fijación es por la materia o por la calidad de las partes, pero nos inclinamos por considerar que se trata de la materia. Ver: id., “La jurisdicción de trabajo”, **30 años de vigencia del Código de Trabajo**, nota a pie de pág N° 16, p. 205.

Por su parte el Art. 383 del Código de 1947 dispuso que las acciones contra las organizaciones sociales se entablarán ante el juez del domicilio de ellas. En caso de riesgos profesionales será juez competente el del lugar donde el riesgo haya ocurrido o del domicilio del demandante, a elección de este.

Ambas normas, el Art. 382 y 383 han sido derogadas por la Ley N° 59 de 2001, y sin embargo, hasta la fecha no se ha dictado disposición que las reemplacen, lo que ha creado un significativo vacío en el tema del juez competente en lo laboral. Vacío, sin embargo, que ha empezado a ser afrontado por los jueces seccionales de trabajo estableciendo la aplicación de la analogía para resolver el asunto.

El Juzgado Primero de Trabajo, de la Tercera Sección, del II Distrito Judicial, por medio del Auto de 7 de febrero de 2002, excluyó la posibilidad de aplicar los criterios que establecía el art. 382 de la Ley N° 67 de 1947, como una suerte de costumbre judicial y, por el contrario, estimó la aplicabilidad, por analogía, los criterios utilizados por las juntas de conciliación y decisión sobre la materia, que al amparo del art. 12 del Decreto N° 1 de 1993, de las JCD, establece similares criterios para distribuir la competencia entre las distintas Juntas; posición sobre la que un sector de la doctrina ya se ha manifestado en contra.³³⁶

Por otro lado, cabe la interrogante de la aplicabilidad de las normas del Código Judicial al caso que nos ocupa, es decir, al reparto de competencias entre los distintos jueces laborales. Posibilidad ésta que tampoco luce muy adecuada para resolver este problema puesto que la premisa de atribución de competencia a los jueces civiles y mercantiles aplicada al Derecho del trabajo situaría la protección que otorga al litigante débil del lado del empresario, aspecto decididamente inaceptable en el Derecho procesal del trabajo y que produciría situaciones no deseables al proceso laboral, tal como ya ha puesto de relieve Murgas.³³⁷

Una tercera y última alternativa, para el caso que, por las razones arriba expuestas, se estima que no es posible la aplicación analógica, sería la de, con sujeción a los principios del derecho procesal de trabajo, resolver el vacío mediante la aplicación de criterios doctrinales.

³³⁶ “Somos del parecer que la norma anterior, mientras el decreto se encuentre vigente, es aplicable al menos en las Juntas de Conciliación y Decisión, pero, dados su carácter reglamentario y la derogatoria del Art. 382 de la ley 67 de 1947, creemos que existen dudas sobre la viabilidad de extender la aplicación del Art. 12 del decreto N° 1 de 1993 a procesos distintos de los atribuidos a las Juntas”. Ver: R. Murgas Torrazza, “La jurisdicción de trabajo”, e/p, sección III Competencia. Valga anotar que no parece dable la aplicación de la analogía entre normas jurídicas de distinta jerarquía normativa, pues la misma se utiliza en los casos de normas de igual jerarquía. Al margen de la consideración de que un decreto dictado para reglamentar una norma puntual tampoco debía ser utilizado para aplicársele a otra norma jurídica con la que no tiene, formalmente, ninguna relación.

³³⁷ Ver: id., “La jurisdicción de trabajo”, **30 años de vigencia del Código de Trabajo**, p. 208.

En este último sentido, en general la doctrina y el derecho comparado se orientan a otorgar al demandante la elección entre demandar en el domicilio del demandado o en el del lugar de ejecución del contrato, con la posible inclusión del lugar donde la empresa tenga su establecimiento, que puede o no coincidir con alguno de los anteriores. Cuando se trate de nacionales contratados en Panamá para laborar en el extranjero, eventualmente serían competentes los tribunales del lugar de la contratación o del lugar donde la empresa tenga un representante permanente, al tenor de lo dispuesto en el art. 98, numeral 1 del Código de Trabajo.³³⁸

Una cuarta posibilidad puede fundarse en la declaratoria de ultractividad de los Arts. 382 y 383 del Código de 1947; asunto que podría ser utilizado por la jurisprudencia en base a la consideración de parte débil y protegida que goza el trabajador en la ley laboral. Así, la aplicación de la ultractividad normativa es tendente a favorecer el litigante débil, presupuesto que utiliza la ley penal, con relación al reo, para aceptar dicha figura en su subsistema jurídico.

Sin embargo, es la tercera posibilidad, que nombra Murgas la que nos parece más acertada para llenar el vacío producto del descuido del legislador; hasta tanto no se dicte la normativa que subsane el asunto y, por otro lado, se aproveche para regular los temas de competencia judicial internacional y ley aplicable en materia laboral que se encuentran huérfanos de regulación en el Derecho panameño. Al final, en la práctica, se ha seguido aplicando este criterio, lo cual no significa ningún cambio en el sistema, tal cual había sido consagrado por la antigua normativa del Código de Trabajo de 1947.

V. Características del proceso judicial laboral

En el Derecho laboral panameño se han aceptado (aunque no con tales denominaciones) los procesos ordinarios y los procesos especiales, tal como veremos adelante, sin embargo no se registra un proceso especial de protección de los derechos fundamentales, más allá del recurso genérico y tradicional de amparo de garantías constitucionales. Existe, eso sí, un proceso especial sobre conflictos colectivos.

1. Clases de procesos: ordinarios, especiales de protección de derechos fundamentales, procedimientos especiales para conflictos colectivos

El Código contempla como procesos de conocimiento el proceso común, el proceso de reintegro, el proceso de nulidad, el proceso abreviado. Todos estos

³³⁸ Ver: R. Murgas Torrazza, "La jurisdicción de trabajo", **30 años de vigencia del Código de Trabajo**, pp. 210-211.

procesos deben surtir de acuerdo a sus normas específicas y, en lo general, con las normas del proceso común. Existen, además, el proceso ejecutivo y el proceso de juzgamiento de faltas, como modalidades especiales de procesos.

1.1 Procesos de conocimiento

Estos tipos de procesos tienen naturaleza contenciosa y son para dirimir los conflictos jurídicos. Los procesos de conocimiento en el derecho laboral panameño son el proceso común, el proceso de reintegro, el proceso de nulidad, el proceso abreviado. Por ser el proceso común el mayormente utilizado y regulado es éste el que tomaremos para explicar el proceso laboral en Panamá.

a) Proceso común

Según mandato del Código de Trabajo, el proceso tramita controversias laborales que no tengan señalado un procedimiento especial, sin distinción de su naturaleza (art. 531 del CT). Este tipo de proceso dirige principalmente conflictos suscitados por la aplicación de las normas laborales.

El proceso común viene fundado en tres reglas: 1. La regla de la vía procesal adecuada (art. 956.1 de CT). 2. Regla de la autonomía en la gestión y actuación (art. 956.2 de CT). 3. Regla de la publicidad en las actuaciones judiciales (art. 956.3 de CT).

b) Proceso de reintegro

El proceso de reintegro ha sido denominado como un proceso monitorio documental. Se inicia con una petición especial del demandante para que se cumpla alguna obligación; seguidamente, el juez de inmediato e inoída parte interpela al empleador para que cumpla con su orden dictada de lo contrario será sancionado el empleador.

En un sentido más lato la monitoriedad consiste en dar cuenta de un aviso o amonestación conminando a la persona que lo hace o provoca. Es decir, el trabajador da aviso a la autoridad competente de un hecho y de su causante, a efectos de que éste sea amonestado por su acción. Así pues, el trabajador despedido en violación de fuero avisa al juez o autoridad competente –por medio de la solicitud respectiva- indicando la persona que ha realizado tal acción –el empleador- para que el juez dicte una orden de conducta –orden de reintegro- que puede contener una amonestación –pago de salario caídos-.

Entre las notas características de este proceso se cuentan la monitoriedad de la que hemos anotado; se trata de un proceso especial con términos expeditos y; supone una solicitud que luego produce un contradictorio.

c) Proceso de nulidad

El proceso de nulidad puede ser entendido como el medio a través del cual se puede revisar una decisión de fondo que, emitida en un proceso autónomo y sobre la que existe la certeza de la cosa juzgada, se estima que ha violado una garantía procesal.

La acción de nulidad pretende lograr dejar sin efecto una decisión firme y ejecutoriada que se ha producido en violación de un presupuesto procesal muy importante, como lo es el derecho a ser oído en el proceso, asunto que está estrechamente ligado al derecho al debido proceso consagrado en el Art. 32 de la constitución.

d) Procesos abreviados

La acepción de proceso abreviado alude, en general, a un proceso que pretende primero la celeridad y sencillez en su procedimiento. Desde esta perspectiva la legislación panameña ha consagrado dos tipos de procesos abreviados: el proceso abreviado nominado y los procesos abreviados especiales.

Proceso abreviado nominado

El Código de Trabajo panameño contempla un proceso abreviado como tal, el cual es un mecanismo basado en la celeridad y economía procesal cuyo objeto es el de conocer de asuntos que por su especial naturaleza o urgente necesidad de solución precisan de un trámite rápido y efectivo. Este proceso también es conocido como el juicio sumario –aunque no se trata de un proceso ejecutivo– porque se diferencia del proceso común en las reglas especiales que hacen del mismo un proceso de mayor celeridad.

Por medio del proceso abreviado se tramitan los siguientes casos: 1. Autorización para despedir trabajadores aforados, 2. Impugnación de reintegro, 3. Sanción o disolución de organizaciones sociales, 4. Impugnación de actos de las organizaciones sociales, 5. Imputabilidad de a huelga, 6. Excepciones propuestas con ocasión del proceso ejecutivo, 7. Nulidad del laudo arbitral, 8. Proceso para obtener la fijación de un nuevo salario, 9. Despido o desmejoramiento de trabajador sindicalizado.

Procesos abreviados especiales

En adición a lo que el Código denomina proceso abreviado, en el derecho panameño pueden encontrarse otros procesos que tiene similar naturaleza, es decir, procesos abreviados de carácter especial que no siéndole aplicable las

reglas sobre el proceso abreviado que contempla el Código, mantienen un carácter claramente sumario en virtud del procedimiento que al efecto se ha dispuesto para el mismo.

Los procesos especiales son: 1. Proceso de ilegalidad de la huelga: por medio del cual se puede pedir la ilegalidad de la huelga; 2. Proceso de juzgamiento de faltas a las leyes de trabajo, 3. Proceso ejecutivo convertido en plenario abreviado y, 4. Proceso ante la Junta de Conciliación y Decisión.

Dentro de los procesos abreviados especiales cabe resaltar el proceso ante la Junta de Conciliación y Decisión, que es el proceso utilizado para los casos de despido injustificado. Tal proceso presenta las siguientes características:

1. La demanda se presenta ante la misma JCD, en defecto de esta instancia se podrá hacer ante la Dirección Regional de Trabajo o ante el Juez Seccional de trabajo. Es posible presentar la demanda de manera verbal o escrita, en todo caso debe tener la forma exigida en el Art. 533 del CT. La demanda es recibida en la Secretaría Judicial de las Juntas y ésta tiene la obligación de sanear la misma. La notificación a la contraparte es personal y con ella se notifica, también la fecha de la audiencia.
2. La audiencia se realiza en una sola comparecencia en la fecha establecida con las partes que concurran al acto. Se garantiza el derecho de defensa de las partes, pero la Junta puede rechazar pruebas o solicitudes que tiendan a dilatar injustificadamente el proceso. Se levanta un acta de la audiencia y se le permite a las partes para actuar personalmente. En este acto se reciben las pruebas aducidas y al final de la misma se dictará sentencia, salvo que sea indispensable la práctica de pruebas adicionales. La decisión se notifica en el mismo acto.
3. El juzgador debe conminar a las partes a que intenten la resolución del caso por medio de la conciliación, el cual no podrá contemplar la renuncia de derechos ciertos del trabajador.
4. Durante la audiencia se evacuaran las pruebas propuestas por las partes y las que estime la Junta. Los incidentes deben proponerse en la audiencia y se resolverán con la sentencia. Es posible hacer alegatos al final de la audiencia.
5. Es posible apelar en segunda instancia ante el Tribunal Superior de trabajo, siempre que la cuantía de la demanda sea mayor de dos mil balboas (US\$2,000.00). No existe la casación para este tipo de procesos.

1.2 Proceso Ejecutivo

El proceso ejecutivo se distingue de los restantes procesos en que en éstos se constituye la declaración o decisión del derecho proveniente de un caso concreto presentado al juez, en tanto que en el proceso ejecutivo la ejecución consiste en

la realización coactiva de los derechos de manera forzosa.³³⁹ La acepción común de la vía ejecutiva es aquella que entiende por tal el “procedimiento para hacer un pago judicialmente, procurando antes convertir en dinero los bienes de otra índole pertenecientes al obligado, con el embargo de los cuales suele comenzarse o prevenirse esta tramitación”.³⁴⁰

Al amparo de la legislación panameña podemos entender por proceso ejecutivo aquel proceso laboral en el que se busca satisfacer coactivamente un derecho cierto contenido en un título ejecutivo, así reconocido por la ley y declarado por el juez del conocimiento.

1.3 *Proceso de juzgamiento de faltas*

Las contravenciones al ordenamiento laboral son objeto de atención en las relaciones laborales por dos vías: desde el punto de vista administrativo laboral y desde el punto de vista jurisdiccional penal. La vía administrativa laboral procura, antes que sancionar, velar porque las normas de trabajo se cumplan, se trata de una labor preventiva en esencia, pero que, sin embargo, se le ha dotado de facultades coercitivas sancionadoras. Por otro lado, el ordenamiento judicial penal es competente para conocer de violaciones a las leyes laborales, en lo que se conoce como el Derecho laboral penal.

Nuestro ordenamiento laboral ha facultado a los órganos jurisdiccionales para conocer de materias laborales penales en los casos de contravenciones a las leyes del trabajo. Esta labor la realiza la autoridad judicial por sí misma pero, también, con ayuda de la autoridad administrativa laboral.

De acuerdo a la configuración que le da la legislación laboral panameña a este proceso el mismo puede conceptualizarse como el proceso por el cual la parte afectada, o persona con mero conocimiento, por una infracción a las leyes laborales demanda o denuncia el hecho ante las autoridades de trabajo con la finalidad de que dicha violación cese y los culpables sean sancionados.

1.4 *Procesos de solución de conflictos colectivos*

En el Derecho panameño se consagran dos tipos de conflictos colectivos laborales: el conflicto de tipo jurídico o de derecho y el conflicto de tipo económico o de intereses (art. 417 de CT). Los primeros se refieren a la interpretación o aplicación de una norma laboral y que interesan a un grupo o colectividad de trabajadores (art. 418 de CT); en tanto que el conflicto económico es aquel que persigue la celebración de una convención colectiva o pacto sobre condiciones de

trabajo, de forma tal que expresan un interés colectivo de naturaleza económico-social (art. 419 de CT). En fin, el conflicto jurídico persigue la interpretación o aplicación de una norma existente, en tanto que el conflicto económico persigue la creación de una nueva norma; en ambos casos para su aplicación al grupo, unas veces ex novo y otras correctamente o *uti rectus lex*.

El conflicto colectivo de tipo jurídico puede canalizarse a través del procedimiento que consagra el Código para resolver controversias ante los tribunales de trabajo (art. 420 de CT), lo cual, a falta de norma expresa que señale el tribunal competente, se deberá canalizar por el proceso común que establece el código (art. 531 del CT). En estos casos será facultativo de las partes, antes de presentar el conflicto a los tribunales, solicitar una mediación, la cual se deberá llevar sin formalidad alguna, pero por intermedio de un conciliador del Ministerio de Trabajo. Sin embargo, cuando el conflicto colectivo jurídico lleve a una huelga, este seguirá el trámite de resolución de conflictos para los que son de tipo económico o de intereses, es decir, la mediación o trato y arreglo directo y la conciliación administrativa.

a) Trato y arreglo directo

La ley permite que las partes puedan solucionar su conflicto sin la intervención del Ministerio de Trabajo en lo que se denomina trato y arreglo directo. Tal modalidad la ensayan las partes, por su cuenta, sentándose a negociar el conflicto colectivo que sea planteado, sin perjuicio de que, de no llegar a un acuerdo, puedan reconducir la negociación al proceso de conciliación obligatoria que establece el Código (art. 423 de CT).

Si la negociación directa concluye con acuerdo, tal evento se deberá acreditar en un acta y enviarse una copia auténtica del acuerdo a la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo, en el plazo de 3 días contados desde que se logra el acuerdo. Si el acuerdo es una convención colectiva se debe aplicar la normativa vigente sobre convención colectiva, a efectos de dotar la misma con la vinculatividad jurídica que el ordenamiento laboral reserva para esta figura –art. 424 de CT–.

b) Conciliación

El Código contempla un procedimiento de conciliación administrativa para la resolución de los conflictos colectivos, que resulta en un presupuesto de cumplimiento obligatorio para la futura declaratoria de huelga. Veamos las características más acuciantes de la conciliación administrativa laboral en el Derecho panameño.³⁴¹

³³⁹ Ver: M. Salazar, *Curso de Derecho procesal del trabajo*, 2ª ed., Temis, Bogotá, 1963, p. 475.

³⁴⁰ Ver: Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, cit., en “vía ejecutiva”.

³⁴¹ En detalle Ver: R. Murgas Torrazza, “La huelga en Panamá”, en AAVV, *La huelga en Iberoamérica*, Edit. Porrúa, México, pp.204-207.

Presentación de pliego de peticiones, sea por un sindicato o por un grupo de trabajadores.

Presentación de pliego en tres originales ante el Ministerio de Trabajo. Una copia es de depósito, otra es para el empleador y la otra se devuelve al sindicato/grupo de trabajadores con indicación de la hora y fecha de presentado.

Se surte el traslado o notificación personal al empleador, en el término siguiente de dos (2) días. El empleador dispone de cinco (5) días hábiles para contestar el pliego de peticiones

Se entabla el proceso negocial que reviste las siguientes características: 1. es un proceso desprovisto de formalismos; 2. La inasistencia de las partes a las sesiones de conciliación puede considerarse desacato y un eventual abandono de la negociación, lo que, en el caso del empleador, puede ser motivo para la eventual declaratoria de imputabilidad de la huelga; 3. Toda terminación o suspensión de la relación de trabajo durante este proceso requiere de autorización judicial previa.

El proceso finaliza de acuerdo a causas taxativas establecidas en la ley: vencimiento del plazo, y sus prorrogas, para consensuar un acuerdo; la no contestación del pliego de peticiones por el empleador; decisión conjunta de las partes de dar por terminada la conciliación; cuando las partes deciden ir a arbitraje o llegan a un acuerdo; opción de arbitraje decidida unilateralmente por los trabajadores.

c) Arbitraje

La decisión de las partes, o de forma unilateral por los trabajadores, puede enviar el conflicto al método arbitral de solucionar el conflicto. Este arbitraje, que es claramente intervenido por el Ministerio de Trabajo, tiene las siguientes características de acuerdo a los Arts. 452 y siguientes del CT:

El inicio del arbitraje se puede deber a tres (3) razones: a. Acuerdo bilateral de las partes; b. Solicitud unilateral de los trabajadores; c. Por decisión del Ministerio de Trabajo en caso de tratarse de una empresa de servicio público –tal decisión es revisable con un recurso de apelación ante el propio Ministerio-, caso en el cual se suspenderá inmediatamente la huelga.

Ambas partes deben designar un árbitro de una lista proporcionada por cada sector para tales efectos. Luego de que se designe a los dos primeros árbitros, éstos escogerán al tercero, quien presidirá el Tribunal de Arbitraje.

Se contemplan causales de impedimento y recusación para miembro del tribunal de arbitraje.

Los miembros del Tribunal de arbitraje deben ser conocedores de los problemas económicos y sociales del trabajo, especialmente las condiciones de trabajo de la rama de actividad correspondiente.

El procedimiento para el arbitraje reviste las siguientes características: a. El Tribunal no está vinculado por las reglas del debido proceso, b. El Tribunal tiene facultades para investigar y requerir toda la información que estime necesaria, así como para requerir el auxilio de las autoridades de trabajo o de cualquier otra autoridad o funcionario, c. Es necesaria la asistencia plena del Tribunal para su funcionamiento, d. El procedimiento del arbitraje señala el momento de la audiencia y recibo de pruebas, así como de cualquier otra información sobre el caso; el plazo para dictar el laudo; la mayoría necesaria para decidir; el fallo no puede afectar derechos adquiridos de las partes; el fallo se notifica personalmente o por edicto.

El Tribunal de Arbitraje falla en equidad.

Los miembros del Tribunal de Arbitraje gozan de los mismos derechos, privilegios, protección e inmunidades que los magistrados de los Tribunales Superiores de Trabajo.

El laudo tiene efecto normativo y puede ser exigido por proceso ejecutivo, abreviado o común y hasta con la huelga.

El único recurso contra el laudo es el de nulidad, por medio del proceso abreviado.

2. Etapas del procedimiento

2.1 Demanda

La demanda es el acto de inicio del proceso en la que se formula la reclamación de una persona frente a otra, sometiéndose a un tercero con facultades legales para decidir la procedencia de la reclamación.

De acuerdo al tenor literal del Art. 553 del CT la demanda debe contener los siguientes elementos: a. Autoridad competente b. Identificación de las partes con su domicilio c. La pretensión del actor d. La cuantía de lo pedido e. El fundamento de Derecho de la pretensión.

La demanda, o la contestación, puede contener errores o defectos, caso en el cual el juez puede ordenar su corrección de forma verbal en el mismo acto de presentación de la misma –art. 574 del CT-.

Se realiza el traslado a la demanda a la parte demandada, dándole tres días de término para que conteste a la misma (arts. 957 y 561 del CT). Con la contestación el demandado deberá indicar los hechos que acepta y los que no, de forma tal que si existe algún allanamiento parcial el mismo se pueda satisfacer directamente o se trata en un cuaderno separado. La falta de contestación de la demanda debe ser interpretada por el juez como un indicio grave en contra del demandado, pudiendo el juez, inclusive, dictar sentencia sin audiencia, basándose en las pruebas aportadas con la demanda (art. 561 del CT)

Si el demandado presenta demanda en reconvencción y el juez mantiene la competencia del asunto, éste dará traslado de la contrademanda con el término de tres días también (art. 958 del CT). Para el caso en que se desconozca el domicilio del demandado el Art. 562 del CT establece el procedimiento para la notificación por edicto que corresponde.

2.2 La audiencia

Por audiencia podemos entender aquella parte del proceso laboral en el que las partes son llamadas a reunirse de forma personal con el juzgador con la finalidad de propiciar un entendimiento y, en su defecto, presentar sus respectivas pruebas para los efectos de su contraste y discusión por las partes y el juez.

El juez debe fijar la fecha de la audiencia dentro de los 15 días siguientes al término del traslado de la demanda. En caso de que exista corrección de contestación de demanda o que el demandante corrija su demanda, luego de la contestación, con nuevos hechos o personas la audiencia se fijará posterior a estos trámites.

Dentro de la audiencia primero es obligatorio intentar una conciliación entre las partes. Seguidamente se presentan las pruebas que no han sido presentadas por las partes. Es el momento procesal oportuno para aportar testigos, solicitar nuevas pruebas y presentar las tenidas. Ambas partes deben presentar sus pruebas al juez y a la contraparte, de forma tal que cada una de ellas pueda conocer las pruebas en que la contraparte funda sus pretensiones o utiliza para desvirtuar las pretensiones contrarias a su interés.

En el proceso laboral ordinario panameño se echa de menos la existencia del alegato o conclusiones del proceso. Asunto que resta al proceso laboral panameño de un elemento valiosísimo, pues, además de las funciones específicas del mismo estamos, sin duda, frente a una seria lesión del derecho de acción y de defensa de las partes. “El aspecto clave de las conclusiones se refiere al ejercicio de la pretensión y de la resistencia. La demanda no supuso interposición completa de la pretensión, sino sólo su inicio, siendo completada la declaración de voluntad petitoria en la ampliación de la demanda y en la conclusión. Otro tanto ocurre con

la resistencia, que se opone en la contestación de la demanda y en la conclusión”.³⁴²

2.3 La sentencia

La sentencia ha sido definida como “la resolución dictada por el Tribunal, Juez o Magistrado que pone fin al pleito, haciendo las declaraciones oportunas en ella y condenando o absolviendo y decidiendo sobre todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate”.³⁴³

Una vez que se dé por finalizada la audiencia, el juez podrá dictar sentencia de forma inmediata y notificar a las partes de la misma. Sin embargo, de considerarlo oportuno el juez puede tomarse un tiempo de 7 días para dictar el fallo (art. 970 del CT)

La sentencia puede ser aclarada en los puntos oscuros, modificación de réditos, perjuicios o costas, dentro de los tres días siguientes a la notificación de la misma (art. 971 del CT)

2.4 Segunda instancia

Terminado el proceso en su primera fase procesal –primera instancia- el litigio puede continuar su curso si una de las partes decide ejercer su derecho a apelar la decisión previa, caso en el cual se inicia el trámite procesal de segunda instancia. Es el Art. 972 del CT el que legitima a las partes en litigio a apelar las resoluciones de primera instancia que sean susceptibles del recurso de apelación, dando la oportunidad a la parte para recurrir tal decisión.

Es obligación del juzgador de segunda instancia verificar que el trámite surtido en la primera ha sido debidamente desarrollado, de forma tal que si encuentra algún vicio o defecto de procedimiento que genere nulidad dentro del proceso, que sitúe en indefensión una de las partes o que se han violado normas de competencia o procedimiento, deberá ordenar la nulidad de lo actuado y ordenará que se cumpla con las formalidades pertinentes. En estos casos devolverá el expediente al inferior en caso de ser absolutamente indispensable (art. 940 del CT).

Existen una serie de disposiciones sobre pruebas aplicables al proceso cuando este sea sometido a la revisión de segunda instancia. La regla general es que no se podrá aducir nuevas pruebas en la segunda instancia (art. 973 del CT). Sin embargo bajo ciertas situaciones es posible que el Tribunal de segunda instancia practique nuevas pruebas, sea a instancia de parte o por su propia decisión.

³⁴² Ver: J. Montero Aroca, **Introducción al proceso laboral**, 3º ed., Barcelona, Bosch, 1996, pp. 175-176.

³⁴³ Ver: I. Alvarez, **Diccionario jurídico laboral**, Madrid, Civitas, 1987, p. 253.

Dictada la sentencia de segunda instancia, la misma se notificará por edicto y quedará ejecutoriada tres días después de su notificación, salvo que se interponga recurso de casación cuando el mismo sea viable (arts. 975 y 977 del CT). Adicionalmente, la sentencia de segunda instancia es susceptible de escrito de aclaración de sentencia en cuanto a frutos, créditos, perjuicios o costas y en el simple error aritmético, dentro de los mismos tres días mencionados (art. 975 del CT).

3. Pruebas: ofrecimiento, actuación y sistema

3.1 Actuación

La recepción de los testimonios en la audiencia viene precedida de la debida citación que el Tribunal realiza a estos efectos, de acuerdo a solicitud de la parte interesada (art. 960 del CT). El juzgador también podrá tomar las medidas oportunas para recibir testimonios de personas que residen fuera del lugar de asiento del Tribunal o Juzgado, por lo que podrá comisionar distintas autoridades, sean políticas, de trabajo o judiciales, asunto que se regirá por lo previsto en los Arts. 964 y 965 del CT.

De acuerdo a la práctica tribunalicia los testigos también pueden traerse el mismo día de la audiencia por las partes, sin necesidad de citación previa. Esta es para el caso que la parte así lo desee. La exigencia es que se encuentren presentes al momento de la audiencia.³⁴⁴

Adicionalmente, el juzgador está facultado para desestimar de oficio la práctica de las pruebas que no han sido recibidas en la audiencia “o en el término improrrogable que para su recepción se haya comisionado a otro funcionario. No podrá declararse inevaluable la prueba no recibida en tiempo por culpa del despacho” (art. 968 del CT)

3.2 Ofrecimiento

Con relación al ofrecimiento de pruebas el art. 963 del CT prevé en detalle el mecanismo a seguir:

1. El juez comenzará por solicitar al demandante que presente sus pruebas. Una vez hecho esto, el demandado podrá objetarlas y, a continuación, propondrá sus pruebas. En este último caso, el demandante podrá también objetar las presentadas por el demandado. El Juez podrá rechazar, en el acto, las que estime manifiestamente inconducentes, reservándose para la sentencia la apreciación de las restantes;

2. Concluida la presentación de pruebas, cada parte podrá proponer, por una sola vez, contra pruebas;
3. Los testigos deberán estar presentes en el Tribunal al momento de ser aducidos y declararán en el orden que establezca el proponente;
4. Se examinarán, primeramente, los testigos del demandante y a continuación los del demandado. Al terminar la recepción de la prueba testimonial, el Juez practicará, acto continuo, las demás pruebas si fuere posible. En caso contrario señalará, de inmediato, fecha futura para la práctica de las mismas;
5. El Juez, por sí mismo, practicará las pruebas y dirigirá las interpelaciones o interrogatorio de las partes. Los testigos serán interrogados separadamente, de modo que no se enteren de lo dicho por los demás. Si resultare indispensable un nuevo señalamiento de audiencia, se hará en lo posible, para el día o los días inmediatamente siguientes.

3.3 Sistema probatorio panameño

a) Principios probatorios

El sistema probatorio panameño viene basado en 5 principios:

1. Libertad probatoria: El CT ha consagrado un sistema de pruebas abierto mediante el cual es posible aportar al proceso cualquier elemento que sirva para convencer al juez de lo alegado por la parte. Se trata de un sistema abierto de recepción de pruebas en el que sólo encuentran límites aquellos asuntos contrarios a la razón; expresamente prohibidos por la ley; y los que sean contrarios a la moral y al orden público.
2. Inmediación: por la parte.
3. Idoneidad de la prueba: La idoneidad de la prueba busca obtener el mejor resultado posible en la búsqueda de la verdad dentro del proceso. La idoneidad de la prueba significa una relación directa entre fin y medio del proceso, de forma tal que la prueba sea un medio directo para la búsqueda de la verdad dentro del proceso.
4. Irrenunciabilidad de la prueba: El Art. 746 establece que ni “la prueba en general, ni los medios de prueba establecidos por ley, son renunciados por anticipado por el trabajador”. Se trata de la imposibilidad para el trabajador de privarse, por pacto privado, de un medio de prueba establecido en la ley o, de cualquier forma, limitar los derechos del trabajador en cuanto a la posibilidad de utilizar pruebas o medios probatorios.
5. Prueba oficiosa: El Art. 746 establece que ni “la prueba en general, ni los medios de prueba establecidos por ley, son renunciados por anticipado por el trabajador”. Se trata de la imposibilidad para el trabajador de privarse, por pacto privado, de un medio de prueba establecido en la ley o, de cualquier forma, limitar los derechos del trabajador en cuanto a la

³⁴⁴ Fuente: M. Centella, Magistrada de Tribunal Superior de Trabajo.

posibilidad de utilizar pruebas o medios probatorios.

b) La regla general probatoria y las presunciones

El Art.735 del CT regula la regla general en materia de carga probatoria en el Derecho procesal laboral. “La carga de la prueba incumbe a la parte que afirma la existencia de hechos como fundamento de su acción o excepción.

No requieren prueba; los hechos afirmados por una parte y admitidos o reconocidos por la contraria, respecto a los cuales la ley no exija prueba específica; los hechos notorios; los que estén amparados por una presunción de derecho; y el derecho escrito que rige en la nación, o en los municipios, en las entidades autónomas, semiautónomas o descentralizadas”.

Adicionalmente, el Art. 735 contempla ciertas excepciones a la regla propuesta por ella misma. Releva de prueba los hechos que, afirmados por una parte, son aceptados por la contraparte –si la ley no exige una prueba específica-; tampoco deben probarse los hechos notorios –noticia de conocimiento general y público-; los hechos amparados por una presunción de derecho –la cláusula sobre periodo de prueba del contrato de trabajo debe existir por escrito, de lo contrario se presume que no existe-; ni el derecho escrito del país –cualquier norma jurídica nacional, municipal, o emitida por entidades públicas-.

En el derecho adjetivo existen presunciones de capital importancia en la aplicación de las cargas probatorias del Derecho procesal del trabajo. Estas presunciones las encontramos en el Art. 737 del CT y son, entre otras:

1. Acreditada la prestación del servicio o la ejecución de la obra, se presume la relación de trabajo, salvo prueba en contrario.
2. Todo contrato de trabajo se presume por término indefinido, salvo que se pruebe conforme a este Código que es por obra o tiempo definido y que el objeto de la prestación permita este tipo de contrato.
3. La relación de trabajo termina por despido, salvo prueba en contrario.
4. El despido se entiende sin causa justificada, salvo prueba en contrario.
5. Acreditada la existencia del contrato de trabajo en dos fechas distintas dentro de un mismo año, se reconocerá, salvo prueba en contrario, su ininterrupción.
6. Demostrado el salario ordinario devengado en los últimos tres meses de servicio, se presumirá en favor del trabajador, salvo prueba en contrario, que dicho salario ordinario fue devengado en el tiempo anterior que hubiere laborado, hasta en los últimos tres años.
7. Demostrado el pago del salario ordinario correspondiente a seis meses consecutivos según la periodicidad convencional, reglamentaria o acostumbrada en la respectiva empresa, se presumirá salvo prueba en

contrario, que los salarios ordinarios por el tiempo anterior han sido igualmente pagados.

8. Demostrado el pago de la remuneración de las vacaciones por tres años de trabajo, se presumirá, salvo prueba en contrario, que están pagadas las causadas por los años anteriores”.

c) Sistema de valoración de los medios de prueba

El sistema de la sana crítica es el consagrado en el Código de Trabajo para la valoración de las pruebas. “La sana crítica es la unión de la lógica y de la experiencia, sin excesivas abstracciones de orden intelectual, pero también sin olvidar esos preceptos que los filósofos llaman de higiene mental, tendientes a asegurar el más certero y eficaz razonamiento”.³⁴⁵

El Art. 732 del CT establece que las pruebas se apreciarán por el Juez según las reglas de la sana crítica, sin que esto excluya la solemnidad documental que la ley establezca para la existencia o validez de ciertos actos o contratos. Asimismo, el Juez expondrá razonadamente el examen de los elementos probatorios y el mérito que les corresponda.

Los elementos de la sana crítica pueden resumirse así: a. Se trata de un examen racional de acuerdo a la lógica y la experiencia; b. El juez debe tomar en cuenta distintos elementos para realizar la valoración (fuente de la prueba, datos en que se funda la prueba, la verosimilitud del contenido); c. Se trata de un acto razonado, no intuitivo; d. La apreciación que realiza el juzgador debe constar en el fallo; e. La apreciación de segunda instancia sustituye la de primera instancia y aquélla es susceptible de revisión en casación laboral; f. La prueba debe ser examinada en conjunto con todo el caudal probatorio; g. En caso de ser necesario, se debe cumplir con las formalidades exigidas para darle valor a ciertos medios de prueba. “Así, el examen que realiza el juzgador debe estar racionalmente basado en la lógica natural (disposición natural para discurrir con acierto sin el auxilio de las ciencias) y en la experiencia (enseñanza que se adquiere con el uso, la práctica, el vivir). El razonamiento que se exige del juzgador, entonces, debe ser acertado y fundarse en el uso y la práctica existente”.³⁴⁶

d) Medios de prueba

“Los medios de prueba son los diversos instrumentos o elementos utilizados

³⁴⁵ Ver: Couture, cit., por J. Fábrega, **Estudios procesales**, tomo II, Panamá, Edit. Jurídica, 1988, p. 883.

³⁴⁶ Ver: mi **Temas previos al estudio del Derecho del trabajo**, Panamá, Colección Papeles laborales 3, p. 54.

por los sujetos dentro del proceso y que provocan el convencimiento del juez respecto a las afirmaciones de las partes”.³⁴⁷

De acuerdo al Art. 730 del CT “Sirven como pruebas los documentos, la confesión, la declaración de parte, el testimonio de terceros, la inspección judicial, los dictámenes periciales, los informes, los indicios, los medios científicos, y cualquier otro elemento racional que sirva a la formación de la convicción del Juez, siempre que no estén expresamente prohibidos por la ley, ni sean contrarios a la moral o al orden público.

Puede asimismo disponerse calcos, reproducciones o fotografías de documentos, objetos, lugares o personas.

Es permitido, para establecer si un hecho puede o no realizarse de determinado modo, proceder a la reconstrucción del mismo”.

4. Instancias y recursos

De acuerdo al Art. 522 del CT “Todos los procesos admiten dos instancias o grados, salvo que la ley los sujete a una sola instancia”.

Los procesos surtidos en las Juntas de Conciliación y decisión son susceptibles de dos instancias de acuerdo a lo que establece el Art. 8 de la Ley N° 1 de 1986, según ha modificado el Art. 914 del CT, en aquellos casos en los que la cuantía de la reclamación asciende a dos mil balboas (US\$2,000.00) o más.

En los procesos surtidos ante la Dirección General de Trabajo, del Ministerio de Trabajo y desarrollo Laboral, los procesos a los que se refiere la Ley N° 13, de agosto de 1975, en concordancia con el Código de trabajo panameño, cabe el recurso de reconsideración y apelación ante el Ministro del ramo.

Para los procesos ordinarios, según se ha visto arriba, es posible interponer el recurso de apelación en los procesos de primera instancia en los casos previstos en la ley o contra sentencias y autos que terminen o imposibiliten la continuación del proceso (art. 914 del CT). Tan solo en aquellos procesos de cuantía menor de quinientos balboas (US\$500.00) no es susceptible la apelación, procediendo, en esos casos, un recurso de reconsideración ante la misma autoridad que dictó la resolución.

La razón más obvia y certera por la que la Ley permite la revisión de las decisiones judiciales es la posibilidad de error humano que existe en cualquier

³⁴⁷ Ver: J. Fábrega, **Estudios procesales**, tomo II, cit., p. 984.

actuación humana; la actividad jurisdiccional no escapa a esta realidad, por lo que el ordenamiento general ha querido darle la posibilidad a quien se vio afectado por una decisión judicial a que la misma sea sometida a un segundo examen por la misma autoridad que la dictó o por otra distinta.³⁴⁸

4.1 Reconsideración

El recurso de reconsideración se asemeja mucho a lo que en España se denomina recurso de reposición, que es una “modalidad impugnatoria que se sustancia ante el mismo órgano unipersonal que dictó la resolución atacada, en base a fundamentos no tasados. Este recurso ordinario y no devolutivo permite, en consecuencia a las partes procesales que soliciten del juzgador la reconsideración de su propio criterio, plasmado en una decisión anterior”.³⁴⁹

En nuestro derecho este recurso se puede interponer solamente ante un órgano unipersonal, es decir, los Juzgados seccionales de trabajo; no así frente a las Juntas de Conciliación y Decisión, pues de acuerdo al Art. 12 de La Ley N° 7 de 1975 ante las decisiones de estos tribunales mixtos solamente se admite el recurso de apelación; se trata de un recurso extraordinario porque sólo cabe ante presupuestos debidamente tasados en la ley (procesos mayores de B/ 250.00 y no mayores de B/ 500.00). Otra diferencia que encuentra nuestro recurso de reconsideración con la suplicación española es que la suplicación se funda en elementos no tasados en la demanda, en tanto que la reconsideración panameña parece ser más amplia y parece poder recaer sobre toda la decisión del juzgador.

4.2 Recurso de hecho

Mediante el recurso de hecho se le permite a la parte que ha apelado la decisión de primera instancia y a quien se le ha negado esta apelación, o le ha sido concedida en un efecto no deseado, que recurra ante el superior del tribunal que niega la apelación, para obligarlo a conceder la misma. La finalidad del recurso es obligar al juez que ha rechazado la apelación a que conceda ésta o, bien, que la conceda adecuadamente (art. 932 del CT).

4.3 Recurso de apelación

La figura del recurso de apelación es la consecuencia del principio del doble grado de jurisdicción, presente en nuestro derecho procesal general y, también, en el proceso laboral, y por medio del cual todo juicio debe poder pasar sucesivamente por el conocimiento pleno de dos tribunales; lo que, a su vez, representa una

³⁴⁸ Ver: A. Montoya Melgar y otros, **El nuevo procedimiento laboral**, Madrid, Tecnos, 1990, p. 138.

³⁴⁹ Ver: A. Montoya Melgar y otros, **Curso de procedimiento laboral**, cit., p. 201-202.

garantía para los justiciables en tres aspectos:

- a) En cuanto que un juicio reiterado hace, ya por sí, posible la corrección de los errores;
- b) En cuanto que los dos juicios se confían a dos jueces distintos, y
- c) En cuanto que el segundo juez aparece con más autoridad que el primero (el pretor, respecto del conciliador; el Tribunal, respecto del pretor; el Tribunal de apelación, respecto del Tribunal de Primera Instancia)³⁵⁰

El trámite a surtir con motivo del recurso de apelación viene establecido en los Arts. 915, 917 y 919 del CT, básicamente. Debe interponerse el recurso de apelación “en el acto de la notificación o por escrito o en diligencia suscrita por el apelante y el secretario, dentro de los tres días siguientes a la notificación.

Cuando la sentencia se notifique directamente y personalmente, el recurso de apelación deberá interponerse en el mismo acto en que la parte o su apoderado, según sea el caso, firme la notificación (art. 15 del CT)

4.4 Recurso de casación laboral

La casación es un recurso extraordinario, no una instancia adicional, tendente a revisar lo decidido en sentencia por un Tribunal, a fin de verificar su posible error jurídico o su posible injusticia, que persigue la adecuada observancia de la Ley. Como tal, es un recurso generalmente pensado para tutelar derechos especialmente importantes reconocidos en el ordenamiento laboral.

La casación laboral en Panamá viene instituida mediante el Código de Trabajo de 1972, o Decreto de Gabinete N° 252, del 30 de diciembre de 1971, que establece en el Libro IV, Título VIII, Capítulo IV, entre los Arts. 924 y 931 el “recurso de casación” en materia laboral. Dicho texto se ha mantenido sin variaciones hasta nuestros días, es decir 30 años después.

Existe, sin embargo, una copiosa jurisprudencia emanada del Corte Suprema de Justicia, en labores de Corte de Casación Laboral, que ha ido delimitando distintos asuntos de la casación laboral. Adicionalmente, es de anotar que el Decreto Ley N° 8, del 26 de febrero, de 1998, sobre el Trabajo en el Mar y en las Vías Navegables, ha establecido el recurso de casación laboral para las sentencias dictadas por los Tribunales Supiores de Justicia cuando conozcan de asuntos laborales marítimos. Igualmente, la Ley N° 19, del 11 de junio de 1997, por la

que se organiza la Autoridad del Canal de Panamá, contempla la posibilidad de interponer un recurso de apelación extraordinario, por ilegalidad, ante la Corte Suprema de Justicia.³⁵¹

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la recién aprobada Ley N° 59, del 5 de diciembre de 2001, sobre la jurisdicción laboral, establece en el parágrafo del Art. 460C que “la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia continuará conociendo del recurso de casación laboral y de cualesquiera otros asuntos que se atribuyan a la Sala de Casación Laboral, mientras ésta entre en funcionamiento”, asunto que se ha concretado, efectivamente, mediante la Resolución N° 1, del 30 de agosto de 2001, que adopta el texto único del Código Judicial, y que ha sido dictada por la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Legislativa y el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

El régimen jurídico del recurso de casación laboral se resume en lo siguiente: el Art. 924 establece el órgano competente y el objeto del recurso de casación laboral; el Art. 925 establece los casos en que procede el recurso; el Art. 926 establece los requisitos que debe contener el recurso; en los Arts. 927, 928, 929 se contempla el procedimiento a seguir en la interposición del recurso y el trámite correspondiente; el Art. 930 se encarga, también del trámite del recurso y de los efectos de éste; para luego, en el Art. 931, contemplar el efecto del fallo del Tribunal de Casación Laboral.

5. Grado de oralidad o escrituración

El proceso laboral panameño es posible caracterizarlo, en su conjunto, con un proceso semi-oral. Y es que si atendemos al conjunto de las normas que regulan el proceso veremos que combina actuaciones orales con actuaciones escritas, lo que, en la práctica, efectivamente sucede, con pequeñas variantes dependiendo del tipo de proceso.

La norma rectora de la oralidad en el proceso panameño está contenida en el Art. 956.3 del CT, que a la letra establece: “Las actuaciones y diligencias judiciales en la práctica de pruebas y en la substanciación del proceso, se realizarán oralmente en audiencia pública, so pena de nulidad, salvo los casos exceptuados en éste Código”.

³⁵⁰ Ver: G. Chioyenda, Curso de Derecho procesal civil, volumen 4º, cit., p. 523.

³⁵¹ De acuerdo al Art. 107 de la Ley 19 de 1997, “los laudos arbitrales podrán ser recurridos ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, dentro de los 30 días hábiles, contados desde la notificación del fallo correspondiente”. Adicionalmente, el art. 114 de la misma Ley establece: “Las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales serán inapelables, salvo que sean contrarias a esta Ley, en cuyo caso la apelación se surtirá ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Corte Suprema de Justicia, cuya decisión será definitiva y obligatoria”.

La oralidad se ve reforzada en algunos procesos en los que la concentración de actuaciones judiciales y la celeridad le imponen una celeridad al proceso; tal es el caso de los procesos abreviados, de acuerdo a lo que establece el Art. 991 del Código.

Otro tanto sucede en los procesos surtidos en las Juntas de Conciliación y decisión, en los que hay una suerte de acumulación y concentración de actos en la audiencia, que también, se realiza de forma oral y permite –y en gran medida se cumple– el fallo inmediato, una vez finalizado el acto de audiencia (art. 8 y ss. de Ley N° 7/1975; 35.2 de DE N° 1/1993).

Similar proceso se verifica ante la Dirección General de Trabajo que, según Ley N° 53/1975, Art. 4, en tales casos: “El procedimiento será verbal, sin formalidades especiales...” y debe garantizarse el derecho de defensa. Igual, tal como en los procesos ante las Juntas de Conciliación y Decisión, se podrá fallar al final de la audiencia.

Tal vez, el inconveniente real de la oralidad en el sistema panameño lo constituye la inadecuada capacidad de medios y equipos para darle contenido real a la oralidad. Y es que, siendo la audiencia oral en todos los procesos de trabajo, en la práctica la inexistencia de grabaciones adecuadas, personal para transcribir oportunamente las mismas, entre otros, supone un serio inconveniente a una audiencia ágil y rápida, que persigue la oralidad. Interrogatorios que deben ser transcritos por un escribiente paso a paso; testimonios largos de transcribir, presentación de innumerables pruebas para su registro en el acta de audiencia, etc, provocan demoras y cuellos de botellas que dan al traste con la esencia de la oralidad.

Un ejemplo adecuado de oralidad procesal y utilización de la tecnología adecuada lo brinda la Junta de Relaciones Laborales de la Autoridad del Canal de Panamá, en la que, teniendo un proceso con etapas distintas al proceso laboral general en Panamá, supone un procedimiento con alto nivel de oralidad y la utilización de tecnología avanzada que permite recoger la audiencia y su substanciación, así como otras actuaciones judiciales, de forma fluidamente oral, con la existencia de registros oportunos para los trámites posteriores –como lo es la presentación por escrito debidamente fundamentada para permitir el control judicial de la decisión por el superior inmediato.

Otro elemento que resta cierta efectividad a la aspiración de rapidez del proceso laboral que persigue la oralidad es la renuencia del juzgador, en ciertos casos, de fallar en audiencia, aún cuando se tenga todos los elementos para dictar el fallo. Este asunto se verifica en ciertos procesos abreviados en los Juzgados Seccionales de Trabajo y en ciertos procesos en la Dirección General de trabajo.

6. La conciliación judicial

La conciliación supone un momento procesal obligatorio dentro del proceso laboral que, tal como mencionáramos anteriormente, compele al juez a intentar terminar el litigio en esta etapa. El mecanismo que establece el Código es que la parte que propone un arreglo se lo presentará a la contraparte quien se deberá pronunciar sobre su aceptación o no. De no aceptarse o no llegarse a un acuerdo la audiencia debe continuar. De llegarse a un acuerdo se dejará constancia en acta firmada por las partes y el juez. El arreglo planteado y aceptado puede ser total o parcial. De ser parcial el mismo se hará constar en acta y se proseguirá con lo que no haya acuerdo –art. 963.b del CT-. Finalmente, es obligación del juez cuidar la legalidad del acuerdo concertado, es decir el juez debe revisar el acuerdo a efectos de no permitir la renuncia de derechos del trabajador. Así pues, el juez sólo se pronuncia sobre la legalidad del acuerdo, no sobre su oportunidad.

7. Gratuidad o costos del proceso laboral

Existen varias normas en el Código que acogen la gratuidad de los procesos de trabajo. De acuerdo al Art. 536 del CT: “La gestión y la actuación en los procesos laborales se adelantarán en papel común, no darán lugar a impuesto de timbres nacionales ni al pago de derechos de ninguna clase, y la correspondencia, los expedientes, exhortos y demás actuaciones cursarán libres de porte por los correos nacionales”. El Art. 536-A adiciona una norma que consagra la gratuidad para las partes que deban aportar certificaciones del Registro Público y del Ministerio de Comercio e Industria sobre la personería jurídica de la empresa. Y el Art. 552 establece: “La Secretaría suministrará gratuitamente a las partes copia de las resoluciones que se deban notificar personalmente y de toda sentencia o auto que le ponga término al proceso”.

Adicionalmente, dentro del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral funciona la Dirección de Asesoría y Defensa gratuita de los trabajadores. Esta dirección realiza todo tipo de consultas gratuitas a trabajadores (aunque también a empleadores). Se encarga además de llevar la representación judicial de trabajadores en procesos laborales incoados por estos. Toda su labor la hace sin costo alguno para los beneficiarios de estos servicios, (que es especialmente el trabajador).

VI. Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

La jurisdicción del trabajo en Panamá goza de una clara y adecuada autonomía frente a las otras ramas del Derecho y el diseño establecido en el Código de

Trabajo de 1972 más la normativa establecida en la Ley N° 59/2001 y las normas complementarias y regulaciones especiales existentes en el sistema jurídico panameño proveen de un sistema completo, especializado y con mucha coherencia interna.

Si acaso queda por evidenciar una persistente falta en el nivel de oralidad de los procesos, sobre todo en los procesos surtidos en los Juzgados Seccionales de trabajo, que llaman a la reflexión y replantamiento de ciertos elementos para lograr una mayor efectividad del sistema.

Es necesario apuntar la poca utilización de los juzgadores de normas internacionales en los casos de su competencia, asunto que, revertido, puede dotar al sistema de mayor efectividad y profundidad en la tutela de los derechos reconocidos, sobre todo, a la parte obrera.

Existe una muy buena estructuración del sistema institucional y administrativo de la justicia de trabajo, aún cuando sería prudente revisar tal sistema para verificar la adecuada funcionalidad de todos los elementos. En ese sentido, las Juntas de Conciliación, tribunales de por sí, muy necesarios para la administración de justicia de trabajo, mantienen un nivel e disonancia con las expectativas de un sistema de justicia autónomo y especializado lo que, sin duda, debe ser objeto de estudio para su replanteamiento.

El sistema panameño de administración de justicia se funda en un instrumento apenas adecuado para la incorporación y administración del personal humano en la tan necesaria labor de impartir justicia. Sano es, tal como está planteado, la renovación total del sistema de carrera judicial de acuerdo a los valores emergentes y relevantes en la administración de justicia.

El elemento quizás menos eficiente y efectivo en el sistema panameño lo constituye el sistema alternativo de solución de conflictos laborales. El distorsionante papel de la administración de trabajo en la resolución de conflictos de trabajo, individuales y colectivos, colisiona con las modernas tendencias en esta materia. Es necesario un replanteamiento general de este punto de cardinal importancia en el sistema de relaciones laborales del país. En tal sentido, es dable volver la mirada al sistema panameñizado existente en la Autoridad del Canal de Panamá, el cual resulta de mucha eficacia en esa institución.

La competencia de los juzgados y tribunales de trabajo en Panamá presenta, en general, un cuadro adecuado para la administración de justicia panameña, sin embargo, parece necesario adecuarse ciertas reglas que han resultado poco adecuadas en la práctica para una mejor administración de justicia, especialmente con la competencia entre juntas de conciliación y decisión y juzgados de trabajo.

Nueva discusión merece el papel de la Administración de Trabajo en su

papel de administrador de justicia de trabajo pues la tendencia interventora de la Administración debe verse con sumo cuidado y, en ocasiones, contraproducente, con la finalidad de unas relaciones laborales autónomas. Este tema, como digo, es de un estudio en mayor profundidad.

El diseño que plantea el Código de Trabajo de 1972 sobre los distintos tipos de procesos laborales resulta muy adecuada, con lo cual poco queda por replantear. Si acaso sería bueno tener una revisión de asuntos que la práctica ha ido desechando, como lo es el proceso de juzgamiento de faltas a las leyes de trabajo; asunto que parece más atinado en el seno de la Administración de trabajo.

2. Recomendaciones

Es necesario de dotar la administración de justicia de trabajo de medios materiales adecuados para darle real contenido a la oralidad. También ayudaría la estimulación de un cambio de actitud frente a la oralidad en ciertos procesos, de forma tal que el juzgador use los poderes y facultades que le otorga la norma para procurar un proceso oral rápido y concentrado.

Crear mecanismos jurídicos prácticos para la aplicación de normas internacionales del trabajo en los procesos laborales en los que sea necesario.

Importa, en grado alto, la definitiva renovación de la carrera judicial, con las instancias y estructuras que fortalecen al Órgano Judicial en su conjunto. Esta es una discusión de de retomarse en la Asamblea de Diputados para su pronta realidad.

Necesaria se hace la discusión sobre la estructura y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Decisión. Tales organismos deben estar destinados a prestar un nivel muy eficiente de administración de justicia de trabajo.

Replantear el modelo de solución de conflictos individuales y colectivos desde una perspectiva no judicial y acorde con las tendencias modernas de solución alternativa de conflictos laborales.

Discutir el papel que debe jugar el Ministerio de Trabajo y Desarrollo laboral en la administración de justicia de trabajo.

Revisión normativa de los procedimientos laborales a fin de actualizar la normativa a la realidad y tendencia actual.

Capítulo 7

LA JUSTICIA LABORAL EN REPÚBLICA DOMINICANA

Manuel Ramón Herrera Carbuccía

I. Contexto del sistema de administración de justicia laboral

1. Datos generales

La República Dominicana ocupa las dos terceras partes de la Isla Hispañola, situada entre el Océano Atlántico y el Mar Caribe, comparte la Isla con Haití.

Tiene una extensión superficial de 48,198 kilómetros cuadrados, incluyendo las islas adyacentes, es la segunda en tamaño del archipiélago de las Antillas mayores que conforman Cuba, Puerto Rico y Jamaica, con una división de 32 provincias, 17 de las cuales son costeras, abarcando el Distrito Nacional, cinco hacen frontera con la República de Haití, tiene ocho regiones.

Las provincias³⁵² son las unidades políticas administrativas mayores en que se divide el territorio nacional para facilitar al gobierno central delegar su autoridad a nivel intermedio. En cada provincia hay un gobernador civil, nombrado por el Poder Ejecutivo, del cual es su representante.

La actividad económica es hoy 12 veces más grande que en 1960 y ha crecido en una tasa de 5.4 promedio anual en los últimos 48 años. Los ingresos de divisas por exportaciones, turismo y remesas son 15 veces superiores al nivel de 40 años atrás.³⁵³

³⁵² IX Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010. **Informe de resultados preliminares.** Oficina Nacional de Estadísticas.

³⁵³ PNUD. **Informe de las Naciones Unidas para la República Dominicana.**

El desarrollo económico sostenido del país no ha implicado avance humano, las cifras indican una notoria desigualdad social y desequilibrios sociales. La esperanza de vida al nacer es de 72.8 años; la desnutrición de la población es del 21%; el PBI per cápita del 2008 es de US\$ 8,616.³⁵⁴

Según la encuesta nacional de fuerza de trabajo elaborada por el Banco Central, el desempleo abierto en la República Dominicana se ubicó en 4.5% en octubre de 2010, uno de los más bajos de la región³⁵⁵; sin embargo, en la llamada tasa ampliada de desempleo que incluye el desempleo oculto, en octubre de 2010 sería de 14.1%, que es uno de lo más elevado de América Latina, de acuerdo a la CEPAL³⁵⁶ con la agravante de que el empleo informal anda por los alrededores de un 56%, situación preocupante para la estabilidad laboral y la seguridad social.

2. Antecedentes históricos

Los tribunales especiales de trabajo fueron creados en el Código de Trabajo de 1951, en el art. 435 y siguientes, pero no funcionaron, pues el art. 691 de dicho texto expresaba que “mientras no estén funcionando los tribunales de trabajo creados por el presente código, los procedimientos en caso de litigio seguirán siendo regidos por los arts. 47 al 63, bis, inclusive, de la Ley Núm. 637 (sic) sobre Contratos de Trabajo. Durante ese lapso las atribuciones conferidas a las Cortes de Trabajo, para la solución de los conflictos económicos, estarán a cargo de las Cortes de Apelación”.

Los tribunales funcionaban bajo el amparo de la ley 637 del 16 de junio de 1944, G.O. No. 6096, que era una especie de estatuto de Derecho Individual de Trabajo y establecía para conocer de los conflictos de derecho a los juzgados de paz, como tribunales de primer grado y a los juzgados de primera instancia como tribunales de apelación.

En 1958 con la ley 5055 se creó una Cámara de Trabajo en Santo Domingo y otra en Santiago de los Caballeros, la primera conocía los asuntos del distrito nacional y la de Santiago, conocía en funciones de juzgado de trabajo, los asuntos de esa jurisdicción, luego años más tarde fueron eliminadas esas Cámaras.

Con el Código de Trabajo del 1992 promulgado por la Ley 16-92 del 29 de mayo de 1992, se crearon los juzgados de trabajo y las cortes de trabajo, que comenzaron a funcionar a partir del 1 de enero de 1993, es decir que establecía un período de instalación. Hasta la fecha “los tribunales que actualmente conocían de

los conflictos de trabajo en el Distrito Nacional y el municipio de Santiago, actuarán como juzgados y cortes de trabajo y aplicarán los procedimientos y tendrán las atribuciones establecidas en este Código. En el resto del país los juzgados de primera instancia y las cortes de apelación con las demarcaciones establecidas en la ley de Organización Judicial y sus modificaciones, actuarán como tribunales de trabajo de primer y segundo grado conforme a los procedimientos y atribuciones previstos en el presente Código” (ver art. 737 C.T.).

3. Marco normativo

En nuestro país la administración de justicia es competencia del Poder Judicial, es ejercida por la Suprema Corte de Justicia y demás tribunales creados por la Constitución y las leyes³⁵⁷ y ejercerán sus funciones de acuerdo con las atribuciones que esta le confiere. La administración de justicia es gratuita.

La Constitución establece que el Poder Judicial gozará de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria; y ha condicionado el ingreso a todo aspirante a juez a someterse a un concurso público de méritos mediante el sistema de la Escuela Nacional de la Judicatura. Sólo están exentos de estos requisitos los miembros de la Suprema Corte de Justicia que sean de libre elección.

La Suprema Corte de Justicia es el organismo jurisdiccional superior de todo el sistema judicial. Está integrada por no menos de dieciséis jueces, se reúnen para deliberar y fallar válidamente según el quórum determinado por la ley.³⁵⁸ Actualmente existen tres salas: Primera Cámara o Cámara Civil y Comercial; Segunda Cámara o Cámara Penal y Tercera Cámara o Cámara de Tierras, Laboral, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario.

En la esfera judicial la parte administrativa y disciplinaria que era potestad de la Suprema Corte de Justicia, le ha sido conferida al Consejo del Poder Judicial, este último está integrado de la siguiente manera³⁵⁹: 1) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien lo presidirá; 2) Un Juez de la Suprema Corte de Justicia, elegido por el pleno de la misma; 3) Un Juez de Corte de Apelación o su equivalente, elegido por sus pares; 4) Un Juez de Primera Instancia o su equivalente, elegido por sus pares; 5) Un Juez de Paz o su equivalente, elegido por sus pares.

Los integrantes de este consejo, con excepción del Presidente de la Suprema Corte de Justicia, permanecen en estas funciones por cinco años, cesan en el

³⁵⁴ Indicadores del desarrollo humano PNUD. **Informe de las Naciones Unidas**. www.pnud.org.do.

³⁵⁵ Fuentes Brito, Frank. La realidad del desempleo en la República Dominicana. Listín Diario, 16 de enero 2011, pág. 16.

³⁵⁶ Fuentes Brito, Frank., ob., cit., pág. 16.

³⁵⁷ Art. 149 Constitución Dominicana.

³⁵⁸ Art. 152 Constitución Dominicana.

³⁵⁹ Art. 155 Constitución Dominicana.

ejercicio de sus funciones jurisdiccionales mientras son miembros de dicho consejo y no pueden optar por un nuevo período.

Los miembros del Consejo del Poder Judicial tienen las siguientes funciones, según el art. 156 de la Constitución del 26 de enero del 2010: 1) Presentar al pleno de la Suprema Corte de Justicia los candidatos o candidatas para nombramiento, determinación de jerarquía y ascenso de los jueces de los diferentes tribunales del Poder Judicial, de conformidad con la ley; 2) La administración financiera y presupuestaria del Poder Judicial; 3) El control disciplinario sobre jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial con excepción de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia; 4) La aplicación y ejecución de los instrumentos de evaluación del desempeño de jueces y personal administrativo que integran el Poder Judicial; 5) El traslado de los jueces del Poder Judicial; 6) La creación de los cargos administrativos del Poder Judicial; 7) El nombramiento de todos los funcionarios y empleados que dependan del Poder Judicial; 8) Las demás funciones que le confiera la ley.

En la Suprema Corte de Justicia funcionan seis órganos jurisdiccionales³⁶⁰: El pleno, es el órgano de mayor jerarquía; está integrado por dieciséis jueces y dirigido por un Presidente y dos sustitutos de Presidente; las tres cámaras: la Primera Cámara o Cámara Civil, la Segunda Cámara o Cámara Penal y la Tercera Cámara o Cámara de Tierras, Laboral, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario, encargada de conocer y fallar los recursos de casación que se sometan por primera vez en las distintas materia. Cada Cámara está compuesta de cinco jueces y es dirigida por un Presidente. Estas pueden integrarse con tres de sus miembros, en cuyo caso las decisiones son tomadas a unanimidad; las Cámaras reunidas para conocer los segundos recursos de casación que versen sobre un mismo punto y los asuntos especialmente indicados por la ley; y el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

El Poder Judicial se rige en su estructura básica por la Constitución Dominicana (arts. 148 al 183), la Ley N° 821 de la Organización Judicial, del 21 de noviembre de 1927 y sus modificaciones, la Ley orgánica de la Suprema Corte de Justicia número 25-91 del 15 de octubre de 1991, modificada por la Ley N° 156-97 de 1997, la Ley N° 46-97 de autonomía presupuestaria del Poder Legislativo y Judicial, modificada por la Ley N° 194-04, adicionalmente su funcionamiento es regulado por diversos códigos y leyes especiales.

La estructura territorial del Poder Judicial está dividida actualmente en 11 departamentos judiciales que son³⁶¹: Distrito Nacional, Santo Domingo, Santiago,

La Vega, Duarte, San Pedro de Macorís, San Cristóbal, Barahona, San Juan de la Maguana, Montecristi y Puerto Plata; integrados cada uno con una corte de apelación ordinaria, que puede tener plenitud de jurisdicción o estar dividida en cámaras o salas civiles y comerciales y en cámaras o salas penales, y en algunos departamentos contamos con cortes especializadas.

Actualmente existen 40 cortes de apelación en funcionamiento, las cuales se encuentran distribuidas y divididas de las siguientes maneras: Plenitud de jurisdicción: Montecristi, San Juan de la Maguana y Puerto Plata; Cortes divididas en Cámara Civil y Comercial y Cámara Penal: Distrito Nacional (dividida en dos salas civiles y tres salas penales), Santo Domingo, La Vega, Santiago, San Cristóbal, San Francisco de Macorís, San Pedro de Macorís y Barahona; Cortes de Trabajo: Distrito Nacional (con dos salas), La Vega, San Francisco de Macorís, San Pedro de Macorís, Santiago y Santo Domingo; Cortes de Niños, Niñas y Adolescentes: San Cristóbal, La Vega, San Pedro de Macorís, Santiago y el Distrito Nacional; Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo; Tribunales Superiores de Tierras: Distrito Nacional, Santiago y San Francisco de Macorís.³⁶²

Los departamentos judiciales están conformados por distrito judiciales, en los que existen un total de 248 tribunales de primera instancia, distribuidos³⁶³ de la siguiente manera: 10 tribunales o juzgados con plenitud de jurisdicción; 49 cámaras penales; 52 juzgados de la instrucción; 41 cámaras civiles y comerciales; 26 juzgados de trabajo; 28 tribunales de niños, niñas y adolescentes; 31 tribunales de tierra de jurisdicción original; 11 tribunales de la ejecución de la pena; 19 tribunales colegiados de la cámara penal; 2 tribunales de la ejecución de la sanción de la persona adolescentes; y 215 juzgados de paz (164 son ordinarios, 9 municipales y 42 especiales de tránsito).

La nueva Constitución Dominicana establece en el capítulo IV, sección I y II, de los arts. 164 al 168 inclusive del título V del Poder Judicial, el marco estructural de la jurisdicción contencioso administrativo, la cual estará³⁶⁴ integrada por tribunales superiores administrativos y tribunales contencioso administrativos de primera instancia, sus atribuciones, integración, ubicación, competencia territorial y procedimiento serán determinados por la ley. Los tribunales superiores podrán dividirse en salas y sus decisiones son susceptibles de ser recurribles en casación.

La ley dispondrá de la creación de jurisdicciones especiales³⁶⁵, cuando así lo requieran razones de interés público o de eficiencia del servicio para el tratamiento de otras materias.

³⁶⁰ Suprema Corte de Justicia, **1997-2007: resultados de 10 años de gestión judicial**. Editora Corripio 2007, Santo Domingo, pág. 36.

³⁶¹ Suprema Corte de Justicia, 10 aniversarios, ob., cit., págs. 36 y 37.

³⁶² Suprema Corte de Justicia, 10 aniversarios, ob., cit., pág. 36.

³⁶³ Suprema Corte de Justicia, 10 aniversarios, ob., cit., págs. 40 y 41.

³⁶⁴ Art. 164-168 Constitución Dominicana.

³⁶⁵ Art. 168 Constitución Dominicana.

4. Aplicación de los convenios internacionales de trabajo y de otros instrumentos internacionales

La República Dominicana, reconoce y aplica las normas del derecho internacional general y americano, en la medida en que sus poderes públicos las hayan adoptados³⁶⁶; igualmente la Constitución reconoce que³⁶⁷ “las normas vigentes de convenios internacionales ratificados regirán en el ámbito interno, una vez publicados de manera oficial”.

Nuestro país ha adoptado una serie de instrumentos internacionales en el marco de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, especialmente la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Carta Interamericana de Garantías Sociales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, también llamado Protocolo de San Salvador.

En materia laboral, el país ha ratificado 32 Convenios de la Organización Internacional de Trabajo. Así mismo, en algunos casos se ha aplicado la jurisprudencia del comité de libertad sindical para resolver casos relacionados con la violación a la libertad sindical.³⁶⁸

La influencia de los convenios y recomendaciones de la OIT, era mínima hasta antes del año 2000, cuando la Sala No. 1 de la Corte de Trabajo de Santo Domingo emitió una sentencia sobre el caso del Instituto de Formación Técnico Profesional (INFOTEC). En dicha sentencia la Corte señaló “*Considerando, que el artículo primero de la Ley N° 116, del 20 de enero de 1980, crea el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), (...); Considerando, que el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP), ha sido creado con la finalidad de que el Estado cumpla con la obligación adquirida como miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de institucionalizar la formación profesional de los recursos humanos, basado en planes de desarrollo social y económico, de pleno empleo productivo y libremente escogidos y la máxima utilización de las capacidades y aptitudes de los individuos sin discriminación alguna, como expresan los motivos de la ley que le sirve de base de sustentación,*

³⁶⁶ Art. 26, ordinal 1 Constitución Dominicana.

³⁶⁷ Art. 26, ordinal 2 Constitución Dominicana.

³⁶⁸ Varias decisiones de la Corte de Trabajo del Departamento Judicial de San Pedro de Macorís, utilizan la jurisprudencia del comité de libertad sindical de la OIT.

lo que hace dicha institución tenga un carácter de entidad autónoma del Estado, de carácter educativo y de promoción a las personas”.³⁶⁹

Luego de que se emita dicha sentencia, en el país se inició un proceso de: a) capacitación continua de los jueces en cursos relativos a la aplicación de los convenios y el derecho internacional de trabajo, realizados por la OIT y la Escuela Nacional de la Judicatura³⁷⁰; y b) por la especialización llevada a cabo de manera individual por los jueces de trabajo del país en su participación en cursos, maestrías y post-gradados en materia laboral y derecho constitucional.

Ese conocimiento de la aplicación de las normas internacionales persigue lograr un “*apropiado balance entre el ideal y la práctica inmediata*”.³⁷¹ Prueba de este objetivo están las diversas sentencias emitidas, donde se han aplicado los convenios 87 y 98, que han resuelto casos como: la privatización de las empresas del Estado dominicano y la aplicación de los convenios colectivos³⁷², las listas negras, el abuso de los derechos y el derecho al trabajo³⁷³, el acoso moral como una forma de discriminación y violencia laboral³⁷⁴, ejercicio del *jus variandi*³⁷⁵, igualdad de remuneraciones.³⁷⁶

La Suprema Corte de Justicia ante el dilema de aplicar la legislación nacional y los convenios internacionales ante un caso sometido a su consideración, expresa lo siguiente³⁷⁷: “*Que la Corte a-qua hizo una correcta interpretación de la ley cuando determinó que de conformidad con las disposiciones del VII Principio Fundamental y el Convenio No. 111 de la OIT sobre discriminación en materia*

³⁶⁹ 21 de julio 1999 Cámara Laboral, Suprema Corte de Justicia.

³⁷⁰ Se podría decir que en la última década se han dado más de 15 cursos que han cursado casi toda la planilla de jueces laborales.

³⁷¹ Informe de las declaraciones de la conferencia sobre cuestiones constitucionales (Montreal, OIT, 1946).

³⁷² B.J. No. 97, abril 2002, pág. 715.

³⁷³ Corte de Trabajo del Departamento Judicial de San Pedro de Macorís, No. 51-2000, 20 de junio 2000, ratificada por la Suprema Corte de Justicia.

³⁷⁴ Corte de Trabajo del Departamento Judicial de San Pedro de Macorís, 16 de enero 2003.

³⁷⁵ Tercera Cámara de la Suprema Corte de Justicia, No. 38, B.J. No. 1171, Vol. II, 25 de junio 2008.

³⁷⁶ Suprema Corte de Justicia, No. 41, 25 de enero 2006, B.J. Nos. 1107-1118. 1. *En lo relativo a la igualdad de remuneración “El convenio número 100 sobre la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor sigue el preámbulo de la Constitución de la OIT, tomando como parámetro a seguir “por un trabajo de igual valor”. El Código de Trabajo en su art. 194 expresa “a trabajo igual, en idénticas condiciones de capacidad, eficiencia o antigüedad, corresponde siempre igual salario cualesquiera que sean las personas que lo realicen”. La OIT entiende que “la frase ‘igualdad de remuneración’ por un trabajo de igual valor en “los tipos de remuneración se fijarán según la naturaleza del trabajo, sin que se haga discriminación alguna en relación con el sexo del trabajador”. En base a lo anterior, la OIT solicita al país la modificación de la disposición citada del Código de Trabajo que reconoce que “a igual trabajo, igual salario”, por una expresión más general, justa y apegada, con el convenio de la OIT, de “a trabajo igual, igual salario”.*

³⁷⁷ Suprema Corte de Justicia, No. 41, 25 de enero 2006, B.J. Nos. 1107-1118.

de empleo y ocupación, la recurrida al desempeñar, como fue demostrado en la instrucción del proceso, el cargo de gerente de la sucursal de Bonaó, le correspondía el sueldo que devengaba el anterior incumbente, así como otros funcionarios de igual categoría que ella, es decir, la suma de Treinta y Siete Mil Pesos Oro Dominicanos (RD\$37,000.00) de conformidad con las disposiciones del art. 206 del Código de Trabajo”.

Igualmente se tomó en cuenta los convenios para dictar sentencia en un caso donde existía acoso sexual de un dirigente sindical³⁷⁸, tomando como base la jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical, así como la declaratoria de nulidad de oficio de una carta firmada por los trabajadores que eran sometidos a una prueba de un detector de mentiras o polígrafo por entender que violentaba sus derechos fundamentales³⁷⁹, asimismo por discriminación por raza o nacionalidad.³⁸⁰

La jurisprudencia dominicana ha seguido en esa línea de protección de un trabajador extranjero y el derecho de sus familiares a recibir una indemnización de daños y perjuicios por un accidente de trabajo. En una sentencia reciente de fecha 19 de enero del 2011, la tercera sala de la Suprema Corte de Justicia Dominicana, fundamentó su principio en el convenio 19 de la Organización Internacional de Trabajo, señalando lo siguiente *“Considerando, (...), esta Corte, en interés de dejar sentada jurisprudencia al respecto, para una mejor interpretación de la normativa jurídica en la materia, hace suyo el motivo de la sentencia impugnada en el sentido de que “la Ley núm. 87-01 del 1ro. de septiembre del 2001 sobre Seguridad Social, que es la que rige en la actualidad todo lo relativo al régimen de la Seguridad Social en nuestro país tiene un carácter universal, integral y obligatorio, (...), sin distinción de personas, más aún en el caso de los trabajadores que la propia ley obliga de forma enfática a todo empleador a inscribir a sus trabajadores en el sistema, así como mantenerse al día en el pago de sus cuotas, entre otras cosas e impone graves sanciones en caso de incumplimiento a esta obligación”; Considerando, que a esto debe agregarse que en virtud de las disposiciones del art. 1ro. del Convenio 19, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes del trabajo ratificado por el Congreso Nacional mediante Resolución núm. 4528, promulgada el 31 de agosto del 1956, el Estado dominicano se obliga a conceder a los nacionales de otros países que fueran víctimas de accidentes de trabajo, o a sus derechohabientes, el mismo trato que otorgue a sus propios nacionales en materia de*

indemnización por accidentes de trabajo, sin ninguna condición de residencia, lo que hace imperativo interpretar las disposiciones de la Ley núm. 87-01, en lo relativo a los riesgos laborales, en ese sentido”.

La anterior relación demuestra que el derecho internacional de trabajo y en especial los convenios, recomendaciones y en algunos tribunales la jurisprudencia del comité de libertad sindical y las opiniones del comité de expertos, han sentado base en los tribunales dominicanos, desde primer y segundo grado y la sala laboral de la Suprema Corte de Justicia, dando profundidad, salida, finalidad y alcance a las decisiones de la doctrina judicial dominicana, en respuestas a las zonas grises, las complejidades y acontecimientos presentados, alcanzando un derecho de trabajo protector de los derechos fundamentales y la estabilidad laboral.

II. Estructura institucional y organización del sistema de Administración de justicia laboral

1. La Suprema Corte de Justicia

La Suprema Corte de Justicia es el órgano jurisdiccional superior de todos los organismos judiciales. Está integrada por no menos de 16 jueces y se reúne para deliberar y fallar válidamente con el quórum determinado por la ley. Está dividida en salas:³⁸¹ La Primera Cámara, Segunda Cámara y Tercera Cámara; la primera corresponde a la Cámara Civil, la segunda a la Cámara Penal y la tercera a la Cámara de Tierras, Laboral, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario.

Los jueces de este tribunal deben reunir las condiciones que establece la Constitución de la República³⁸², son designados por el Consejo Nacional de la Magistratura, después del examen formal de su trayectoria profesional, ciudadana y pública.³⁸³

Las cámaras están compuestas por cinco (5) jueces, nombrados por el pleno de la Suprema Corte de Justicia, a propuesta del Presidente de la misma.³⁸⁴ La cámara puede integrarse con tres (3) jueces de sus miembros, y en este caso, las

³⁷⁸ Corte de Trabajo del Departamento Judicial de San Pedro de Macorís. Cámara de Consejo No. 203-2002 de fecha 10 de julio 2002.

³⁷⁹ Sentencia de la Corte de Trabajo de San Pedro de Macorís de fecha 20 de agosto 2005, ratificada por la Suprema Corte de Justicia 25 de julio de 2007.

³⁸⁰ Sentencia dictada por la Corte de Trabajo del Departamento Judicial de San Pedro de Macorís, No. 177-08, de fecha 21 de junio 2007.

³⁸¹ Art. 152 de la Constitución Dominicana.

³⁸² Art. 153 de la Constitución Dominicana expresa “Para ser juez o jueza de la Suprema Corte de Justicia se requiere: 1) Ser dominicana o dominicano de nacimiento u origen y tener más de treinta y cinco años de edad; 2) Hallarse en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; 3) Ser licenciado o doctor en Derecho; 4) Haber ejercido durante por lo menos doce años la profesión de abogado, la docencia universitaria del derecho o haber desempeñado, por igual tiempo, las funciones de juez dentro del Poder Judicial o de representante del Ministerio Público. Estos períodos podrán acumularse”.

³⁸³ Art. 5 Ley Orgánica S.C.J.

³⁸⁴ Art. 4 Ley Orgánica S.C.J.

decisiones son adoptadas por unanimidad. Sin embargo, las sentencias adoptadas sólo con tres magistrados pueden ser falladas por la totalidad de los jueces de una u otra cámara, siempre y cuando el Presidente de la misma dicte un auto, mediante el cual llame a dichos jueces a unirse a la deliberación y fallo del asunto de que se trate. En este caso, la decisión deberá ser adoptada por mayoría de votos”.³⁸⁵

Corresponde a la Suprema Corte de Justicia³⁸⁶ el conocimiento de: “a) Demandas en declinatoria por causa de sospecha legítima o por causa de seguridad pública; b) Demandas en designación de jueces en todos los casos; c) Decisión sobre traslado de jueces; d) Casos de recusación e inhibición de jueces; e) Demandas a los fines de que se suspenda la ejecución de sentencia; f) Designación de Notarios Públicos; g) Juramentación de nuevos abogados y notarios; h) Trazado del procedimiento judicial a seguir en todos los casos en que la ley no establezca el procedimiento a seguir; i) Conocimiento de las causas disciplinarias seguidas contra los Jueces; j) Conocimiento en grado de apelación de los recursos contra decisiones de los Tribunales disciplinarlos de los Colegios de Abogados; k) Conocimientos de los recursos de apelación en materia de libertad provisional bajo fianza; l) Los recursos de habeas corpus que se elevaren a la Suprema Corte de Justicia en primer y único grado; m) Todos los asuntos que la ley no ponga a cargo de una de las Cámaras”.

Las diferentes cámaras que componen la Suprema Corte de Justicia tienen la facultad de conocer el primer recurso de casación sobre cualquier punto. Sin embargo, cuando se trate de un segundo recurso de casación relacionado con el mismo punto, será competencia de las Cámaras reunidas de la Suprema Corte de Justicia, o sea, de la Suprema Corte de Justicia en pleno, el conocimiento de los mismos.”³⁸⁷

2. Corte de Apelación

La Constitución Dominicana establece que existirá las cortes de apelación y sus equivalentes tanto como determinen la ley, así como el número de jueces que deberá componerla y su competencia territorial.³⁸⁸

Para ser juez de corte de apelación se requiere: 1) Ser dominicano o dominicana; 2) Hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; 3) Ser licenciado o doctor en Derecho; 4) Pertenecer a la carrera judicial y haberse desempeñado como juez de Primera Instancia durante el tiempo que determine la ley.

³⁸⁵ Art. 6 Ley Orgánica S.C.J.

³⁸⁶ Art. 14 Ley Orgánica S.C.J.

³⁸⁷ Art. 15 Ley Orgánica S.C.J.

³⁸⁸ Art. 157 de la Constitución Dominicana.

Las Cortes de trabajo se componen de cinco jueces designados por la Suprema Corte de Justicia, quien nombrará su presidente y un primer y un segundo sustituto del presidente; además, dos vocales, tomados preferentemente de las nóminas formadas por los trabajadores y empleadores o de la formada en cada caso por el Ministerio de Estado de Trabajo. Estas nóminas se conformarán según lo dispuesto en los arts. 468, 469 y 471 del Código de Trabajo. Las cortes laborales podrán sesionar válidamente con tres de sus cinco jueces.³⁸⁹

En la ley están establecidas siete (7) cortes de trabajo, pero sólo funcionan seis (6) una en el Distrito Nacional con dos salas, una en la provincia de Santo Domingo, una en La Vega, una en Santiago, una en San Francisco de Macorís y otra en San Pedro de Macorís, estarían por poner en funciones de la Corte de Trabajo en San Cristóbal.

3. Juzgados de Trabajo

Los juzgados de trabajo se componen de un juez designado por la Suprema Corte y dos vocales escogidos preferentemente de sendas nóminas formadas por los empleados y trabajadores³⁹⁰. La cantidad de juzgados de primera instancia o sus equivalentes³⁹¹ como lo es el juzgado de trabajo y su competencia territorial será la que determine la ley.

La Constitución de enero de 2010, estableció como requisito para ser juez de primera instancia³⁹²: 1) Ser dominicano o dominicana; 2) Hallarse en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; 3) Ser licenciado o doctor en Derecho; 4) Pertenecer a la carrera judicial y haberse desempeñado como Juez de Paz durante el tiempo que determine la ley.

De acuerdo a las disposiciones del art. 46 de la ley 821, sobre Organización Judicial, aplicable en toda su extensión³⁹³ a los juzgados de trabajo equivalente del juzgado de primera instancia, deben enviar a la Suprema Corte de Justicia y a la Corte de Trabajo, según corresponda, dentro de los primeros ocho (8) días, un estado de las causas conocidas en el mes anterior, en la práctica se envía una relación mensual de las sentencias y se remite una copia de las mismas.

³⁸⁹ Art. 473 del Código de Trabajo.

³⁹⁰ Art. 467 del Código de Trabajo Dominicano.

³⁹¹ Art. 160 de la Constitución Dominicana.

³⁹² Art. 161 de la Constitución Dominicana.

³⁹³ Salcedo Camacho, Carlos. Informe Nacional sobre la justicia del trabajo en la República Dominicana. Encuentro Iberoamericano de Justicia de Trabajo. 24-25 junio 1999, San José, Costa Rica. Departamento de publicaciones e impresiones. Poder Judicial, San José, Costa Rica 1999, pág. 11.

Los juzgados de primera instancia tendrán audiencias los días hábiles de las 9:00 a.m. a las 12:00 m., y si fuere necesario para evitar dilación en el despacho de los asuntos, de las 3:00 p.m. a las 5:00 p.m., excepto los sábados. Según el art. 47 de la Ley Organización Judicial.³⁹⁴

Sin embargo, esta disposición es letra muerta en la práctica por las siguientes razones: a) Los tribunales no suspenden audiencia al mediodía para continuar a las tres, salvo descanso rutinario; b) Los tribunales dominicanos en la parte administrativa que parece ser la finalidad de esa disposición tienen un horario ordinario de 7:30 de la mañana a 4:30 de la tarde; y c) el art. 528 del Código de Trabajo da una salida *“en las audiencias de la producción de pruebas, o en la siguiente, si lo avanzado de la hora no permite hacerlo en ella, se procederá a la discusión de las que se hayan presentado, así como a las del objeto de la demanda. Cuando no sea suficiente una audiencia para la producción de las pruebas, el juez puede ordenar su continuación en una nueva audiencia, en la cual las partes presentarán sus medios de prueba, concluirán al fondo y el asunto quedará en estado de fallo”*.

- Vocales

Los vocales son auxiliares indispensables de la justicia, pues sin ellos no se conforma válidamente el tribunal, esto es aplicable a los juzgados de trabajo, en primer grado como en apelación o cortes de trabajo.

Representan a los empleadores y trabajadores, cuando³⁹⁵ *“hayan formado sus respectivas nóminas, o cuando todas las personas nominadas por unos u otros se encuentren en la imposibilidad de servir como vocales, actuarán en su lugar las que integren la nómina formada por la Secretaría de Estado de Trabajo. La actuación de estas últimas cesará con la causa que haya imposibilitado a las de las nóminas de preferencia”*.

Los vocales nominados por los trabajadores³⁹⁶ y por la Secretaría de Estado de Trabajo para la integración de los juzgados y las cortes de trabajo, recibirán por cada audiencia a que concurran la dieta que, a cargo del Tesoro Público, fije el Poder Ejecutivo”.

Las asociaciones³⁹⁷ de empleadores y de trabajadores más calificadas para el efecto, a juicio del Poder Ejecutivo, formarán, en los primeros quince días del mes

³⁹⁴ Art. 47 Ley Organización Judicial.

³⁹⁵ Hernández Rueda, Lupo. **Código de Trabajo anotado**. Tomo II, Instituto de Estudios del Trabajo. Santo Domingo, 2002, pág. 215.

³⁹⁶ Hernández Rueda, Lupo., ob., cit., pág. 216.

³⁹⁷ Art. 468 Código de Trabajo Dominicano.

de diciembre de cada año, nóminas de las personas que hayan de representar sus respectivos intereses de clase como vocales de los juzgados de trabajo, para ser efectivas durante el año calendario subsiguiente. Cada una de estas nóminas debe enunciar los nombres, domicilios, residencias y profesiones de seis personas que pertenezcan, respectivamente, a la clase empleadora y a la de los trabajadores, cuyos intereses hayan de representar. En igual término formará la Secretaría de Estado de Trabajo una nómina de doce personas extrañas a intereses de clase, con indicación de sus respectivos nombres, domicilios, residencias y profesiones.

Tanto las nóminas³⁹⁸ formadas por los empleadores y por los trabajadores respectivamente, como la formada por la Secretaría de Estado de Trabajo, serán remitidas al juez presidente del juzgado de trabajo correspondiente, con la constancia de la aceptación de cada una de las personas que las integran, en los dos días que siguen al vencimiento del término señalado en el art. 468, para su formación. La juramentación de las personas nominadas debe efectuarse antes del día treinta del mismo mes de diciembre, de acuerdo con requerimientos que hará el juez en el curso de las cuarenta y ocho horas de haber recibido cada una de las nóminas indicadas.

La legislación establece que como condición para ser vocal se requiere:³⁹⁹ primero, ser dominicano en el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; segundo, pertenecer a la clase que haga la designación; tercero, haber cumplido veinticinco años; cuarto, no haber sido condenado irrevocablemente por crimen o delito de derecho común; quinto, no haber sido condenado irrevocablemente en los dos años que preceden a su elección, por infracción de las leyes o de los reglamentos de trabajo; sexto, gozar de buena reputación; séptimo, saber leer y escribir; octavo; no ser miembro dirigente ni formar parte de directivas de asociaciones empleadoras o de trabajadores ni desempeñar cargos retribuidos en ellas. Para figurar en la nómina formada por la Secretaría de Estado de Trabajo, sólo se requieren las condiciones indicadas en los ordinales 1°, 3°, 4°, 6° y 7°. Igualmente se establece condición *“de residencia”* para el vocal, en el lugar donde han sido nominados, para facilitar un mejor funcionamiento y composición.

Los vocales pueden tener varias funciones: 1°. La más importante es su participación en la audiencia de conciliación, donde es el verdadero protagonista y debe utilizar formas adecuadas para que las partes lleguen a una solución; 2°. En la audiencia de producción y discusión de las pruebas, pueden intervenir en los interrogatorios, realizando preguntas relativas al caso sometido; 3°. Pueden también conjuntamente con los jueces⁴⁰⁰ ser designados árbitros para la solución

³⁹⁸ Art. 469 Código de Trabajo Dominicano.

³⁹⁹ Art. 471 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁰⁰ Art. 474 Código de Trabajo Dominicano.

de los conflictos económicos; 4°. Los jueces de trabajo pueden en la búsqueda de la verdad material apreciar⁴⁰¹ soberanamente las pruebas que le sean sometidas y la necesidad de ordenar nuevas medidas de instrucción, cuando entiendan que la prueba no es suficiente para formar su decisión, lo que obviamente implica también, que estos pueden denegar cualquier medida de instrucción al considerarse edificado sobre los hechos que se pretenden probar con la medida solicitada”, en ese tenor pueden ser designados peritos o asesores técnicos e igualmente ordenar la inspección de lugares⁴⁰² a insemnación de los vocales.

4. Planta Judicial, grado de especialización y carga procesal laboral

De acuerdo con la información del último Informe de Verificación al año 2010 existen 29 jueces que ocupan plazas ordinarias en las oficinas de competencia única en materia laboral. En tanto que en segunda instancia, en las Cortes de Apelación, al año 2010 existían 36 jueces que ocupan plazas ordinarias de oficinas de competencia única.

Número de jueces que ocupan plazas ordinarias en las oficinas de competencia única en materia laboral según instancia. Período 2005 – 2010⁴⁰³

Instancia	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	57	62	62	62	62	65
Primera instancia: Juzgados	26	26	26	26	26	29
Segunda instancia: Cortes de Apelación	31	36	36	36	36	36

Fuente: Dirección de Estadísticas Judiciales de la Suprema Corte de Justicia, Mayo 2011.

La distribución geográfica de tales jueces es la siguiente:

Juzgados de Primera Instancia, según Departamentos Judiciales

Distrito Nacional	Santo Domingo	Santiago	La Vega	San Fco. De Macoris	San Cristobal	San P. De Macoris	Barahona	Monte Cristi	San Juan De La Maguana
Primera Sala Del D.N.	Primera Sala Sto. Dgo.	Primera Sala De Stgo.	La Vega	San Fco. De Macoris	San Cristobal	Primera Sala S.P.M.	Barahona	Monte Cristi	S. J. De La Maguana
Segunda	Segunda	Segunda	Monseñor Nouel	Salcedo	Peravia	Segunda Sala	Independencia	Dajabon	Elias Piña
Tercera	Tercera	Tercera	Sanchez Ramirez	Maria Trinidad Sanchez	Azua	El Seibo	Bahoruco	Santiago Rodriguez	
Cuarta	Monte Plata	Puerto Plata	Espailat (Moca)	Samana	San Jose De Ocoa	La Altagracia	Pedernales		
Quinta		Valverde Mao	Constanza		Villa Altagracia	La Romana			
Sexta						Hato Mayor			

*** Hacemos constar que por resolución de la Suprema Corte de Justicia funcionan tres salas laborales nuevas desde el 2010 en el Departamento de Santiago de los Caballeros.

Una relación de los años 2007 al 2009 de la Suprema Corte de Justicia nos demuestra que la cantidad de expedientes entrados y fallados por la tercera cámara de la Suprema Corte de Justicia, la sala de tierras, laboral, de lo contencioso administrativo y contencioso tributario no tiene mora y que tiene un alto índice de capacidad de respuesta. Sin embargo, consideramos necesario, en razón de que 95% de los expedientes son de carácter laboral, que debe haber una sala exclusiva y única para la materia social. Esto significaría una justicia más rápida, especializada y de mayor capacidad de respuesta.

2007					
	Entrados	Audiencia	Fallados	Pendientes	Capacidad de respuesta
Primera	1,432	471	208	1,224	15%
Segunda	2,241	656	1,280	961	57%
Tercera	845	824	836	9	99%
Total	4,518	1,951	2,324	2,194	51%

2008						
	Entrados	Audiencia	Fallados	Pendientes	Nueva entrada	Capacidad de respuesta
Primera	1,506	527	1,321	185	282	88%
Segunda	2,374	413	3,045	(671)	1,413	128%
Tercera	1,029	437	1,081	(52)	1,020	105%
Total	4,909	1,377	5,447	(538)	2,715	111%

⁴⁰¹ No. 22, 11 de marzo 1998, B.J. No. 1048, pág. 405.

⁴⁰² Art. 558 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁰³ OIT, Informe de verificación de la implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco: Período: agosto 2010-diciembre 2010, República Dominicana, San José: OIT, 2011; pág. 40.

1er Trimestre 2009						
	Entrados	Audiencia	Fallados	Pendientes	Nueva entrada	Capacidad de respuesta
Primera	461	120	378	83	276	82%
Segunda	513	113	532	(19)	1,184	104%
Tercera	287	104	198	89	339	69%
Total	1,261	337	1,108	153	1,799	88%

Es evidente que se requiere más tribunales especializados laborales; en consecuencia, los organismos formativos y comisiones de formación del Poder Judicial deberían ampliar la base educativa en temas de Derecho Laboral, tanto para operadores del derecho recién designados, así como para operadores con mayor antigüedad, generar mayor especialización en temas relativos a derecho sustantivo, derecho procesal y derecho internacional del trabajo.

No obstante, como se aprecia del cuadro que viene a continuación, el número de casos a cargo de los juzgados de competencia única es bastante superior (15,383 en el año 2010), frente a los casos a cargo de juzgados de competencia mixta (1,946 en el mismo año). En la segunda instancia casi tres cuartas partes de los casos entrados son de conocimiento de Cortes de Apelación de competencia única.

Casos entrados en materia laboral por instancia y tipo de competencia Período 2005- 2010⁴⁰⁴

Instancia y competencia	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Primera	14.005	15.669	16.959	17.185	17.543	17.329
Juzgados de competencia única	12.853	14.271	15.465	15.829	16.094	15.383
Juzgados de competencia mixta	1.152	1.398	1.494	1.356	1.449	1.946
Segunda	3.741	2.888	3.219	4.022	3.959	4.709
Cortes de Apelación de competencia única	3.352	2.259	2.322	2.922	2.946	3.730
Cortes de Apelación de competencia mixta	389	629	897	1.100	1.013	979
Casación*	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	588
Tercera Cámara	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	588

* Los datos corresponden al período enero – setiembre 2010.

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la Dirección de Estadísticas de la Suprema Corte de Justicia. Mayo 2011.

5. La carrera judicial: Ingreso, estabilidad, remuneraciones, ascensos y capacitación

La carrera judicial regula⁴⁰⁵ los derechos y deberes de los Magistrados del orden judicial en el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado, estableciendo las normas de trabajo, para garantizar la idoneidad, la estabilidad e independencia de los mismos, así como para el establecimiento de un sistema que permita estructurar técnicamente y sobre la base de los méritos; evitando “exclusión de toda discriminación fundada en motivos políticos, sociales y religiosos o de cualquier índole”.

La Constitución del 2010 en su art. 150 establece que “la ley regulará el estatuto jurídico de la carrera judicial, el ingreso, formación, ascenso, promoción, desvinculación y retiro del juez, con arreglo a los principios de mérito, capacidad y profesionalidad; así como el régimen de jubilaciones y pensiones de los jueces, funcionarios y empleados del orden judicial”.

A esos fines, la Constitución Dominicana crea como una obligación sine qua non, que “para ser designado juez del Poder Judicial, todo aspirante debe someterse a un concurso público de méritos mediante el sistema de ingreso de la Escuela Nacional de la Judicatura que al efecto establezca la ley y haber aprobado satisfactoriamente el programa de formación de dicha escuela. Sólo estarán exentos de estos requisitos los miembros de la Suprema Corte de Justicia que sean de libre elección”.⁴⁰⁶

Existe una Ley de carrera judicial, la N° 327-98, de fecha 9 de julio de 1998, sin embargo, esta ley no se aplica a “todos aquellos funcionarios que de acuerdo a la Constitución de la República, sus nombramientos correspondan a otro poder del Estado”⁴⁰⁷; además, no se aplica a los jueces de la jurisdicción militar y política”.

Esta ley instaura el ingreso, estabilidad, escalafón, ascensos, evaluación, remuneración y otras particularidades propias al ejercicio de la judicatura.

5.1 Ingreso

Para ingresar a la carrera judicial se requiere ser dominicano de nacimiento u origen, o por naturalización con más de diez años de haberla obtenido, estar en el ejercicio de los derechos civiles y políticos, ser licenciado o doctor en derecho, someterse a concurso de oposición, tener por lo menos dos años de haber obtenido el exequátur y no haber sido condenado a pena aflictiva o infamante.⁴⁰⁸

⁴⁰⁵ Art. 1 Ley de Carrera Judicial No. 327-08 del 9 de julio de 1998.

⁴⁰⁶ Art. 150, párrafo II Constitución Dominicana.

⁴⁰⁷ Art. 2 Ley de Carrera Judicial.

⁴⁰⁸ Art. 11 Ley de Carrera Judicial.

⁴⁰⁴ OIT, Informe de verificación, óp. cit.; pág. 40.

La ley de carrera judicial implanta una excepción a las condiciones para el ingreso de los abogados de reconocida competencia de un ejercicio profesional de más de diez años, los profesores universitarios de alta calificación académica, autores de aportes a la bibliografía jurídica y aquellos que hayan prestado servicio en la judicatura con eficiencia y rectitud, por más de cinco años, podrán ingresar a la carrera judicial en la categoría que determine la Suprema Corte de Justicia.⁴⁰⁹

Esta excepción nunca fue utilizada por la Suprema Corte de Justicia y se entiende inaplicable y derogada por la Constitución Dominicana de 2010, que como hemos mencionado anteriormente, establece la obligatoriedad del concurso público y aprobación de la Escuela Nacional de la Judicatura; están exentos de estos requisitos los miembros de la Suprema Corte de Justicia.

5.2 Estabilidad

La Suprema Corte de Justicia y los jueces integrantes del Poder Judicial son independientes, imparciales, responsables e inamovibles y están sometidos a la Constitución y a las leyes.⁴¹⁰ No podrán ser removidos, separados, suspendidos, trasladados o jubilados, sino por alguna de las causas establecidas y con las garantías previstas en la ley. 1) La ley establecerá el régimen de responsabilidad y rendición de cuentas de jueces y funcionarios del Poder Judicial. El servicio en el Poder Judicial es incompatible con cualquier otra función pública o privada, excepto la docente. Sus integrantes no podrán optar por ningún cargo electivo público, ni participar en actividad político partidista; 2) La edad de retiro obligatoria para los jueces de la Suprema Corte de Justicia es de setenta y cinco años. Para los demás jueces, funcionarios y empleados del Poder Judicial se establecerá de acuerdo con la ley que rige la materia.

5.3 Escalafón

La ley de carrera judicial crea el escalafón judicial, de manera que los jueces puedan en base al mérito personal y profesional, pasar de una u otra categoría.⁴¹¹

La categoría de los funcionarios judiciales, en orden ascendente para los fines de la carrera judicial es la siguiente:⁴¹² 1) Juez de paz o sus equivalentes; 2) Juez de Primera Instancia, Juez de Instrucción Original del Tribunal de Tierra, Juez de Trabajo, Juez de Niños, Niñas y Adolescentes o sus equivalentes; 3) Juez de la Corte de Apelación, Juez del Tribunal Superior de Tierras, Juez del Tribunal

⁴⁰⁹ Art. 11, párrafo II Ley de Carrera Judicial.

⁴¹⁰ Art. 151 del Constitución Dominicana.

⁴¹¹ Art. 15 Ley de Carrera Judicial.

⁴¹² Art. 15, párrafo, Ley de Carrera Judicial.

Contencioso Tributario, Juez de la Corte de Trabajo, Juez de la Corte de Niños, Niñas y Adolescentes o sus equivalentes, 4) Juez de la Suprema Corte de Justicia.

5.4 Ascensos

Los ascensos con la nueva constitución, pasaron a ser determinados por el Consejo del Poder Judicial, quien⁴¹³ deberá presentar al pleno de la Suprema, los candidatos o candidatas para nombramientos, determinación de jerarquía y ascensos de los jueces de los diferentes tribunales del Poder Judicial de conformidad con la ley.

Los jueces ascenderán en el escalafón de la judicatura en la categoría inmediatamente superior⁴¹⁴ de acuerdo con previa calificación de los méritos acumulados, años de servicios, cursos de post-gradados, producción bibliográfica y el resultado de la evaluación de su rendimiento.

5.5 Evaluación y rendimiento de los jueces

Para evaluar el rendimiento de los jueces de acuerdo a la ley de carrera judicial, se tomarán en consideración, entre otras, los siguientes elementos:⁴¹⁵

1) El número de sentencias pronunciadas y la cantidad de incidentes fallados en los Tribunales donde ejerza sus funciones; 2) El número de las sentencias confirmadas, revocadas o anuladas; 3) El número de las audiencias celebradas por el Tribunal en cada mes del año; 4) El número de autos dictados y despacho de asuntos administrativos; 5) La duración para pronunciar las sentencias y para fallar los incidentes que se presentan al Tribunal; 6) El conocimiento de los casos de referimientos y la solución de los mismos; 7) Las recusaciones formuladas y aceptadas contra el juez y el número de inhibiciones; 8) Las sanciones impuestas al Juez; 9) El movimiento general de trabajo del Tribunal, representado por el número de asuntos incoados mensualmente, el número de casos resueltos y en estado de substanciación, los procesos paralizados y sus causas, el número de sentencias dictadas; 10) participaciones en seminarios, congresos nacionales e internacionales; 11) artículos, libros y monografías publicadas sobre temas jurídicos; 12) Docencia académica.

De acuerdo a la Resolución N° 31/2011 que aprueba el reglamento de aplicación del Sistema de Evaluación del Desempeño de los jueces miembros del Poder Judicial, aprobado por el pleno de la Suprema Corte de Justicia en funciones de Consejo del Poder Judicial, entiende en su art. 5 que la evaluación del desempeño puede condicionar en los jueces a los cuales se les aplica en: 1) Su

⁴¹³ Art. 156, ord. 1 Constitución Dominicana.

⁴¹⁴ Art. 21 Ley de Carrera Judicial.

⁴¹⁵ Art. 27 Ley de Carrera Judicial.

permanencia o retiro de la carrera judicial; 2) Los movimientos en el escalafón de la carrera judicial; 3) Su participación en concursos de ascensos; 4) La obtención de becas y participación en cursos especiales de capacitación; 5) Su participación en programas de bienestar social; 6) La concesión de estímulos de carácter moral y económico; 7) La formulación de programas de capacitación específicos o particulares.

Con el sistema de evaluaciones del desempeño se persiguen los siguientes objetivos:⁴¹⁶ 1) Maximizar la actuación y el rendimiento de los jueces y lograr que este sistema sirva para mejorar su desempeño profesional e individual, así como el sistema judicial en general; 2) Proveer una herramienta que permita obtener elementos de juicio para la toma de decisiones sobre los jueces en el sistema de carrera judicial y de manera particular en el escalafón judicial; 3) Servir de base de comprobación del mérito y la eficiencia de los jueces; 4) Disponer de un instrumento que contribuya a la determinación de necesidades de capacitación y actualización continua de acuerdo a los requerimientos institucionales y a la condición del juez; 5) Ofrecer una retroalimentación adecuada que permita que el plan de capacitación desarrollado supere cualquier deficiencia existente y refuerce el desempeño correcto del juez; 6) Contribuir a que el juez cumpla con el Sistema de Integridad Institucional, por medio de la observancia de los principios éticos definidos en el Código de Comportamiento Ético.

6. Estadísticas

El Poder Judicial tiene una dirección de planificación y proyectos que coordina los planes estratégicos, las acciones y actividades de planificación, desarrollo y el diseño e implementación de proyectos de modernización y fortalecimiento institucional.⁴¹⁷

Esta dirección está compuesta por las siguientes: a) División de Programas y Proyectos; b) División de Sistemas y Procedimientos; c) División de Formulación Presupuestaria; d) División de Estadísticas Judiciales.

La división de estadísticas judiciales recopila, procesa, suministra y difunde informaciones estadísticas para la toma de decisiones y debe tener los datos necesarios que precisen la labor realizada por los jueces, los tribunales y todo el Poder Judicial, dando una idea con cierta exactitud del camino, el tiempo y el trabajo que realizar los diversos organismos judiciales, por lo cual sirve para diseñar de políticas institucionales que fortalezcan el sistema de justicia.

⁴¹⁶ Resolución No. 31/2011 que aprueba el reglamento de aplicación del Sistema de Evaluación del Desempeño de los Jueces miembros del Poder Judicial, art. 2.

⁴¹⁷ Información obtenida de la página web de la Suprema Corte de Justicia. www.suprema.gov.do

Cada tribunal debe enviar mensualmente un informe con el número de expedientes asignados para motivar, los motivados, los pendientes, el número de audiencias en las que participó en el mes, expedientes relativos a incidentes asignados para motivar. Algunos formularios de control de labores en los tribunales especializados o colegiados tienen casillas especiales relacionadas con sus decisiones como son, los expedientes en materia de referimiento o relativos a la ejecución de sentencia.

Esta división de estadísticas cada tres (3) meses emite un informe en el cual detalla los movimientos de los juzgados y las cortes de trabajo, donde se hacen constar los expedientes entrados, conocidos al fondo, reenviados, conciliados, el total de audiencias y fallos definitivos del resultado de las audiencias.

7. Publicaciones y acceso a la información por parte de los usuarios

El Poder Judicial tiene una *Dirección de Comunicación*, que organiza programas y diseña estrategias de las relaciones públicas. La dirección mantiene actualizados a los empleados de la Institución, mediante la difusión de los sucesos y actividades del Poder Judicial y los orienta en la elaboración de estrategias, planes, diseño y medios a utilizar en la difusión de actividades o servicios. Existe una división de prensa, que difunde a la sociedad todas las informaciones de interés que acontecen en el Poder Judicial a través de los numerosos medios informativos que existen en el país, haciendo lo posible por mantener un nivel de credibilidad y de las labores realizadas.

El Poder Judicial tiene igualmente una *unidad de servicios audiovisuales*, que sirve de soporte técnico en el archivo y video de las diferentes actividades de la institución.

A través de una política de transparencia en el manejo de sus actividades administrativas y en cumplimiento a la ley general de libre acceso a la información pública (Ley N°. 200-04) y por disposición del pleno de la Suprema Corte de Justicia.

En la actualidad⁴¹⁸ hay tres unidades del *Centro de Información y Orientación Ciudadana (CIOC)* en funcionamiento, una en el Distrito Nacional ubicado en el Palacio de Justicia de la Corte de Apelación del Distrito Nacional, otra en el Distrito Judicial de Santiago de los Caballeros, ubicado en el Palacio de Justicia Lic. Federico C. Álvarez, y el inaugurado el pasado mes de diciembre en el Palacio de Justicia de San Juan de la Maguana.

⁴¹⁸ Subero Isa, Jorge A. *Día del Poder Judicial a modo de resumen anual*. Enero 2011. Editora Corripio. Santo Domingo, pág. 198

Existe un archivo disponible en la página web de la Suprema Corte de Justicia, obtenidos en el proyecto de digitalización y sistematización retrospectiva de los boletines judiciales de 1908-1993 y con una planificación de 20 años proyectados hasta el 2010.⁴¹⁹ El Poder Judicial ha estado trabajando en un archivo nacional de sentencias de las Cortes de Apelación y sus equivalentes y de los Juzgados de Trabajo a nivel nacional (2004-2009).

En ese mismo existe un mapa judicial interactivo de los juzgados de paz, con una base de datos de los 215 juzgados de paz que existen a nivel nacional.⁴²⁰

La Suprema Corte de Justicia mantiene una política activa de impresión de publicaciones, teniendo hasta el 2010 todos los boletines judiciales, donde aparecen todas las decisiones de las tres cámaras del máximo tribunal, así como del pleno; sólo en el 2009 se publicaron más de 12 obras que recogen análisis, discursos, resoluciones, reglamentos, memorias, etc., las cuales son repartidas a los diferentes tribunales para mantenerlos actualizados y con miras a su formación profesional.

8. Jurisprudencia

La jurisprudencia no es sólo una fuente de derecho⁴²¹, es la expresión viva del pasado, del presente y del futuro posible del derecho; es el conjunto de decisiones de la justicia rendidas durante un cierto periodo dentro de una materia, sea dentro de una rama de derecho, de un conjunto de derechos.⁴²²

La jurisprudencia dominicana sirvió como pieza fundamental en las modificaciones en el nuevo Código de Trabajo del 1992.⁴²³ Se tomaron en cuenta varias decisiones de los tribunales para modificar las normas del Código de Trabajo tales como: el contrato realizado⁴²⁴, la importancia de la conciliación, conflictos de contratos, la presunción del contrato para tiempo indefinido, el despido de la mujer embarazada, la precisión con respecto a la comunicación del despido, lo relativo a la estabilidad de los dirigentes sindicales.

La jurisprudencia y el nuevo texto legal tomaron un nuevo aire en 1997, cuando se estableció la Sala Tercera encargada de los asuntos laborales; esta sala, en forma sostenida, permanente y esclarecedora, ha dictado numerosas sentencias que han servido para mantener un nivel de fortaleza a la justicia dominicana, dejando clara su posición con temas diversos que van desde las protecciones del comité gestor de un sindicato con la notificación al empleador⁴²⁵, el ejercicio caprichoso del jus variandi como una forma de acoso moral⁴²⁶, la solidaridad de la responsabilidad entre empleadores sustitutos y los sustitutos frente a los trabajadores que les hayan prestado sus servicios personales⁴²⁷, el abuso de derecho en un trabajador amparado por el fuero sindical⁴²⁸, accidente de trabajo y trabajadores no dotados de una póliza⁴²⁹ y el derecho de ser indemnizados trabajadores inmigrantes⁴³⁰, entre otros.

9. Infraestructura y medios materiales

Actualmente, el presupuesto asignado al Poder Judicial es de aproximadamente el 3% del total del presupuesto de la nación.

Serie histórica de presupuesto 1997-2011

Años	Presupuesto General del Estado	Solicitado	Aprobado	Participación % en el PGE	% Aprobado respecto al solicitado
1997	22,612,502,460	750,610,815	301,679,920	1.33	40.19
1998	29,294,051,829	671,387,247	540,000,000	1.84	80.43
1999	34,414,721,265	960,986,535	634,800,000	1.84	66.06
2000	39,830,391,475	1,275,061,432	711,000,000	1.79	55.76
2001	48,957,206,887	1,618,882,316	927,744,535	1.90	57.31
2002	47,947,340,000	1,420,378,371	920,000,000	1.92	64.77
2003	54,152,626,970	1,773,507,485	1,020,000,000	1.88	57.51
2004	67,692,416,067	2,322,660,587	1,149,120,000	1.70	49.47
2005	129,516,422,506	3,224,650,000	1,987,438,639	1.53	61.63
2006	154,928,546,485	4,015,407,947	3,165,514,207	2.04	78.83
2007	182,605,781,332	4,869,295,985	3,162,615,367	1.73	64.95
2008	210,349,385,661	5,665,573,939	3,546,363,317	1.69	62.59
2009	212,246,125,867	5,908,898,642	3,552,763,317	1.67	60.13
2010	217,168,730,431	5,911,745,819	3,362,204,138	1.55	56.87
2011	261,689,309,285	6,003,058,168	3,362,204,138	1.28	56.01

Fuente: Dirección de Planificación y Proyectos
Excluye recursos externos, donaciones y los fondos especializados.

⁴¹⁹ Subero Isa, Jorge A. ob., cit., pág. 203.

⁴²⁰ Subero Isa, Jorge A. ob., cit., pág. 203.

⁴²¹ Se discute si la jurisprudencia es una fuente formal de derecho (ver Bonnacase, J. Introducción al Estudio del Derecho Editorial Cajica, 1944, pág. 183-184), otros entienden como el maestro español Guasp, que es una fuente indirecta (ver Guasp, Jaime. Concepto y método de Derecho procesal, civitas; led. Madrid, 1997, pág. 135) pero no hay discusión sobre la importancia y la influencia de la jurisprudencia en el derecho.

⁴²² Vocabulaire juridique. Assoc. H. Capitant. V. Jurisprudence 1-V Sens. **Les Orígenes del a noción de juris prudence** 126. Introduction general au droit, 2 ed. Francois Terre. Dalloz, pág. 200.

⁴²³ Herrera Carbuccia, M.R. **Estudios judiciales de derecho del trabajo**. Editora Soto Castillo. Santo Domingo, 1998, págs. 205-221.

⁴²⁴ Sent. 10 de noviembre 1976, S.C.J., B.J. 792, págs. 1877-1879.

⁴²⁵ Sent. 18 de diciembre 2002, B.J. No. 1105, págs. 643-650.

⁴²⁶ Sent. 25 junio 1998, tercera sala S.C.J.

⁴²⁷ Sent. 17 marzo 2004, B.J. No. 1120, págs. 911-924.

⁴²⁸ Sent. 6 de Julio de 2005, B.J. 1136, págs. 1116-1125.

⁴²⁹ Sent. 29 de mayo de 2002, B.J. No. 1098, págs. 736-743.

⁴³⁰ Sent. 19 de enero de 2011, tercera sala, S.C.J.

Un examen de los presupuestos de los últimos 15 años muestra que, entre el presupuesto solicitado y el presupuesto aprobado hay una diferencia notable; salvo el año 2006, que el presupuesto llegó a un 2.04 del presupuesto general, en tanto que en los demás años el presupuesto no supera el 2% del presupuesto nacional. Para el 2011 el presupuesto llegó a su mínimo nivel con tan solo 1.28 del presupuesto general.

III. Mecanismos de solución de conflictos pre y/o extra judiciales

1. Mecanismos en la empresa (formas de reclamación en la empresa)

Nuestra legislación no establece mecanismos internos dentro de la empresa para la solución de conflictos jurídicos.⁴³¹ De lo anterior se concluye que sólo existen mecanismos establecidos en la negociación colectiva con los sindicatos o por otras prácticas usadas en los centros de trabajo.

La Suprema Corte de Justicia mediante la Resolución N° 402-2006, de fecha 9 de marzo de 2006, declaró como política pública del Poder Judicial la implementación y promoción de los mecanismos alternos de resolución de conflictos en los tribunales de todo el territorio nacional.

2. Órganos de conciliación, mediación o arbitraje administrativo

La parte interesada solicitará la mediación del Ministerio de Estado de Trabajo, mediante un escrito fechado y firmado que exprese:⁴³² 1. Los nombres, domicilio y demás enunciaciones necesarias para la identificación de la parte interesada, incluso la fecha y número de su registro en el Departamento de Trabajo, si es una asociación laboral, así como los nombres, domicilio y demás enunciaciones necesarias para la identificación de la parte contraria; 2. Las condiciones de trabajo cuya adopción o modificación pretenda obtener la parte interesada, y las razones en que base sus pretensiones; 3. Los motivos que oponga la parte contraria para no aceptarlas.

El Secretario de Trabajo, luego de pasadas las 48 horas de dicha solicitud, ordenará⁴³³ la consiguiente distribución de las copias recibidas con dicho escrito y designación como mediador a uno de los funcionarios o empleados de su dependencia u ofrecerá su propia mediación, este citará a las partes⁴³⁴ e informará el resultado de su misión.⁴³⁵

El Código de Trabajo⁴³⁶ en el art. 676 dispone que el mediador citará a las partes, “actuando, para el efecto, conforme a lo dispuesto en los arts. 518, 519 y 520”. Estos tres textos se refieren a la conciliación del procedimiento judicial. Específicamente, el art. 518 prescribe que los conciliadores “harán a las partes las reflexiones que consideren oportunas, procurando convencerlas de la conveniencia de un avenimiento. Les insinuarán soluciones razonables y agotarán, en suma, todos los medios persuasivos a su alcance, conservando, en todo caso, el carácter de mediadores imparciales que les impone su condición de miembros del tribunal”.

En el organigrama del ministerio de trabajo existe una Dirección de Mediación y Arbitraje, que es parte de la Dirección General de Trabajo⁴³⁷, en las denominaciones unidades sustantivas u operativas.

Número de casos de conciliación colectiva atendidos y resueltos. Período 2005- Diciembre 2010

Tipo de casos	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Casos Atendidos	24	36	54	34	59	62
Casos Resueltos	15	25	43	21	23	21
Casos sin Acuerdo	3	5	0	4	10	8
Casos Pendientes	6	6	11	8	26	19
Casos desestimados	Sin D.	S.D.	S.D.	1	S.D.	14
Porcentaje de casos resueltos	62.5%	69.4%	61.8%	79.6%	39.0%	59.9%

La relación de los casos sometidos a la Dirección de Mediación y Arbitraje indica, lo sostenido por una parte autorizada de la doctrina⁴³⁸, de que la misma ha sido un fracaso, a nuestro entender no por el nivel de resolución del organismo, sino porque los grandes conflictos tienen que ser resueltos por actores sociales diferentes al organismo oficial.

3. Mecanismos alternos de solución de conflictos

En nuestro país, antes de la aprobación del Código de Trabajo de 1951 ya existía la conciliación administrativa que era realizada en las representaciones locales del trabajo⁴³⁹, se resolvían conflictos de carácter individual. Este mecanismo se mantuvo vigente hasta que se promulgó el código de trabajo de 1992, cuando este mecanismo se cambió por la conciliación judicial, la misma que “*puede ser promovida por los jueces en todo estado de causa*”.⁴⁴⁰

⁴³¹ Art. 129 Código de Trabajo Dominicano.

⁴³² Art. 674 Código de Trabajo Dominicano.

⁴³³ Art. 675 Código de Trabajo Dominicano.

⁴³⁴ Art. 676 Código de Trabajo Dominicano.

⁴³⁵ Art. 679 Código de Trabajo Dominicano.

⁴³⁶ Alburquerque, Rafael F. *Derecho del Trabajo. Los conflictos de trabajo y su solución*. Tomo III. Editora Lozano. Santo Domingo, 1999, págs. 390 y 391.

⁴³⁷ Resolución No. 25/2010 que aprueba la nueva estructura del ministerio de trabajo.

⁴³⁸ Alburquerque, Rafael F. ob., cit., pág. 392.

⁴³⁹ Ley 637 del 16 de junio de 1944, G. O. No. 6096.

⁴⁴⁰ Principio XIII del código de Trabajo.

Actualmente, los procedimientos de solución pacífica de los conflictos económicos comprenden, por una parte, la mediación a través de la Dirección General de Mediación, y por otro, el arbitraje a través del Ministerio de Estado de Trabajo.⁴⁴¹

Con respecto al arbitraje, se establecen dos tipos; de un lado, el arbitraje voluntario dispuesto por el art. 419 del código de trabajo que dispone “*en todos los casos de conflictos de trabajo, sea cual sea su naturaleza, los empleadores y trabajadores, o las asociaciones que los representen, pueden acordar su sumisión al juicio de árbitros libremente escogidos por ellos. El laudo que estos dicten no producirá efecto jurídico válido cuando desconozca disposiciones de la ley cuyo carácter sea de orden público*”.

Por otro lado⁴⁴², el arbitraje obligatorio en sus dos formas de arbitraje establecidos por el código de trabajo: a) los designados por las partes para la solución de todo conflicto económico no resuelto conciliatoriamente⁴⁴³; b) arbitraje por designación judicial para “*los casos de conflictos que afecten un servicio esencial, se presume que las partes delegan la facultad de designación de árbitros en el presidente de la corte de trabajo del lugar donde se ha suscitado el conflicto, cuando no la ejerzan por sí mismas dentro de los tres días subsiguientes al de su última reunión con el mediador, o cuando no declaren en igual término la designación que han hecho ante el Departamento de Trabajo o en la oficina del representante local*”.⁴⁴⁴

4. Eficacia de la Inspección de Trabajo para hacer cumplir la ley

Compete al servicio de inspección de trabajo velar por el fiel cumplimiento de las disposiciones legales o reglamentarias relativas al trabajo, especialmente las referentes a:⁴⁴⁵

- a) A la jornada de trabajo;
- b) A los descansos legales;
- c) A las vacaciones de los trabajadores;
- d) Al cierre de las empresas;
- e) A la protección de la maternidad de las trabajadoras;
- f) A la protección de los menores en materia de trabajo;
- g) A los salarios de los trabajadores;
- h) A la nacionalización del trabajo;

- i) A las asociaciones de empleadores y de trabajadores;
- j) A los contratos de trabajo;
- k) A los demás asuntos relacionados con el trabajo como factor de la producción.

En ese tenor, compete a los inspectores de trabajo comprobar la existencia o no de las causas de suspensión de los contratos de trabajo, en los tres días de haber recibido el aviso correspondiente del representante local o del departamento de trabajo.⁴⁴⁶ Cuando un inspector de trabajo advierta irregularidades no sancionadas por las leyes y reglamentos, o hechos, circunstancias o condiciones que puedan ser causa de perjuicio para las personas o los intereses del empleador o de los trabajadores; comunicará al empleador de dicha irregularidad y, le dará, si procede, los consejos técnicos que considere apropiados.⁴⁴⁷

En caso de peligro inminente para la salud y la seguridad de los trabajadores, el inspector de trabajo podrá ordenar inmediatamente las medidas ejecutorias pertinentes, a reserva de los recursos judiciales o administrativos correspondientes.

Hasta 1999 la inspección mantenía la misma estructura organizativa del código de trabajo del 1951; hasta que, mediante Resolución N°. 16-99, el servicio de Inspección del Trabajo se convierte en una Dirección de Coordinación del sistema de Inspección adscrita directamente al Secretario de Estado de Trabajo, y manteniendo una coordinación con varias direcciones, incluyendo el Departamento de Trabajo.

No obstante, esto vuelve a cambiar mediante Resolución N° 25/2010, del 18 de agosto de 2010, con ella, la nueva estructura organizativa del Ministerio de Trabajo. En dicha resolución, se establece que el Ministerio de Trabajo estará integrado por las siguientes unidades administrativas sustantivas u operativas⁴⁴⁸: la Dirección General de Higiene y Seguridad, la Dirección General de Empleo y la Dirección General de Trabajo que consta de: Dirección de Mediación y Arbitraje; Dirección de Coordinación de Sistemas de Inspección; Departamento de Asistencia Judicial; División de registro y control de acciones laborales; Sección de registro sindical; representaciones locales de trabajo, con agencias locales de trabajo; comité nacional de salarios. (art. 452 de la ley No. 16-92, del Código de Trabajo).

⁴⁴¹ Hernández Rueda, Lupo. **Derecho procesal del trabajo**. IET. Santo Domingo, 1994, pág. 322.

⁴⁴² Hernández Rueda, Lupo, ob., cit., pág. 323.

⁴⁴³ Art. 680 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁴⁴ Art. 680 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁴⁵ Art. 423 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁴⁶ Art. 435 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁴⁷ Art. 436 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁴⁸ El art. 1 de la resolución número 25/2010 que aprueba la nueva estructura organizativa del ministerio de trabajo, establece: unidades consultivas o de apoyo, unidades sustantivas u operativas, todas dirigidas por las unidades de máxima dirección que son: el despacho del ministerio de trabajo y los vice ministros que actúan por delegación.

Por otra parte, para ser inspector de trabajo se necesita ser abogado, ser elegido en un concurso de oposición que desde hace más de una década son dirigidos por académicos de la Asociación Dominicana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, y no pueden ser destituidos por faltas graves en el ejercicio de sus funciones.⁴⁴⁹

Con respecto a las informaciones sobre irregularidades, procedimientos o métodos de trabajo, contabilidad u otra, obtenidas en las inspecciones, son confidenciales; excepto aquellas que sean necesarias para la comprobación y denuncia de alguna infracción de las leyes o reglamentos de trabajo⁴⁵⁰. En caso de violar la misma puede ser sancionado, con sanciones disciplinarias que van desde amonestaciones privadas hasta la destitución⁴⁵¹. Así mismo, los inspectores no pueden tener un interés directo o indirecto en las empresas bajo su vigilancia, pues no estarían haciendo una correcta labor.⁴⁵²

Número de inspecciones laborales. Periodo enero 2005-julio 2010

Inspecciones	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Regulares (prevención)	26.693	36.655	58.473	59.503	62.891	65.487
Especiales (por solicitud)	20.174	21.739	2.011	25.762	23.925	20.065
Total de inspecciones	46.867	58.394	79.484	85.265	86.816	86.152
Porcentaje de inspecciones regulares o preventivas	57.0%	62.8%	73.6%	69.8%	72.4%	73.8%
Infracciones laborales levantadas	1.446	1.492	2.090	2.016	2.814	3.736
Porcentaje de infraccionalidad	3.1.%	2.6%	2.6%	2.4%	3.2%	2.3%
Hombres comprendidos	211.702	216.901	197.999	225.521	145.140	202.924
Mujeres comprendidas	147.193	140.514	127.800	149.048	50.799	177.448
Total trabajadores	358.895	357.415	325.799	374.569	295.939	373.708

Actualmente existen en la República 203 inspectores a nivel nacional asignados a 40 representaciones locales de trabajo. Estos mandatarios tienen el deber de realizar un mínimo de 80,000 visitas al año que deben comprender las denuncias hechas por trabajadores, empleadores e iniciativa propia del ministerio. Las órdenes especiales o denuncias asignadas de forma aleatoria promovida por el ministerio es el “sistema de barrido”, en el cual los inspectores toman un

determinado sector y van visitando cada uno de los establecimientos que tengan domicilio en él.

En los últimos tres años se han realizado cerca o más de 86,000 visitas por parte de los inspectores de trabajo, de las cuales alrededor de un 25% fueron por órdenes especiales a requerimiento de trabajadores y empleadores.

La eficacia de las inspecciones locales de trabajo han aumentado en casos sensibles como la autorización para despedir a una mujer embarazada⁴⁵³ que ya desde hace unos años le corresponde a las representaciones dictar las resoluciones de aprobación o rechazo.

Sin embargo, consideramos que las inspecciones deberían reforzarse en:⁴⁵⁴

- Unificación de los dos sistemas de inspección de trabajo. La situación irregular y peligrosa de la dualidad de inspectores en temas de seguridad social Ley N° 87-01 todavía existen, y funcionan sin el amparo de regulación legal inspectores del Instituto Dominicano de Seguros Sociales (IDSS), lo que se constituye en un obstáculo a la labor de los inspectores del Ministerio de Trabajo, y sirve, además, de cultivo de corrupción.
- Falta de vigilancia a los sectores de la construcción de obras, en las cuales se mezclan situaciones sensibles que van desde el contrato de trabajo, seguridad, higiene, seguridad social y nacionalización del trabajo.
- Es preciso integrar y coordinar los servicios de inspección con el Consejo de la Seguridad Social, lo cual implica:⁴⁵⁵
 - Necesidad de aprovechar la información de los Institutos de Seguridad Social, las Superintendencias de Administración Tributaria y los Registros Mercantiles.
 - Fortalecer la coordinación entre inspectores de los Ministerios de Trabajo y los inspectores de los Institutos de Seguridad Social.
 - Obligación legal de facilitar la información que dispongan por parte de los Institutos de Seguridad Social y las Superintendencias de Administración Tributaria, o celebración de convenios de cooperación

⁴⁴⁹ Art. 433 Código de Trabajo Dominicano y art. 6 del convenio 81 de la OIT promulgado por el Poder Ejecutivo en fecha 30 de junio de 1953.

⁴⁵⁰ Art. 437 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁵¹ Art. 719 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁵² Art. 438 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁵³ El Art. 233 Código de Trabajo Dominicano expresa La mujer no puede ser despedida de su empleo por el hecho de estar embarazada. Todo despido por el hecho del embarazo es nulo. Todo despido que se haga de una mujer embarazada o dentro de los seis meses después de la fecha del parto debe ser sometido previamente al Departamento de Trabajo o a la autoridad local que ejerza sus funciones, a fin de que ésta determine si obedece al hecho del embarazo o es consecuencia del parto.

⁴⁵⁴ Ciudad Reynaud, Adolfo. **La inspección del trabajo en Centroamérica y República Dominicana**. Salvador 7,8 y 9 de abril del 2010, págs. 11 y 12.

⁴⁵⁵ Ciudad Reynaud, Adolfo, ob., cit., pág. 13.

- d) Las actas de infracciones y sometimientos penales de los inspectores, han servido de disuasión para el cumplimiento de las normas laborales; sin embargo, la actuación de los inspectores debe ser aumentada para fortalecer la protección de los derechos fundamentales.
- e) Es necesario, para una mayor efectividad, aumentar el número de inspectores y crear más locales de trabajo en zonas de concentración individual y turística.

IV. Competencia de la administración de justicia laboral

La competencia de los tribunales de trabajo está establecida en los arts. 480 al 485 del Código de Trabajo.

1. Competencia en razón de la materia

Los juzgados de trabajo actuarán:⁴⁵⁶ Primero; como tribunales de conciliación, en las demandas que se establecen entre empleadores y trabajadores o entre trabajadores solos, con motivo de la aplicación de las leyes y reglamentos de trabajo, o de la ejecución de contratos de trabajo y de convenios colectivos de condiciones de trabajo, excepto, en este último caso, cuando las demandas tengan por objeto modificar las condiciones de trabajo, así como cuando se trate de calificar las huelgas o los paros.

Y segundo, como tribunales de juicio, en primera y última instancia, en las demandas indicadas en el párrafo que antecede no resueltas conciliatoriamente, cuando su cuantía no exceda del valor equivalente a diez salarios mínimos; y a cargo de apelación, cuando exceda de esta suma o su cuantía sea indeterminada. Los juzgados de trabajo son competentes para conocer de los asuntos ligados accesoriamente a las demandas indicadas en el presente artículo. Son igualmente competentes para conocer de las demandas que se establecen entre sindicatos o entre trabajadores, o entre trabajadores afiliados al mismo sindicato, o entre éstos y sus miembros, con motivo de la aplicación de las leyes y reglamentos de trabajo y de las normas estatutarias.

Las Cortes de Apelación de Trabajo tienen como competencia, según el art. 481: Primero, conocer de las apelaciones de las sentencias pronunciadas en primer grado por los juzgados de trabajo; y segundo, conocen en única instancia; a) de las demandas relativas a la calificación de las huelgas y los paros; y b) de las formalidades previstas en el art. 391 para el despido de los trabajadores protegidos por el fuero sindical.

⁴⁵⁶ Art. 480 Código de Trabajo Dominicano.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia⁴⁵⁷ “será competente, además del conocimiento de los recursos de casación contra las sentencias en última instancia de los tribunales de trabajo, con las excepciones establecidas en el Código de Trabajo”. Además, “conocer de las recusaciones de los miembros de las cortes de trabajo y de las de los árbitros, en los casos de conflictos económicos”.

En la República Dominicana no existen tribunales dedicados a conocer los conflictos originados por la seguridad social, ni los tribunales de trabajo, pueden conocer estos temas “*Todas las materias relativas a los seguros sociales y a los accidentes de trabajo están regidas por leyes especiales. No obstante, se dispone que la no inscripción del trabajador por parte del empleador en el Instituto Dominicano de Seguros Sociales o la falta de pago de las contribuciones correspondientes, obliga a este último a rembolsar el salario completo correspondiente a la ausencia del trabajador, los gastos en que incurra por motivo de la enfermedad o del accidente, o a cubrir la pensión no recibida a causa de falta del empleador.*”⁴⁵⁸

En consecuencia, el empleador es responsable civilmente de los daños sufridos por el trabajador.⁴⁵⁹ Para que exista responsabilidad por causa de accidente de trabajo no es necesario que el empleador sea imputable de culpa, negligencia o imprudencia.⁴⁶⁰ La jurisprudencia pacífica y constante sólo ha exonerado al empleador cuando este prueba que el trabajador esta inscrito en una póliza de accidente⁴⁶¹ o está inscrita y al día en sus obligaciones de la seguridad social de la Ley 87-01.⁴⁶²

2. Competencia en razón del territorio

La competencia de los juzgados de trabajo, en razón de lugar, se determina según el orden siguiente:⁴⁶³

- Primero, por el lugar de la ejecución del trabajo;
- Segundo, si el trabajo se ejecuta en varios lugares, por cualquiera de éstos, a opción del demandante;
- Tercero, por el lugar del domicilio del demandado;

⁴⁵⁷ Art. 482 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁵⁸ Art. 728 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁵⁹ Art. 725 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁶⁰ Art. 727 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁶¹ Sent. 27 enero 1999, B.J. No. 1058, págs. 575-578; 13 de febrero 1999, B.J. No. 1059, págs. 423-427; 29 de mayo 2002, B.J. No. 1098, págs. 736-743; 7 de mayo 2003, B.J. No. 1110, págs. 539-545.

⁴⁶² Sent. 14 abril 1999, B.J. No. 1061, págs. 793-799; 10 abril 2002, B.J. No. 1097, págs. 746-754; 5 noviembre 2003, B.J. No. 1116, págs. 668-677; 8 marzo 2006, B.J. No. 1144, págs. 1486-1493.

⁴⁶³ Art. 483 Código de Trabajo Dominicano.

- Cuarto, por el lugar de la celebración del contrato, si el domicilio del demandado es desconocido o incierto;
- Quinto, si son varios los demandados, por el lugar del domicilio de cualquiera de éstos, a opción del demandante.

Cuando la demanda es entre trabajadores, la competencia de los juzgados de trabajo, en razón del lugar, se determina según el orden siguiente:⁴⁶⁴

- Primero, por el lugar del domicilio del demandado;
- Segundo, si son varios los demandados, por el lugar del domicilio de cualquiera de ellos, a opción del demandante;
- Tercero, por el lugar del domicilio del demandante, si el domicilio del demandado es desconocido o incierto.

La competencia de las cortes de trabajo en razón del lugar, lo determina:⁴⁶⁵

- Primero, la circunscripción a la cual corresponde el juzgado de trabajo que ha pronunciado la sentencia apelada, cuando actúa como tribunal de segundo grado;
- Segundo, la circunscripción donde se ha producido el conflicto, cuando conoce de una instancia de calificación de huelga o de paro.

3. Competencia en razón de la cuantía

En la legislación dominicana a diferencia de otras legislaciones, sea cual sea el monto de la demanda se puede acceder a los tribunales de trabajo. Las limitaciones por la cuantía se dan en la presentación de los recursos de impugnación; en ese tenor, podrán ser objeto de recurso de apelación las sentencias dictadas por un juzgado de trabajo con excepción de las “demandas cuya cuantía sea inferior a diez salarios mínimos”⁴⁶⁶ En casación no será admisible⁴⁶⁷ “el recurso de casación de la sentencia cuyas condenaciones no excedan de veinte (20) salarios mínimos”.

V. Características del proceso laboral

El proceso laboral dominicano, se caracteriza por los siguientes principios; el principio protector, simplicidad, gratuidad, celeridad, impulso procesal, oralidad y primacía de la realidad.

- **Principio protector:** Nace de la desigualdad propia del derecho del trabajo. El código de trabajo en su Principio VIII, expresa “en caso de concurrencia de varias normas legales o convenciones, prevalecerá la más favorable al trabajador. Si hay duda en la interpretación la más favorable al trabajador”.
- **Simplicidad:** No hay formas sacramentales, ni rigorismos procesales propios de la materia civil, de ahí que: a) ningún acto de procedimiento será declarado nulo por vicio de forma⁴⁶⁸. En ese tenor, la nulidad por vicios formales sólo puede ser declarada en los casos de irregularidades que perjudiquen derechos de las partes o que impidan o dificulten la aplicación de la ley⁴⁶⁹; b) es optativo de toda persona que figure como parte en un proceso ante los tribunales de trabajo actuar por sí misma o por mandatario⁴⁷⁰; c) sólo procederá la nulidad de una diligencia o actuación verificada antes de la expiración del plazo legal que deba procederle o después de expirado aquel en el cual haya debido ser verificada⁴⁷¹: Primero, cuando la inobservancia del plazo perjudique el derecho de defensa de una de las partes o derechos consagrados en el código de trabajo con carácter de orden público; segundo; cuando impida o dificulte la aplicación del código o de los reglamentos de trabajo.
- **Gratuidad:** no se pagan conclusiones presentadas en el juicio, ni por las solicitudes de fijaciones de audiencias, ni para registrar actos de alguacil.
- **Celeridad:** es básico para cumplir con la finalidad del derecho del trabajo y de una buena administración de justicia, así el secretario cuando recibe la demanda con la documentación que la justifique⁴⁷², en las 48 horas siguientes a la entrega, el presidente del tribunal designará la sala a conocer la demanda y a las 48 horas subsiguientes dictarse autorización para la notificación⁴⁷³ de la misma. El plazo para comparecer en materia ordinaria es de tres (3) días francos y el tribunal debe dictar la sentencia en un plazo no mayor de 15 días luego del vencimiento de los plazos de los escritos ampliatorios de observaciones y argumentaciones. Las sentencias de la Corte de Trabajo debe pronunciarse en el término de un mes.⁴⁷⁴
- **Impulso procesal. Facultades:** en la legislación dominicana, el impulso procesal del papel activo del juez⁴⁷⁵ juega un papel no sólo de primer orden, sino fundamental en el proceso:

⁴⁶⁴ Art. 484 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁶⁵ Art. 485 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁶⁶ Art. 619, Ord. 1 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁶⁷ Art. 641 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁶⁸ Art. 486 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁶⁹ Art. 486, párrafo final Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁷⁰ Art. 502 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁷¹ Art. 590 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁷² Art. 508 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁷³ Art. 511 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁷⁴ Art. 638 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁷⁵ Herrera Carbuccia, M.R. **Estudios críticos de derecho del trabajo**. Volumen I, Editora Soto Castillo, Santo Domingo, 2000, págs. 137-139.

- a) El juez puede ordenar de oficio la redacción o corrección de un acto viciado que dificulte o impida el derecho de defensa o substanciación del asunto (art. 486 C.T.)
- b) Solicitar a las oficinas públicas asociaciones de empleadores y de trabajadores y de cualesquiera personas en general todos los datos e informaciones sobre los asuntos que cursan en ellos. (art. 494 C.T.)
- c) Exigir aún de oficio el depósito de un poder cuando la persona lo necesitare de una persona figurando como parte en un proceso (art. 502 C.T.)
- d) Ordenar de oficio la comparecencia de las partes, si así lo exige la sustanciación. (art. 503 C.T.)
- e) Acumular de oficios varios: a) Demandas cuando sea entre las mismas partes cuando la sustanciación y juicio en común sea posible sin perjuicio de los derechos. b) Demandas intentadas por un empleador contra dos o más trabajadores, cuando tengan el mismo objeto y causa. (art. 506 C.T.)
- f) El juez tiene la autoridad de precisar los puntos controvertidos de la demanda. Art. 517 C.T.)
- g) En la conciliación, deberá intervenir cuando hayan proposiciones en contra del orden público. (art. 519 C.T.)
- h) Es potestativo ordenar la continuación en fecha posterior de la audiencia de conciliación, a solicitud de ambas partes. (Art. 520 C.T.)
- i) Ordenar la redacción de las actas, tanto de la audiencia de conciliación, como si no hay acuerdo y se fija la audiencia de producción de pruebas. (Art. 521 y 522 C.T.)
- j) El Juez procurará que la audiencia de producción de pruebas se verifique en el más breve término (Art. 527 C.T.) y cuando no sea suficiente ordenar una nueva audiencia, donde se presentarán los medios de prueba y las partes presentaran sus conclusiones al fondo. (Art. 528 C.T.)
- k) Puede dar por terminada la discusión cuando se considere edificado. (Art. 530 C.T.)
- l) Puede suplir de oficio cualquier medio de derecho. (Art. 534 C.T.)
- m) El juez puede intervenir en los interrogatorios que hagan los vocales o las partes, sea para concretar o explicar al testigo las preguntas ya para limitarlas cuando sean procedentes ya para excluirlas (Art. 555 C.T.)
- n) El Juez podrá también limitar hasta tres el número de testigos que presente cada una de las partes. (Art. 556 C.T.)
- o) Podrá ordenar de oficio el traslado del Tribunal a la fábrica, taller o lugar que se trate, para la realización de la audiencia de producción de pruebas. (Art. 558 C.T.)
- p) Podrá ordenar la inspección directa en el curso de cualquier

- audiencia. (Art. 561 C.T.)
- q) El Juez de oficio puede ordenar que se proceda a un examen de peritos, cuando la naturaleza o las circunstancias del litigio exijan conocimientos especiales. (Art. 564 C.T.)
- r) El Juez podrá ordenar la comparecencia de las partes. (Art. 575 C.T.)
- s) Puede ordenar de oficio la incompetencia en razón de la materia. (Art. 587 C.T.)
- t) Puede de oficio ordenar la corrección de actos que a su juicio hayan omitido una mención sustancial. (Art. 596 C.T.)
- u) Puede celebrar audiencias a puertas cerradas.
- v) En el procedimiento de calificación de las huelgas y las Cortes de Trabajo pueden actuar de oficio. (Art. 680 C.T.)
- **Oralidad:** El Código de Trabajo no define la oralidad como un principio, ni se consagra en un texto legal; sin embargo, este principio está presente en todo el proceso y sirve como catalizador, a la intermediación, celeridad, simplicidad y concentración del procedimiento.

La nueva Constitución Dominicana del 26 de enero del 2010, establece en el art. 69 sobre la tutela judicial efectiva y el debido proceso, que “toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva, con respecto del debido proceso que estará conformado por las garantías mínimas” entre ellas⁴⁷⁶ “el derecho a un juicio oral, público y contradictorio, en plena igualdad y con respecto al derecho de defensa”.

En la legislación laboral el interesado sea empleador o trabajador puede apoderar al tribunal de su reclamación laboral y⁴⁷⁷ “utilizar los servicios del secretario del tribunal o del empleado que este indique” quien redactara la demanda. La parte demandada puede oralmente en audiencia hacer⁴⁷⁸ “las demandas reconventionales que sean procedentes, con exposición, en tal caso, de forma sumaria, de los hechos y el lugar donde han ocurrido y su fecha, exacta o aproximada, así como el objeto de dichas demandas y sus fundamentos”.

El juez precisa oralmente los puntos controvertidos de la demanda⁴⁷⁹, una vez leídos los escritos, luego ofrecerá la palabra a las vocales para que “traten de conciliar a las partes por cuantos medios lícitos aconsejen la prudencia, el buen juicio y la equidad”. Las partes pueden hacer sus observaciones en cuanto a las pruebas producidas y exponer sus argumentos respecto al objeto de la demanda.⁴⁸⁰

⁴⁷⁶ Art. 69, Ord. 4 Constitución Dominicana.

⁴⁷⁷ Art. 510 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁷⁸ Art. 515 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁷⁹ Art. 517 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁸⁰ Art. 529 Código de Trabajo Dominicano.

En la audiencia de producción de prueba, puede efectuarse a la audición de los testigos que hayan depositado las listas correspondientes⁴⁸¹ o de la comparecencia de las partes, sea esta de oficio⁴⁸², ordenada por el juez para una mejor sustanciación del caso, o a solicitud de las partes.⁴⁸³

Igual que la demanda, el recurso de apelación puede ser interpuesto por declaración en secretaría⁴⁸⁴, teniendo las mismas menciones esenciales del escrito de apelación⁴⁸⁵, como son datos del apelante, fecha de la sentencia y tribunal que la dictó⁴⁸⁶ y las partes que intervinieron y el objeto de la apelación acompañada de exposición sumaria en que se fundamenta.

El escrito de defensa del recurso de apelación puede hacerse igualmente por declaración en la secretaría del tribunal.⁴⁸⁷

1. Clases de procesos

1.1 Procedimiento ordinario

Es el procedimiento utilizado en las acciones que “tipifican” los conflictos comunes de derecho del trabajo; tiene dos fases; por un lado, la preliminar; y por otro; la audiencia de conciliación y el procedimiento de juicio.

1.2 Procedimiento sumario

Es el procedimiento que se caracteriza por la brevedad y el conocimiento y fallo de los conflictos relativos a la ejecución de los convenios colectivos y de laudos económicos, de los ofrecimientos reales y consignación, el desalojo de viviendas, así como de los conflictos surgidos con las ejecuciones de las sentencias de los tribunales de trabajo. Los plazos son breves tanto en su apoderamiento, conocimiento como el fallo de la sentencia.⁴⁸⁸

⁴⁷⁸ Art. 515 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁷⁹ Art. 517 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁸⁰ Art. 529 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁸¹ Art. 548 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁸² Art. 503 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁸³ Art. 575 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁸⁴ Art. 622 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁸⁵ Art. 623 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁸⁶ El Ord. 2 del art. 623 del Código de Trabajo nos dice, pero es fundamental para el proceso como tal.

⁴⁸⁷ Art. s 625 y 627 del Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁸⁸ Del art. 610 al 618 Código de Trabajo Dominicano.

1.3 Procedimiento sumario

Es un procedimiento especial de mayor brevedad que el ordinario y el sumario, y la ley lo establece para la calificación de las huelgas y de los paros, que será competencia en única instancia de la Corte de Trabajo.

1.4 Procedimiento especial:

Es el procedimiento establecido para decidir conflictos, ordenar medidas conservatorias, ordenar medidas que no colidan con ninguna contestación seria o que se justifiquen la existencia de un diferendo⁴⁸⁹, se particulariza por estar impregnado en forma, facultad y autoridad de la ley 834 del 1978 del Código de Procedimiento Civil, y se caracteriza por la urgencia y la provisionalidad. Es el caso del referimiento en materia laboral.

2. Etapas del proceso ordinario

El procedimiento laboral establecido “ante los juzgados de trabajo”⁴⁹⁰, instituye dos procedimientos: uno de conciliación dividido en: a) preliminar de conciliación y b) la audiencia de conciliación; y otro de juicio con una parte relativa: a) la producción y discusión de las pruebas y b) la sentencia.

2.1 Procedimiento de conciliación

a) Procedimiento preliminar

En toda materia ordinaria relativa a conflictos jurídicos, la acción se inicia mediante una demanda escrita de la parte que reclama se dirige al juez del tribunal competente y es entregada al secretario de dicho tribunal. Conjuntamente con la demanda se anexa los documentos y pruebas que justifique la demanda, si los hubiera, de todo el expediente se expedirá recibo.⁴⁹¹

El escrito de demanda deberá contener:⁴⁹² 1. La designación del tribunal ante el cual se acude y el lugar donde funcione; 2. Los nombres, profesión, domicilio real y menciones relativas a la cédula del demandante, así como la indicación precisa de un domicilio de elección en el lugar en que tenga su asiento el tribunal amparado; 3. Los nombres y residencias de los empleadores, o los domicilios de elección de éstos, si existe contrato de trabajo escrito en el cual conste dicha

⁴⁸⁹ Ver art. 666 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁹⁰ Capítulo III del título II del libro séptimo de la aplicación de la ley.

⁴⁹¹ Art. 508 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁹² Art. 509 Código de Trabajo Dominicano.

elección; 4. La enunciación sucinta, pero ordenada y precisa, de los hechos, la del lugar donde han ocurrido y su fecha exacta o aproximada; 5. El objeto de la demanda y una breve exposición de las razones que le sirven de fundamento; 6. La fecha de la redacción del escrito y la firma del demandante, o la de su mandatario, si lo tiene; y si no tiene ninguno ni sabe firmar, la de una persona que no desempeñe cargo en el tribunal y que, a ruego suyo, lo haga en presencia del secretario, lo cual éste certificará.

De estas exigencias⁴⁹³, vale la pena resaltar las que se refieren a las pretensiones del litigio y a los medios de hecho y de derecho, pues el juez no debe tomar en consideración los elementos que el demandante ha dejado de incluir en su escrito, pues hacer lo contrario comprometería los derechos de la defensa.

En las 48 horas subsiguientes, luego de que el Presidente del tribunal designa al juez que conocerá la demanda, el juez designado autorizará la notificación de la demanda y demás documentos a la parte demandada; así mismo, se citará a la audiencia en el mismo auto.⁴⁹⁴ Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un término no menor de tres días francos.

Para la notificación de la demanda, el alguacil observará las disposiciones del Código de Procedimiento Civil⁴⁹⁵, en especial las de los arts. 68 y 69 referidas al proceso de notificación.

La parte demandada por su parte, tiene la oportunidad de depositar su escrito de defensa en la secretaría del juzgado ante el cual se le haya citado antes de la hora fijada para la audiencia⁴⁹⁶. Con el depósito del escrito, la parte demandada depositará los documentos que le sirven de apoyo a su defensa, si los tiene y las copias requeridas.

El escrito de defensa deberá contener⁴⁹⁷ las siguientes enunciaciones: 1. Designación del juzgado al cual se dirija; 2. Nombre, profesión y domicilio real y menciones relativas a la cédula personal de identidad de la parte demandada, e indicación precisa de un domicilio de elección en el lugar donde tenga su asiento el tribunal apoderado; 3. Nombre, profesión y domicilio real de la parte demandante y fechas del escrito de ésta, del auto del juez y de la notificación de la demanda; 4. Conformidad o reparos de la parte demandada en cuanto a los hechos expuestos por la demandante, y si hay lugar, exposición sucinta de otros hechos, del lugar donde han ocurrido y su fecha, exacta o aproximada. 5. Exposición sumaria de los

⁴⁹³ Alburquerque, Rafael F. **Derecho del Trabajo. Los conflictos de trabajo y su solución**, Santo Domingo, 1999, pág. 117.

⁴⁹⁴ Art. 511 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁹⁵ Art. 512 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁹⁶ Art. 513 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁹⁷ Art. 514 Código de Trabajo Dominicano.

medios y alegatos opuestos a la demanda; 6. Fecha del escrito y firma de la parte demandada o de su mandatario, si lo tiene.

La parte demandada puede, además, presentar las demandas reconventionales que sean procedentes; la exposición de los hechos y sus razones de derecho deben ser de forma sumaria.⁴⁹⁸

b) Audiencia de conciliación

La tentativa de conciliación se realizará en una audiencia pública cuya fecha ha sido fijada previamente.⁴⁹⁹ El día y hora para la comparecencia se reúnen el juez y los vocales en audiencia pública, reciben la asistencia del secretario. En primer lugar, el juez declarará la constitución del juzgado en atribuciones del tribunal de conciliación, y ordenará la lectura de los escritos de las partes.

En la práctica judicial algunas jurisdicciones piden a las partes leer exclusivamente las conclusiones de sus respectivos escritos⁵⁰⁰, o levantan acta de no conciliación y fijan la audiencia de producción y discusión de las pruebas.

Durante la audiencia de conciliación el juez tiene un papel pasivo y sólo puede intervenir para mantener el orden de la audiencia.⁵⁰¹ Sin embargo, si se hiciera alguna proposición en pugna con disposiciones del orden público, lo advertirá a las partes o a los vocales, según el caso, y les invitará a ensayar otras soluciones o a eliminar de la propuesta.⁵⁰²

La conciliación debe realizarse en una sola audiencia, siendo potestativo del juez suspenderla para continuarla en una fecha posterior, cuando se lo pidan de común acuerdo las partes.⁵⁰³ Para evitar contratiempo y dilatación el proceso “la declaración del juez por la cual fija el día y la hora para continuar la audiencia, vale citación a las partes”⁵⁰⁴ y así cumplir con la finalidad del procedimiento.

En la audiencia de conciliación pueden ocurrir dos situaciones:

- a) En caso de que la audiencia termine con una conciliación entre las partes, el juez ordenará que se redacte el acta correspondiente, haciendo constar en ellas los términos de lo convenido⁵⁰⁵. El acta debe ser firmada por las

⁴⁹⁸ Art. 515 Código de Trabajo Dominicano.

⁴⁹⁹ Art. 516 Código de Trabajo Dominicano.

⁵⁰⁰ Alburquerque, Rafael F., ob., cit., pág. 137.

⁵⁰¹ Art. 519 Código de Trabajo Dominicano.

⁵⁰² Art. 519 Código de Trabajo Dominicano.

⁵⁰³ Art. 520 Código de Trabajo Dominicano.

⁵⁰⁴ Art. 520 Código de Trabajo Dominicano.

⁵⁰⁵ Art. 521 Código de Trabajo Dominicano.

partes declarantes o sus representantes, los miembros del tribunal, y el secretario; cumplido esos términos el acta de conciliación producirá efectos de sentencia irrevocable⁵⁰⁶, lo cual quiere decir que tiene un carácter ejecutorio que no puede ser objeto de acción suspensiva.⁵⁰⁷

- b) Si las partes no llegan a un acuerdo, el juez levantará un acta, anotará la falta de conciliación y declarará terminada la audiencia, señalará día y hora para la audiencia de producción y discusión de las pruebas;⁵⁰⁸ esta misma acta vale como citación de la audiencia para las partes.

2.2 Procedimiento de juicio

- a) De la producción y discusión de las pruebas

Se inicia la audiencia pública con la presencia del juez, los vocales, y con la asistencia del secretario; se declara la constitución del tribunal⁵⁰⁹; seguidamente, se ofrece la palabra a las partes para que declaren si existe algún avenimiento entre ellas; en caso que no exista ningún avenimiento, se insta a las partes para que traten de lograr algún acuerdo antes de proceder a la producción y discusión de las pruebas.

En razón al valor que el legislador le otorga a la conciliación, la cual de acuerdo al principio XIII del Código de Trabajo puede ser promovida en todo estado de causa⁵¹⁰, los vocales intervendrán, en la segunda tentativa de conciliación, con las mismas facultades y los mismos deberes que la ley les confiere para conciliar. Transcurrido un tiempo razonable sin que se haya logrado la conciliación de las partes, el juez les invitará a producir las pruebas de sus respectivas pretensiones, debiendo hacerlo primero la demandante.

La audiencia de producción y discusión de las pruebas debe realizarse a la mayor brevedad posible. Si fuere necesario el juez puede “disponer la celebración de la audiencia a puertas cerrada, cuando el interés de mantener el orden, el de evitar que se divulguen secretos técnicos o cualquier otra causa grave que justifique”⁵¹¹, la audiencia que proceda a puertas cerradas sería situaciones que puedan tratar temas sobre la personalidad, el honor, la familia o la intimidad de las partes.

Si algunas de las partes o ambas partes faltan a la audiencia esto no suspende

el procedimiento;⁵¹² sin embargo, eso no impide “cuando no sea suficiente una audiencia de producción de las pruebas, el juez pueda ordenar su continuación en una nueva audiencia, en la cual las partes presentaran sus medios de prueba, concluirán al fondo y el asunto quedará en estado de fallo”.⁵¹³

Las partes antes de sus conclusiones pueden presentar argumentos y observaciones con respecto a las pruebas⁵¹⁴, lo cual hará primeramente el demandante y luego el demandado.

Las partes luego de presentadas las conclusiones al fondo, en el curso⁵¹⁵ de las cuarenta y ocho horas siguientes, pueden ampliar sus observaciones y argumentos en sus escritos ampliatorios.

- b) La sentencia

La sentencia, es un acto jurídico procesal que dirime un conflicto, reconoce, declara o extingue una situación jurídica con implicaciones sociales directas a través de un representante de un poder del Estado obligado a respetar la legalidad, seguridad jurídica y los derechos fundamentales del hombre dentro de un marco normativo establecido. Toda sentencia en materia laboral se reputa contradictoria, aun se haya producido el defecto por una de las partes.⁵¹⁶

En las 48 horas del pronunciamiento de toda sentencia, el secretario enviará a cada una de las partes, por entrega especial, con acuse de recibo, una copia del dispositivo. Cuando la parte demandada no haya elegido domicilio el envío se le hará al lugar donde el alguacil hubo notificado el escrito introductivo de la demanda.⁵¹⁷

Las sentencias de los juzgados de trabajo en materia de conflictos de derecho, serán ejecutorias a contar del tercer día de la notificación, salvo el derecho de la parte que haya sucumbido de consignar una suma equivalente al duplo de las condenaciones pronunciadas.⁵¹⁸

La jurisprudencia constante y pacífica de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido lo siguiente⁵¹⁹: “Suspensión. Condiciones necesarias para la suspensión de una sentencia con o sin el depósito del duplo de las condenaciones de la sentencia. Sentencia No. 23 del 5 de diciembre del 1999. Considerando, que por

⁵⁰⁶ Art. 521 Código de Trabajo Dominicano.

⁵⁰⁷ Art. 113 de la ley 834 Código de Procedimiento Civil.

⁵⁰⁸ Art. 522 Código de Trabajo Dominicano.

⁵⁰⁹ Art. 525 Código de Trabajo Dominicano.

⁵¹⁰ Art. 526 Código de Trabajo Dominicano.

⁵¹¹ Art. 527 Código de Trabajo Dominicano.

⁵¹² Art. 532 Código de Trabajo Dominicano.

⁵¹³ Art. 528 Código de Trabajo Dominicano.

⁵¹⁴ Art. 529 Código de Trabajo Dominicano.

⁵¹⁵ Art. 531 Código de Trabajo Dominicano.

⁵¹⁶ Art. 540 Código de Trabajo Dominicano.

⁵¹⁷ Art. 538 Código de Trabajo Dominicano.

⁵¹⁸ Art. 539 Código de Trabajo Dominicano.

⁵¹⁹ Herrera Carbuccia, M.R. **Referimiento Laboral**. Ediciones Jurídicas Trajano Potentini. Editora Soto Castillo, 2007, pág. 260.

otra parte, de acuerdo al art. 539 del Código de Trabajo, para la suspensión de la ejecución de una sentencia del Juzgado de Primera Instancia, es necesario el depósito del duplo de las condenaciones impuestas por la sentencia que se pretende suspender, depósito del que se puede liberar el demandante, si se establece que dicha sentencia está afectada de una nulidad evidente, o sea el producto de un error grosero, de un exceso de poder o pronunciada en violación al derecho de defensa, situación ésta que el Juez a-quo determinó no ocurrió en la especie. (Boletín Judicial de diciembre del 1999 No. 1069, Vol. II, págs. 667-668).⁵²⁰

Igualmente el tribunal podrá suspender la ejecución de la sentencia por violaciones manifiestas en derecho, o a un derecho o garantía constitucional.

3. Prueba: ofrecimiento y actuación

En nuestra legislación existe una libertad de pruebas, por ende⁵²⁰ “la existencia de un hecho o de un derecho contestado, en todas las materias relativas a los conflictos jurídicos, puede establecerse por los siguientes modos de prueba: 1. Las actas auténticas o las privadas; 2. Las actas y registros de las autoridades administrativas de trabajo; 3. Los libros, libretas, registros y otros papeles que las leyes o los reglamentos de trabajo exijan a empleadores o trabajadores; 4. El testimonio; 5. Las presunciones del hombre; 6. La inspección directa de lugares o cosas; 7. Los informes periciales; 8. La confesión; 9. El juramento”.

No existe la jerarquía en el suministro de la prueba. El poder soberano aprecia los hechos;⁵²¹ lo que le otorga facultad para escoger entre pruebas disímiles, aquellas que les resultan más verosímiles y descartan las que a su juicio no le merecen credibilidad.⁵²² Esto permite no estar sometido al control de la casación, salvo cuando incurran en alguna desnaturalización.

Igual facultad tienen los jueces para desconocerle valor probatorio de los resultados de los esperticios que le sean presentados, si a su juicio no reúnen los elementos de credibilidad suficientes para convencerlos de que son la expresión de la verdad.

Sin embargo, si bien es cierto que como consecuencia de la libertad de pruebas existente en esta materia, un documento por proceder de un organismo oficial no se impone a las demás pruebas aportadas, también lo es que para restarle veracidad al mismo se deben señalar los hechos que contradicen el indicado documento y las demás pruebas que permitan a los jueces formarse un criterio distinto contrario a lo afirmado por el mismo.⁵²³

El examen de las pruebas debe realizarse en forma íntegra, es decir, la totalidad de las pruebas sometidas, en razón de que⁵²⁴ todos los medios de prueba tienen igual categoría y deben ser apreciadas por los jueces. En virtud de las disposiciones del IX Principio Fundamental del Código de Trabajo y la libertad de pruebas que existe en esta materia. La prueba documental tiene la misma categoría que los demás, por lo que el contenido de un documento, aún de aquellos que los empleadores deben registrar y conservar ante las autoridades de trabajo pueden ser desmentidos por la presentación de hechos contrarios a éste, por cualquier medio que le resulte convincente a los jueces del fondo.

La admisibilidad de los modos de prueba establecidos en el art. 542 del Código de Trabajo, los cuales tienen un carácter enunciativo, queda subordinada a que su producción se realice en el tiempo y la forma⁵²⁵ expresada a la legislación laboral.

Existe un desplazamiento del fardo de la prueba⁵²⁶, y se exime de la carga de la prueba al trabajador sobre los hechos que establecen los documentos que el empleador, de acuerdo con el código y los reglamentos, tiene la obligación de comunicar, registrar y conservar, tales como planillas, carteles y el libro de sueldos y jornales.

Se presume prueba en contrario la existencia del contrato de trabajo en toda relación de trabajo personal;⁵²⁷ no obstante “la presunción que establece el art. 16 del Código de trabajo en beneficio de los trabajadores, al eximirlos de probar los hechos establecidos en los libros y documentos que los empleadores deben registrar y conservar ante las autoridades de trabajo, es hasta prueba en contrario, lo que obliga al trabajador que pretende que los hechos que se consignan en una planilla de personal son distintos a los que él invoca, a presentar la prueba en que fundamenta sus alegatos”.⁵²⁸ Es decir, que los jueces tienen la facultad de apreciar las pruebas aportadas⁵²⁹ y escogerla entre una prueba documental y una testimonial y en esta última, elegir entre diferentes las declaraciones que entiendan más verosímiles y sinceras⁵³⁰, pero también los jueces pueden basar sus fallos en parte de las declaraciones de un testigo, aunque hayan rechazado parte de ellas para formar su convicción y dictar una sentencia apegada a la verdad material.⁵³¹

⁵²⁰ Art. 541 Código de Trabajo Dominicano.

⁵²¹ Sentencia 20 de septiembre 2006, B.J. No. 1150, págs. 3806-3811.

⁵²² Sentencia 12 de julio 2006, B.J. No. 1148, págs. 1532-1540.

⁵²³ Sentencia 1 de mayo 2002, B.J. No. 1098, págs. 644-646.

⁵²⁴ Sentencia 11 de abril 2007, B.J. No. 1157, págs. 714-725.

⁵²⁵ Art. 542 Código de Trabajo Dominicano.

⁵²⁶ Art. 16 Código de Trabajo Dominicano.

⁵²⁷ Art. 15 Código de Trabajo Dominicano.

⁵²⁸ Sentencia 27 de noviembre 2002, B.J. No. 1104, págs. 703-710.

⁵²⁹ Sentencia 8 de marzo 2006, B.J. No. 1144, págs. 1468-478.

⁵³⁰ Sentencia No. 23, 20 de mayo 1998, Vol. II, B.J. 1050, págs. 506-507.

⁵³¹ Sentencia 16 de enero 2002, B.J. No. 1094, págs. 537-545.

4. Instancias y recursos

Existen tres recursos, el recurso de apelación, el recurso de casación y el recurso de tercería.

En la estructura jurisdiccional dominicana hay tres instancias: Primero, el juzgado de trabajo o los tribunales comunes con atribuciones laborales; segundo, las cortes de trabajo, o cortes civiles con atribuciones laborales, o cortes con plenitud de jurisdicción que conocen la materia laboral y la tercera sala de la Suprema Corte de Justicia, que es la sala de tierras, laboral, contencioso administrativo y contencioso-tributario, esta jurisdicción conocerá los recursos de casación en materia laboral, sin entrar en la discusión si es una tercera instancia, la hacemos constar como un grado a la cual se puede acudir para conocer un recurso extraordinario.

El recurso de apelación puede ser ejercido a toda sentencia dictada por un juzgado de trabajo en materia de conflictos jurídicos, con la excepción:⁵³² 1º. De las relativas a demandas cuyas cuantía sea inferior a los diez salarios mínimos; y 2º. Las que el código declara como no susceptibles. Por otra parte, las sentencias que decidan sobre competencia son apelables en todos los casos.

No puede interponer el recurso de apelación cualquier persona, sino el que haya figurado como parte en la sentencia.⁵³³

El recurso de casación es un medio de impugnación especial con carácter extraordinario a una resolución judicial relacionada con la materia social, ante un tribunal superior indicado en la legislación con dicha autoridad, con la finalidad específica y causas señaladas en la ley y la jurisprudencia.⁵³⁴

Salvo lo establecido en el código de trabajo⁵³⁵ son aplicables a la casación laboral las disposiciones de la ley sobre procedimiento de casación.⁵³⁶

Este no puede ser ejercido luego de un mes a partir de la notificación de la sentencia, ni cuando ésta interponga una condenación que no exceda de veinte salarios mínimos, en estos casos el recurso será inadmisibile.⁵³⁷

⁵³² Art. 619 Código de Trabajo Dominicano.

⁵³³ Art. 620 Código de Trabajo Dominicano.

⁵³⁴ Herrera Carbuccia, M.R. **El recurso de casación laboral en Iberoamérica**. Librería jurídica internacional. Santo Domingo, 2010.

⁵³⁵ Art. 639 Código de Trabajo Dominicano.

⁵³⁶ Ley No. 3726, del 29 de diciembre del 1953, publicada en la gaceta oficial No. 7646 del 13 de enero de 1954.

⁵³⁷ Art. 641 Código de Trabajo Dominicano.

El recurso se interpondrá mediante un escrito dirigido a la Suprema Corte de Justicia,⁵³⁸ más específicamente a la tercera sala de la misma, depositándolo en la secretaría del tribunal que dictó la sentencia acompañado de los documentos, si lo hubiere.

El recurso de tercería es el ejercido por un tercero cuyos derechos son perjudicados por una sentencia⁵³⁹. Puede intentarlo además el causahabiente de una de las partes, cuando sea víctima de un fraude.

La tercería puede ser principal o incidental, la primera debe ser interpuesta ante el tribunal que haya pronunciado la sentencia, la segunda promovida ante el tribunal que conozca de lo principal, si éste es de grado igual o superior al que pronunció la sentencia.⁵⁴⁰

5. Grado de Oralidad o escritura

El código de trabajo dispone como se ha visto anteriormente que el apoderamiento del tribunal puede hacerse oralmente y solicitar los servicios del secretario del tribunal o del empleado que este indique;⁵⁴¹ en la práctica eso es letra muerta, por dos razones: 1º. Los trabajadores desconocen esa disposición legislativa, en consecuencia no la utilizan; 2º. El secretario del Juzgado de Trabajo, ni los empleados de ese tribunal, están preparados para hacer una demanda de una “enunciación sucinta, pero ordenada y precisa de los hechos...” y “el objeto de la demanda y una breve exposición de las razones que le sirven de fundamento”⁵⁴²; 3º. Como tampoco por la cantidad de trabajo de la mayoría de las salas de los tribunales, el secretario está en “voluntad” y “disponibilidad de tiempo” para realizar la recepción de las demandas, en igual forma se podrá hacer constar para la interposición del recurso de apelación.⁵⁴³

La parte demandada puede defenderse y demandar de manera reconventional oralmente⁵⁴⁴, sin embargo, estas son rara vez ejercidas por los abogados en los tribunales.

La oralidad se tramita en el proceso como tal, en la audiencia de conciliación y en la audiencia de producción de pruebas, en estas etapas deben buscarse formas para ampliar su realización tanto por los vocales como auxiliares de justicia,

⁵³⁸ Art. 640 Código de Trabajo Dominicano.

⁵³⁹ Art. 648 Código de Trabajo Dominicano.

⁵⁴⁰ Art. 649 Código de Trabajo Dominicano.

⁵⁴¹ Art. 510 Código de Trabajo Dominicano.

⁵⁴² Art. 509 Código de Trabajo Dominicano, ordinales 4 y 5.

⁵⁴³ Art. 622 Código de Trabajo Dominicano.

⁵⁴⁴ Art. 515 Código de Trabajo Dominicano.

facilitar protección a los testigos en su declaración en la audiencia de producción de pruebas, pues en la legislación dominicana, no hay protección especial, ni fuero al trabajador que va a declarar por un hecho ocurrido en el centro de la empresa.

6. La conciliación judicial

La comparecencia personal del empleador o su representante es obligatoria en la audiencia de conciliación⁵⁴⁵, en caso de que ambas partes no comparezcan, basta para que se presuma su conciliación y autoriza al juez ordenar que el expediente sea definitivamente archivado.⁵⁴⁶ Esto último ha generado opiniones contradictorias en los tribunales, pues la Suprema Corte entiende que podría reabrirse el caso, explicando las razones de la ausencia, otros tribunales realizan una interpretación exegética que en algunos casos impide el acceso a la justicia, otros tribunales optan por “cancelar” la audiencia y así cualquiera de las partes puede válidamente fijar nuevamente su proceso, sin problemas sobre la interposición legislativa.

No obstante, como se aprecia de los cuadros que vienen a continuación, es muy bajo el porcentaje de acuerdos en las audiencias de conciliación en los juzgados de primera instancia.

Audiencias de conciliación en los juzgados de primera instancia competentes en materia laboral según resultado. Período 2005 – 2010.

Año	Total Juzgados de primer instancia				
	Total	Sin acuerdo	%	Con acuerdo	%
2005	10.415	8.778	84,3	1.637	15,7
2006	10.713	9.245	86,3	1.468	13,7
2007	13.282	11.543	86,9	1.739	13,1
2008	12.456	11.206	90,0	1.250	10,0
2009	12.677	11.565	91,2	1.112	8,8
2010	13.821	12.628	91,4	1.193	8,6

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la División de Estadísticas Judiciales. Marzo 2011.

⁵⁴⁵ Art. 523 Código de Trabajo Dominicano.

⁵⁴⁶ Art. 524 Código de Trabajo Dominicano

Resultado de las audiencias de conciliación según tipo de juzgado de primera instancia competente en materia laboral. Período 2005 – 2010

Año	Juzgados competencia única					Juzgados competencia mixta				
	Total	Sin acuerdo	%	Con acuerdo	%	Total	Sin acuerdo	%	Con acuerdo	%
2005	9.608	8.166	85,0	1.442	15,0	807	612	75,8	195	24,2
2006	9.720	8.468	87,1	1.252	12,9	993	777	78,2	216	21,8
2007	11.768	10.321	87,7	1.447	12,3	1.514	1.222	80,7	292	19,3
2008	11.293	10.312	91,3	981	8,7	1.163	894	76,9	269	23,1
2009	11.671	10.730	91,9	941	8,1	1.006	835	83,0	171	17,0
2010	12.758	11.681	91,6	1.077	8,4	1.063	947	89,1	116	14,9

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la División de Estadísticas Judiciales. Marzo 2011.

Por lo tanto, se demuestra que la conciliación judicial se ha convertido en un simple trámite exigido por la ley, donde los actores y auxiliares de la justicia no han podido darle eficacia a la valoración que le otorga la legislación laboral.

Frente a ello, algunos plantean “que deben eliminarse los vocales de la conciliación; que deben eliminarse los abogados de la conciliación; que debe haber un tribunal de conciliación; que debe dársele más poder al juez en audiencia de conciliación; que debe volverse a la conciliación administrativa.”⁵⁴⁷

El magistrado Julio Aníbal Suarez de la tercera sala de la Suprema Corte de Justicia plantea que “se debe eliminar la tentativa de la conciliación que está operando como el cumplimiento de un mero requisito que antecede a la discusión del caso, para dar paso a mecanismos de resolución alternativa de los conflictos de trabajo, al que deberían someterse las partes para la solución de los mismos, con la participación de mediadores, que la Suprema Corte de Justicia están en disposición de formar a través de la Escuela Nacional de la Judicatura y que muy buenos resultados han dado en el Centro de Mediación Familiar, que opera para la solución de los conflictos que surjan de una relación de familia”.⁵⁴⁸

⁵⁴⁷ Herrera Carbuccion, M.R. *Cátedras de Derecho Procesal de Trabajo*. PUCMM. 2010.

⁵⁴⁸ Suarez, Julio Aníbal. *Experiencias de las reformas en el procedimiento laboral en la República Dominicana*. Ponencia presentada en el Encuentro Sub-Regional para el fortalecimiento de los sistemas de asistencia legal gratuita y el mejoramiento del procedimiento laboral. Celebrado en Guatemala 22 al 24 de mayo 2009, patrocinado por la OIT, pág. 6.

⁵⁴⁹ Propuesta de modificación del código laboral (conciliación administrativa de los conflictos individuales). 2009-2010 Ministerio de Trabajo.

⁵⁵⁰ Propuesta de modificación del código laboral (conciliación administrativa de los conflictos individuales). 2009-2010 Ministerio de Trabajo.

Por su parte el ministerio de trabajo⁵⁴⁹, elaboró una propuesta de “modificación código laboral” con respecto a la “conciliación administrativa de los conflictos individuales”, que tiene por objeto general “ofrecer a través de la Secretaría de Estado de Trabajo (SET) un sistema de conciliación adecuado de los conflictos individuales”, crear un “centro de conciliación laboral de carácter individual en todas las representaciones locales de trabajo” y tener objetivos específicos como:⁵⁵⁰

- 1°. Proporcionar un espacio de conciliación laboral donde las partes se sientan en la libertad de avenencias;
- 2°. Proporcionar el conocimiento oportuno de los conflictos laborales de carácter individual;
- 3°. Mejorar el Sistema de conciliación laboral de los conflictos individuales;
- 4°. Aumentar el número de soluciones de conflictos por la vía administrativa;
- 5°. Tener conciliadores concededores de la solución alterna de conflictos.

7. La mora judicial, la duración del proceso

La diferencia entre los expedientes entrados y expedientes salidos del 2005 al 2010, es bastante significativo en los juzgados de primera instancia de trabajo o juzgado de trabajo.

Casos entrados y casos con fallo definitivo en materia laboral en primera instancia y la diferencia. Período 2005 – 2010

Año	Casos entrados	Casos con fallos definitivos	Diferencia
2005	14.005	8.255	5.750
2006	15.669	8.832	6.837
2007	16.959	10.329	6.630
2008	17.185	11.710	5.475
2009	17.543	10.820	6.723
2010	17.329	12.628	4.701
Total	98.688	62.574	36.114

Fuente: Elaboración propia con base en la información suministrada por la División de Estadísticas Judiciales. Mayo 2011.

Del cuadro anterior se aprecia que al menos desde el año 2005 existe una diferencia importante entre los casos entrados y los casos con fallos definitivos. Cada año aproximadamente 1/3 parte de los casos no son resueltos y esa diferencia se acumula año a año. De los 98,688 casos entrados del 2005 al 2010, se resolvieron 62,574, y quedaron sin resolver 36,114, que se acumulan a los nuevos casos que ingresan cada año.

⁵⁴⁹ Propuesta de modificación del código laboral (conciliación administrativa de los conflictos individuales). 2009-2010 Ministerio de Trabajo.

⁵⁵⁰ Propuesta de modificación del código laboral (conciliación administrativa de los conflictos individuales). 2009-2010 Ministerio de Trabajo.

En los tribunales de segundo grado o cortes de trabajo la diferencia es de aproximadamente el 40 a 45% de expedientes fallados a los expedientes entrados.

Jurisdicción de Trabajo: Corte de Apelación

Años	Entrados	Fallos Definitivos*
2005	3,741	1,472
2006	2,888	1,690
2007	3,219	1,562
2008	4,014	2,471
2009	3,959	2,599
Total	17,821	9,794

Un examen más detallado de los expedientes entrados, conocidos al fondo en los últimos tres meses, es decir octubre, noviembre y diciembre de los años 2003, 2004, 2005, 2007, 2008 y 2009.

Uno de los problemas que puede explicar el retardo es que en los procesos en primer grado, entre la audiencia de conciliación y la audiencia de producción de pruebas, hay que esperar de 4 a 6 meses, con lo cual se retarda la administración de justicia.

La sobre existencia de casos laborales dependen de las zonas industriales o turísticas y requiere a nuestro entender: a) ampliar la planta judicial en la provincia de Santo Domingo, no menos de tres salas, en la provincia de La Altagracia no menos de dos salas, dejar instaladas por ley, las tres salas de Santiago; b) a esos fines debe instalar la Corte de San Cristóbal.

8. Duración

El tiempo que dura el proceso en primera instancia y la corte de trabajo, va entre un año y cuatro meses a dos años⁵⁵¹, sin embargo, eso va a disminuir en la medida que:

- a) Como hemos dicho se aumenten los tribunales de trabajo, lo cual hará que el proceso laboral sea más rápido y se tenga una justicia acorde con los principios laborales.
- b) Buscar los mecanismos técnicos, logísticos y recursos necesarios para que los expedientes de apelación que le son elevados y los recursos de casación sean tramitados con mayor celeridad ante la Suprema Corte de Justicia, ante la Corte de Trabajo que recibió el expediente.

⁵⁵¹ Herrera Carbuccia, M.R. **El recurso de casación laboral en Iberoamérica**. Librería jurídica internacional. Santo Domingo, 2010, págs. 348-350.

9. Gratuidad o costo del proceso laboral

La gratuidad es un principio que tipifica los principios del proceso laboral y va a manifestarse en diversas formas, así no será necesario pagar sellos, impuestos o tributos para el depósito de la demanda introductiva de instancia, ni el recurso de apelación, sea este principal o incidental.

La Constitución Dominicana de 2010, establece que toda persona, en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, tiene derecho a obtener la tutela judicial efectiva;⁵⁵² con respecto a el debido proceso; este estará conformado por las garantías mínimas, entre ellas “el derecho a una justicia accesible, oportuna y gratuita”.⁵⁵³

En el procedimiento no será necesario el pago de impuestos para el registro de los actos de alguacil, ni para los escritos de conclusiones, ni los de argumentaciones y observaciones, que el tribunal otorga un plazo de 48 horas.⁵⁵⁴

VI. Problemas y deficiencias de la administración de la justicia laboral

1. Falta de especialidad total de la justicia laboral y por la inexistencia de una sala de casación laboral en la Corte Suprema de Justicia

La falta de especialidad en la justicia laboral es uno de los principales problemas. No hay suficientes tribunales y juzgados en ciudades altamente pobladas y en ciudades de importante producción económica. Esto trae como consecuencia, la falta de especialización requerida en los procesos laborales y la falta de acceso a la justicia laboral.

Así mismo, se necesita una sala laboral en la Suprema Corte de Justicia, no por el nivel de respuesta de la tercera sala que es muy alto, sino porque más de el 95% de los casos sometidos corresponden a la materia laboral y una sala en el tribunal supremo exclusiva de la materia social, serviría para reconocer la importancia de la especialidad y darle más rápida salida a los expedientes.

2. Insuficiencia de los tribunales

La insuficiencia de los tribunales en materia laboral es una causal que tiene varias aristas, una de ellas es la falta de voluntad y visión de los legisladores dominicanos, pues se dan casos contradictorios, por ejemplo en la provincia La

⁵⁵² Art. 69 Constitución Dominicana.

⁵⁵³ Art. 69, Ord. 1 Constitución Dominicana.

⁵⁵⁴ Art. 531 Código de Trabajo Dominicano.

Altagracia, donde está la zona turística más importante del país, que incluye Punta Cana y Bávaro, sólo tiene un juzgado de trabajo y se necesitan un mínimo de tres salas para cubrir las demandas. Sin embargo, la provincia El Seibo, tiene un juzgado y cono 12 y 15 casos al mes, lo que implica falta de planificación de las autoridades para colocar tribunales de trabajo en los puntos neurálgicos necesarios.

En esa misma situación, está la provincia Santo Domingo, con más de dos millones de habitantes y sólo tiene tres salas de trabajo, al contrario del Distrito Nacional con más de 800 mil habitantes y tiene 6 salas.

A esa falta de planificación de las necesidades de número o cantidad de tribunales laborales, se le añade la falta de presupuestos del Poder Judicial, en ese tenor, está la Corte laboral de San Cristóbal que no está funcionando y por falta de presupuesto.

3. Mora judicial

Como hemos analizado la mora judicial es un problema que hay que estudiar con detenimiento para buscar soluciones a los conflictos laborales. En estadísticas a nivel nacional en el 2005 de 14,005, se fallaron 8,255, en el 2006 de 15,669, se fallaron 8,832, en el 2007 de 16,959, se fallaron 10,329, en el 2008 de 17,185 se fallaron 11,710, en el 2009 de 17,543, se fallaron 10,820 y en el 2010 de 17,329 se fallaron 12,638.

Observamos entre la cantidad de expedientes en esos años 2005 a 2010, es de 98,688 y los fallados son de 62,574, en eso hay que hacer notar dos puntos: 1°. Las estadísticas señaladas sólo reflejan los entrados y fallados y no los expedientes que están pendientes; 2°. El cumulo de trabajo por la cantidad de expedientes, hace que muchos tribuales entre la audiencia de conciliación y la audiencia de producción y discusión de las pruebas, se de un lapso de tiempo que va de 3 a 6 meses, ocasionando injusticia, indefensión que se traducen en transacciones no deseadas por el trabajador.

4. Carencia de plena oralidad en los procesos laborales

El proceso laboral dominicano es mixto y ofrece la oportunidad a las partes de presentar su apoderamiento, su recurso de apelación, su demanda reconvencional y un sin número de actuaciones de forma oral;⁵⁵⁵ sin embargo, no existe la preparación de los empleados y los secretarios de los tribunales para preparar

⁵⁵⁵ Ver arts. 510, 515, 529, 548, 503, 575, 622 y 623 Código de Trabajo Dominicano.

demandas y recursos a los trabajadores por un lado; por lo tanto, la legislación debiera modificarse para que el principio de la oralidad sea más predominante y menos escrito; con lo cual se le daría cumplimiento a las disposiciones del ordinal 4 del art. 69 de la Constitución Dominicana en lo relativo a las garantías de los derechos fundamentales “*el derecho a un juicio público, oral y contradictorio, en plena igualdad y con respecto al derecho de defensa*”.

5. Carácter rutinario de la conciliación judicial

A pesar de la hipervaloración de la conciliación en el proceso laboral, la cual puede⁵⁵⁶ “ser promovida en todo estado de causa”, la misma ha resultado un fracaso en la justicia laboral.

Este fracaso a nuestro entender requiere:

- a) De analizar factores geográficos y judiciales, pues si observamos⁵⁵⁷ las estadísticas sobre las conciliaciones judiciales y vemos por ejemplo el departamento judicial del Distrito Nacional en el año 2008, 186, en el 2009, 167 y en el 2010 hasta septiembre 194. Sin embargo, si se analizan las cifras del departamento judicial de San Pedro de Macorís en el 2008, 308, en el 2009, 298 y en el 2010 hasta septiembre 411 es decir, que a pesar de que en un departamento hay mayor cantidad de litigios, en el otro se produce mayor cantidad conciliaciones judiciales; hay que estudiar las causas sociales que generan una mayor voluntad de conciliar y resolver los conflictos.
- b) La influencia y crítica ha dado luz a experimentos judiciales, para buscar soluciones, por ejemplo una sala del juzgado de trabajo de la provincia de Santo Domingo, realizaba la audiencia de conciliación a puerta cerrada y sin público, lo que genera⁵⁵⁸ fuertes protestas de los abogados y asociaciones de abogados especialistas de la materia, sin embargo, el problema no se resuelve con buscar soluciones parciales o experimentos, sino con afrontar todas las causas que implican el problema y la solución del mismo.
- c) El carácter litigioso de un sector de los abogados laboristas, que se niega a buscar una solución, pues entiende que le afectan sus honorarios profesionales o muchas veces solicitan honorarios que son irrazonables ante el monto de la demanda o las pretensiones del trabajador demandante, situación que no es rara en los tribunales.

⁵⁵⁶ Principio XIII Código de Trabajo Dominicano.

⁵⁵⁷ Ver estadísticas pág. 73

⁵⁵⁸ La Asociación Dominicana de Abogados Laboristas (ADAL), que es una organización formada por abogados litigantes, presentó críticas a ese sistema.

- d) La falta de preparación sobre los temas laborales y procesales de los vocales, de actuaciones y de manejo de los vocales en la audiencia de conciliación, en la cual el juez debe tener un papel pasivo.
- e) La falta de consenso de la doctrina y las autoridades, sobre la fórmula a resolver los fallos en la resolución de conflictos de la conciliación, por un lado las autoridades administrativas del ministerio de trabajo, están envueltos en un proyecto para volver a la conciliación administrativa, casi la totalidad de la doctrina está opuesta, pero no se pone de acuerdo sobre como hacerlo, sea con órganos aparte, sea eliminando los vocales, sea otorgando más poder al juez.

Entendemos que deben reunirse todos, incluyendo los jueces y buscar un consenso que sea la vía más factible para salir de la poca efectividad de la conciliación judicial.

6. No utilización por los jueces de todos los poderes que le confiere la ley

El papel activo que en la legislación laboral dominicana confiere al juez es fundamental en el proceso y sirve para fortalecer al tribunal para buscar la verdad material de los hechos, aplicando una solución más justa y apegada a la primacía de la realidad.

Muchas veces queremos que los tribunales apliquen de forma exegética la ley y desconocemos que la celeridad implica que los tribunales tengan la facultad, cuando sean necesarios,⁵⁵⁹ de ordenar nuevas medidas de instrucción, por ejemplo, cuando la prueba aportada por las partes no sea suficiente para formar su opinión. Es por ello, que la tercera sala de la Suprema Corte de Justicia casa una sentencia, porque el tribunal no utilizó su papel activo en el proceso.⁵⁶⁰

7. Poca aplicación directa por los tribunales de los convenios de la OIT ratificados

Como hemos señalado anteriormente, a partir del año 2000 en los tribunales dominicanos, se ha ido aplicando ya de manera más ordinaria los convenios, recomendaciones y en algunos casos la jurisprudencia del comité de libertad sindical de la Organización Internacional de Trabajo (OIT).

Sin embargo, entendemos que es preciso hacer constar dos puntos:

- a) La falta de conocimientos de los abogados laboristas litigantes en los tribunales dominicanos de los convenios y recomendaciones de la OIT; no los citan en sus demandas y cuando lo hacen, lo hacen de forma vaga y general.

⁵⁵⁹ No. 22, 11 de marzo 1998, B.J. No. 1048, pág. 405.

⁵⁶⁰ No. 37, 10 de junio 1998, B.J. No. 1051, Vol. II, págs. 496-497.

- b) Que los tribunales pasen de un conocimiento general de los convenios y recomendaciones, a un conocimiento más integral, específico y profundo de los mismo, entiendo que se va en ese camino.

8. Fortalecimiento administrativo

Es necesaria la ampliación de nuevas representaciones de trabajo, la actuación más vigorosa en los sometimientos de las infracciones penales laborales y un fortalecimiento del departamento de asistencia judicial.

9. Reforma procesal

Camino a cumplir dos décadas de promulgación del código de trabajo⁵⁶¹, el cual tiene en su seno todo lo relativo a la parte procesal, se debe llevar a una evaluación crítica y sin apasionamiento del procedimiento, la jurisprudencia y la aplicación en los tribunales para hacer las reformas que resulten necesarios para corregir las deficiencias.

Evaluación que no debe implicar retrasos, ni modificaciones, pérdida de celeridad, protección y pérdida de aplicación a los derechos fundamentales del proceso, sino todo lo contrario.

10. Presupuesto y recursos

No podrá mejorar la justicia laboral dominicana, si al Poder Judicial no se le asignan el presupuesto necesario y los recursos para aumentar y habilitar los tribunales, para equipar mejor los tribunales existentes y mejorar técnicamente los juzgados y cortes de trabajo.

VII. Conclusiones

Una visión general demuestra el fortalecimiento de la justicia laboral dominicana, sin que ello implique a dos décadas de promulgación del código de trabajo que sea necesario profundizar en los resultados positivos y corregir las deficiencias.

Es preciso reflexionar y llamar la atención sobre la conciliación judicial, el papel de los vocales como auxiliares de la justicia, el acceso a la prueba y el carácter restricto de la misma en la legislación actual, así como la falta de protección y la cantidad de causas de exclusión de los testigos.

Sería saludable una sala social en reconocimiento a la labor realizada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, no sólo por el alto nivel de respuesta en la solución de los casos sometidos, sino que serviría de fortalecimiento a la justicia laboral dominicana.

La justicia debe avanzar a una aplicación más profunda y definida de los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), ya que esta ha servido para solucionar casos de capital importancia en la jurisprudencia dominicana que han cambiado el rumbo de la práctica judicial, que van desde la protección a los trabajadores no nacionales⁵⁶², hasta la protección de los trabajadores en la seguridad social.⁵⁶³

VIII. Recomendaciones

Para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

- Debe aumentarse el número de representaciones locales de trabajo, para facilitar el acceso de los trabajadores y empleadores.
- Debe fortalecerse la Dirección de Inspección, aumentando el número de inspectores de trabajo y eliminando la duplicidad de funciones de inspectores del Instituto Dominicano de la Seguridad Social (IDSS).
- Promover la cultura del diálogo y la resolución de conflictos de carácter colectivo, a través de la Dirección General de Mediación y Arbitraje.
- Fortalecer la asistencia judicial como una forma de asegurarle a los empleadores y trabajadores un derecho que le haya sido violado y sobre todo a estos últimos cuando no tengan recursos para pagar un abogado.
- Promover entre los representantes de los empleadores y de los sindicatos la implementación de mecanismos de diálogo de solución de conflictos entre las partes a lo interno de las empresas, sea por medio de formular establecidas en el reglamento interior de trabajo, sea a través de los convenios colectivos de trabajo.
- Promover la prevención de violaciones a derechos fundamentales y violencia laboral y de género en los centros de trabajo.

Para el Poder Judicial:

- Establecer los juzgados y cortes de trabajo aprobados por ley.
- Fortalecer la capacitación de los cursos de derecho del trabajo y procedimiento para los recién ingresados de la Escuela Nacional de la Judicatura (ENJ).

⁵⁶¹ Ley 16-92, promulgada el 29 de mayo 1992. Código de Trabajo.

⁵⁶² No. 22, 17 de septiembre 1997, B.J: No. 1042, págs. 269, 270 y 271.

⁵⁶³ Sentencia de la tercera sala de la Suprema Corte de Justicia, el 19 de enero de 2011.

- c) Fortalecimiento y realización de los cursos de aplicación de los convenios y reconocimientos de la OIT, orientados a las necesidades y casos de los tribunales dominicanos.
- d) Establecer y continuar los cursos de educación continuada para los jueces de trabajo.

Para el Poder Legislativo:

- a) La aprobación por ley de los juzgados de trabajo que sean necesarios de acuerdo a la densidad poblacional y productiva de las provincias, así como de creación de las cortes de trabajo.
- b) Aprobar un presupuesto equilibrado y justo de las necesidades requeridas por el Poder Judicial Dominicano, a los fines de facilitar una ampliación y mejoramiento de los tribunales laborales dominicanos.
- c) Aprobar las modificaciones que sean necesarias, sin que ello implique pérdida de celeridad, oralidad, protección y de la protección de los derechos fundamentales del proceso.

Esta publicación pretende servir como espacio de reflexión sobre el estado de la administración de justicia en América Central, Panamá y República Dominicana, con el objeto de identificar su situación actual, sus principales problemas y posibles soluciones, dentro del contexto del papel que la justicia laboral puede aportar para alcanzar condiciones de trabajo decentes, que contribuyan a la consolidación de la democracia, la gobernabilidad de los países y a la convivencia social en paz.

El libro tiene dos partes; en la primera se aborda el tema de la relación entre justicia laboral y trabajo decente, donde se destaca la importancia del cumplimiento de la normativa laboral para su consecución y se hace énfasis en que la justicia laboral es uno de sus componentes esenciales. Seguidamente, a partir de algunos de los principales problemas de la administración de justicia laboral en la subregión, se efectúa una aproximación conceptual de las instituciones procesales en cuestión y se realiza una valoración comparada de los distintos países sobre la base de la información que se proporciona en los informes nacionales, que constituyen la segunda parte de este libro.

En esta segunda parte, con la colaboración de distintos especialistas, se presenta la situación de la justicia laboral en cada uno de los países de la subregión, abordándose el contexto del sistema de administración de justicia laboral, su estructura institucional y organización, los mecanismos de solución de conflictos, la competencia y características del proceso judicial laboral, así como sus principales problemas y posibles soluciones.

La información que ofrece esta publicación está destinada a contribuir al análisis y perfeccionamiento de la justicia laboral en la subregión y especialmente de sus sistemas procesales.