

Ninth Meeting of European Labour Court Judges

Geneva, 3-4 December 2001

COSTA RICA

THE ROLE OF LABOUR COURT JUDGES IN THE IMPLEMENTATION OF SOCIAL POLICIES

Questionnaire

General Reporter: Judge Stephen Adler, President
National Labour Court of Israel

1 Jueces de las cortes del trabajo y política social

- a) ¿En qué áreas las sentencias de su Corte o de otras cortes o tribunales de su país guardan relación con la política social, bien sea para la puesta en práctica de dicha política, o bien para su creación?

Posibles áreas:	Si	No
- libertad sindical	☒	☐
- negociación colectiva	☒	☐
- huelgas	☒	☐
- prevención de conflictos colectivos	☐	☒
- igualdad en el trabajo	☒	☐
- definición de empleado	☒	☐
- definición del empleador de la persona que realiza ciertos tipos de trabajo	☒	☐
- aplicación de la legislación del trabajo a las relaciones de trabajo disfrazadas, ambiguas, irregulares	☒	☐
- educación o formación profesional	☐	☒
- libertad de trabajo y cláusulas de no concurrencia	☒	☐
- seguridad en el trabajo	☒	☐
- protección de grupos vulnerables (personas no calificadas, trabajadores extranjeros, trabajadores minusválidos, etc.)	☒	☐
- otros (favor precisar)		

b) ¿Cuál ha sido, en general, la contribución de las cortes o tribunales del trabajo de su país al desarrollo de la política social (favor leer la pregunta c) antes de dar respuesta a ésta)?

Estimo que en general, cuando el marco normativo lo ha permitido, las cortes costarricense han hecho una contribución importante para el desarrollo de la política social. En este campo ha tenido especial relevancia, la jurisprudencia de la Sala Constitucional, establecida como una corte constitucional especializada en 1989.

c) Por lo que respecta, específicamente, a la libertad de asociación, ¿cuál ha sido el papel de las cortes y tribunales del trabajo en el desarrollo o en la puesta en práctica de la política social de su país?

En cuanto a la libertad de asociación y específicamente la libertad sindical, la Sala Constitucional desde su creación, ha tenido un papel significativo. Inicialmente sus decisiones se refirieron a aspectos tales como protección de libertad sindical negativa de los derechos del afiliado frente a la organización sindical, y de los derechos del sindicato, frente a las autoridades públicas. Pero ya en 1993, se dicta la sentencia más importante en esta materia, la número 5000, que estableció la nulidad de los despidos antisindicales, la reinstalación del afectado, y el pago de los salarios caídos. Además, en los considerandos hace referencia a la presunción de que el despido de un trabajador sindicalizado, con el pago del auxilio de cesantía (despido libre encausado) es antisindical. Es importante destacar que, 15 días después de la esta sentencia , se promulgó una ley la 7363, que establecía básicamente lo mismo que hizo el fallo.

Luego, inspirada en la sentencia 5000 y las disposiciones legislativas, la Sala II de la Corte Suprema de Justicia (Casación Laboral- Sala Social) en por lo menos 4 fallos ha ordenado la reinstalación de los dirigentes sindicales despedidos por su condición de tales, y el pago de los salarios caídos.

d) Por favor describa brevemente algunas decisiones judiciales del trabajo que hayan puesto en práctica o que hayan originado políticas sociales, si posible en lo que respecta a la libertad sindical, incluida la protección o la promoción de las organizaciones sindicales y los acuerdos colectivos.

- 1) Análisis de la libertad sindical en general:
 - Sala Constitucional voto 5000.
 - Sala Segunda sentencia No. 42-98
- 2) Despidos antisindicales y reinstalación :
 - Sala Constitucional voto 3869-94
 - Sala Segunda sentencia 42-98
 - Sala Constitucional voto 5000-93
- 3) Despido antisindical, condena al pago de daños y perjuicios:
 - Sala Constitucional voto 3421-94
 - Sala Constitucional voto 5633-93
- 4) Despido antisindical, aprovechando cierre casi total de una Institución pública, nulidad del acto de despido, pago de indemnización , pago de salarios caídos por 4 años .
 - Sala Segunda sentencia 983-2000

- 5) Los procedimientos administrativos en materia de protección de la libertad sindical, no deben tener una duración superior a dos meses .
 - Sala Constitucional voto 2298-97
- 6) Presión para desafiliación a un sindicato:
 - Sala Constitucional Voto 0521-95
- 7) No deducción de cuotas sindicales :
 - Sala Constitucional voto 1036-94
- 8) Eliminación de licencia sindical, con violación del procedimiento:
 - Sala Constitucional voto 2261
- 9) Protección de la libertad sindical negativa: el sindicato no tramitó solicitudes de desafiliación :
 - Sala Constitucional voto 3580-93
- 10) El sindicato continuó rebajando cuotas, no obstante renuncia del afiliado :
 - Sala Constitucional voto 3580-93
- 11) Deducción de cuotas sindicales a personas no afiliadas al sindicato :
 - Sala Constitucional voto 4648-93
- 12) Suspensión de derechos de asociados al sindicato sin respeto al debido proceso:
 - Sala Constitucional voto 6070-93
- 13) No deducciones de cuotas sindicales :
 - Sala Constitucional voto 3548-93
 - Sala Constitucional voto 4241-93
- 14) El sindicato ordenó al empleador no se hicieran rebajos de cuotas sindicales para que una afiliada perdiera, por morosidad, su condición de afiliada.
 - Sala Constitucional voto 2309-91
- 15) Se dejó de rebajar sin autorización del trabajador la cuota sindical:
 - Sala Constitucional voto 3579-93
- 16) Trabajador expulsado de un sindicato, con violación del debido proceso
 - Sala Constitucional voto 4419-95
- 17) Negativa a inscribir un nombramiento de un dirigente sindical:
 - Sala Constitucional voto 4496-93
- 18) Limitación del derecho de reunión y limitación del derecho de afichaje:
 - Sala Constitucional voto 6629-93
- 19) Violación de la libertad de organización:
 - Sala Constitucional voto 3434-92
- 20) No puede por vía de amparo anular una asamblea de un sindicato:
 - Sala Constitucional voto 837-91
- 21) Disolución de un sindicato: se determina que es en la vía judicial mediante el procedimiento del juicio ordinario laboral.

- Sala Segunda sentencia 133-82
- 22) Suspensión de la inscripción de la junta directiva de un sindicato, equivale a privar a éste, de su existencia jurídica :
 - Sala Constitucional voto 7189
- 23) Derecho de los dirigentes sindicales, a mantener su puesto en la directiva de la organización, aún en casos de haber quedado cesantes:
 - Sala Segunda sentencia No. 177-2001.
- 24) Firma de arreglo directo como subterfugio para no firmar una convención colectiva con el sindicato, constituye un práctica laboral desleal :
 - Sala Segunda sentencia No. 299-93.
- 25) Vigencia de una convención colectiva:
 - Sala Segunda sentencia 998-2000
- 26) Obligación de dar audiencia a las organizaciones de trabajadores en los procedimientos de calificación de huelga:
 - Acuerdo de Corte Plena No. XXV Sesión 16-2000.

e) ¿Ha habido casos en los cuales las decisiones de las cortes o tribunales del trabajo hayan sido incorporadas en disposiciones legales, o hayan producido modificaciones de leyes, o hayan sido adoptadas por otros tribunales?

Hasta donde he podido investigar o averiguar, ha habido casos en que una decisión judicial, luego fue incorporada a una ley; así por ejemplo, el Código de Trabajo no contemplaba dentro de los supuestos para el pago del auxilio de cesantía, que el trabajador se acogiera a la jubilación. La jurisprudencia reconoció esa posibilidad, y luego una reforma al Código de Trabajo la incluyó entre los supuestos de pago del auxilio de cesantía.

Las decisiones de la Sala Constitucional, tiene fuerza vinculante “ erga omnes” salvo para ella misma, sea que obliga a los demás tribunales a adoptar su criterio.

Dada la organización, estructura y competencia de los tribunales laborales, en los que la decisión de un juzgado laboral de mayor cuantía (más de \$2.000) puede ser apelada ante un tribunal superior, y que la decisión de éste puede ser objeto de un recurso de casación, que en realidad es una tercera instancia rogada a cargo de la Sala II de Corte Suprema de Justicia, y con competencia nacional, de hecho, no de derecho, son aplicados por los juzgados de mayor cuantía y los tribunales superiores, porque en caso contrario saben que su propia decisión será revocada.

f) ¿En las sentencias de las cortes o tribunales del trabajo hay alguna relación entre política social y justicia social? Por favor explique su respuesta.

La Constitución Política de Costa Rica, tiene un Título V sobre “Derechos y Garantías Sociales”, que contempla el reconocimiento de los derechos sociales y laborales fundamentales. En la elaboración que en la jurisprudencia se hace sobre estos derechos, con frecuencia se hace referencia a la importancia que tienen para lograr la Justicia Social. Al respecto es importante destacar el Artículo 74 que, literalmente dice: “ 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 y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional.”

El Código de Trabajo contiene un mandato similar, ya que el Artículo 1 dispone: “El presente Código regula los derechos y obligaciones de patronos y trabajadores con ocasión del trabajo, de acuerdo con los principios cristianos y de Justicia Social.”

2 Jueces de cortes y tribunales del trabajo y acceso a la justicia

- a) ¿Cuál ha sido la contribución de las cortes y tribunales del trabajo de su país para garantizar la comparecencia de las partes ante el juez en un pie de verdadera igualdad? ¿En qué medida dicha contribución ha estado referida a cuestiones de costo (por ejemplo, de exoneración de ciertos costos a la parte financieramente débil), a la posibilidad de que los trabajadores reciban asistencia o de otros expertos (¿en forma gratuita?), a la posibilidad de que los sindicatos actúen en juicio (en su propio nombre o en representación de sus miembros) y bajo qué condiciones, así como a la carga de la prueba, entre otras?**

Básicamente, en el sistema costarricense, la ley es la que establece una serie de garantías tendientes a garantizar la gratuidad en materia procesal laboral, y en esta manera tratar de que las partes actúen en un plano de verdadera igualdad.

El Código de Trabajo de 1943, que contempla todo lo procesal en esta materia, indica que el trabajador puede defenderse solo: puede presentar la demanda en estrados, con la asesoría del respectivo juez. Tiene acceso al expediente, puede presentar gestiones y aún apelaciones sin patrocinio del letrado, participar en diligencias de prueba, y aún percibir el monto de las costas, si hubiere condena en este rubro a su favor.

No se pagan tasas o timbres. La participación y actuación de los sindicatos en juicios, a nombre de los asociados, solo es procedente asuntos individuales de carácter económico social y previa solicitud del trabajador (artículos 360, 601 del Código de Trabajo).

En el caso de convenciones colectivas, los sindicatos pueden ejercer acciones y derechos que nazcan de este convenio, para regir su cumplimiento en su caso de exigir daños y perjuicios.

Actualmente está en estudio una propuesta de ley procesal, que obligaría a la asistencia letrada.

En relación con la carga de la prueba, aquí si ha habido un aporte de la jurisprudencia, al acoger la tesis de la reversión de la prueba, sea, de que la parte que tiene más posibilidad de acceso a la prueba, es quien debe probar.

- b) ¿De qué manera y en qué medida están la corte y los tribunales del trabajo en condiciones de conciliar el análisis cuidadoso de los casos, como para producir decisiones bien fundadas e imparciales, con la necesidad, apremiante en el campo del trabajo y de la protección social, de sentenciar con prontitud? (Esta pregunta podría suscitar consideraciones, por ejemplo, sobre la utilización de nuevas tecnologías, la subcontratación de ciertas actividades tradicionalmente realizadas por los jueces, el acortamiento de los plazos, el procedimiento oral, etc.)**

Una de las mayores preocupaciones de la Corte Suprema de Justicia, es cómo conciliar el análisis cuidadoso de los casos, para producir decisiones bien fundadas e imparciales con celeridad. Al respecto se ha implementado una serie de medidas. Así, por ejemplo, en el Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, que es el más importante del país, se ha cuatriplicado en el término de cuatro años el número de jueces laborales.

Otra vía de acción es una mejor capacitación. Para eso se están implementando cursos iniciales para los futuros jueces, y darles el acceso a diferentes alternativas de capacitación, como pueden ser estudios de post-grado: especialidad maestría y doctorado ; becas cortas (como pueden ser las que ofrece el Consejo Superior de la Magistratura Española, en el Programa Aula Iberoamericana). Cursos cortos en materias que los jueces señalan que necesitan capacitación: así cursos generales sobre convenios de la OIT ratificados por Costa Rica, impartidos por funcionarios de la OIT, cursos sobre la Seguridad Social, y cursos sobre convenios de la Seguridad Social de la OIT, impartidos por funcionarios de esta organización. Así mismo, se imparten constantemente conferencias sobre temas de actualidad.

Dentro de esta preocupación, ha sido muy polémica el establecimiento de cuotas mínimas de producción mensual para los jueces. Estas se han establecido en base a la experiencia estadística en todo el país. Sin embargo, se otorga la posibilidad de explicar el no cumplimiento de las metas, en función de la complejidad del asunto.

Se ha implementado un programa muy ambicioso de modernización tecnológica, simplificando los procesos, uniformando, y creando modelos de resolución que permitan facilitar la tramitación. También se ha implementado un sistema integrado de legislación, el acceso a un digesto de jurisprudencia y al acceso a la biblioteca judicial y en general el acceso a internet.

Para mejor uso de la infraestructura, y menor gasto de equipos, se ha ampliado la jornada de las 16:30 horas, hora de cierre normal de los despachos judiciales, hasta las 22:00 horas, con atención a los abogados hasta las 20:00 horas.

Se ha integrado una comisión de jueces, que permita analizar el procedimiento para ver las posibilidades de mejorar, sin necesidad de modificar la ley, por ejemplo, mediante directrices de Corte Plena.

Se encuentra en estudio, un código general del proceso, que eventualmente se aplicaría al procedimiento laboral y que establece la oralidad.

Se ha implementado reuniones con abogados litigantes de las corte laborales, para escuchar y discutir sus preocupaciones , problemas y posibles soluciones.

La existencia en el seno de la Corte Suprema de Justicia, de una comisión encargada de la Jurisdicción Laboral, para evaluar el funcionamiento de estas cortes, plantear e impulsar soluciones.

c) ¿Piensa usted, a este respecto, que la exigencia de eficacia de las cortes y tribunales del trabajo hace necesario, además, el desarrollo de cualidades de gestión, de parte de los jueces?

Creo que depende del modelo de gestión de despacho judicial o corte que se adopte. Narro la experiencia reciente de Costa Rica:

1. El modelo tradicional de despacho unipersonal, requiere sin duda, de cualidades de gestión de parte de los jueces, precisamente el juez costarricense reclamaba que teniendo él una formación jurídica, se le encargaba manejar o gerenciar una corte sin tener la formación adecuada para ello.

2. Actualmente se está implementado un nuevo sistema, que conlleva la fusión de despachos unipersonales, la consolidación de servicios administrativos (recepción de documentos, oficina centralizada de notificaciones, creación de la figura de administrador del circuito judicial, unión de diferentes cortes de diferentes materias en un mismo territorio, creación de la administración de despacho, división de labores entre jueces tramitadores y decisorios, etc.), según éste esquema, el juez se debe concentrar únicamente en lo jurisdiccional, por lo que se le han quitado las funciones administrativas. Desde esta perspectiva ya no requiere en principio, cualidades de gestión. Mi opinión personal, independientemente de lo anterior, es que esa preparación en técnicas de gestión, siempre es positiva en un juez de trabajo, sea porque tenga que administrar la corte o simplemente para contar con mejores elementos de juicio para sus sentencias.

3 Estatuto de las cortes y tribunales del trabajo y políticas sociales

a) **¿El papel de su corte o de las otras cortes y tribunales de su país se limita a la puesta en práctica de la política social contenida en las leyes? ¿O bien las sentencias pueden generar una creación jurisprudencial de la política social?**

Entendemos que la labor de un juez laboral, no es solo de poner en práctica la política social, sino que, si el marco legal lo permite, ejercer una función creadora. Al respecto, interpreto que el Código de Trabajo artículos 15 y 17, le dan importantes posibilidades interpretativas y creativas. En efecto, estas normas disponen: Artículo 15: “los casos no previstos en este código, en su reglamento y sus leyes supletorias o conexas, se resolverán de acuerdo con los principios generales del derecho del trabajo, la equidad, la costumbre, el uso local; y en defecto de esto se aplicarán, por su orden, las disposiciones contenidas en los convenios y recomendaciones adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto no se opongan las leyes del país, y a los principios y leyes de derecho común”. Artículo 17: “para los efectos de interpretar el presente código, sus reglamentos y leyes conexas, tomarán en cuenta fundamentalmente el interés de los trabajadores y la conveniencia social”.

b) **¿En su opinión, las cortes y tribunales del trabajo deben adoptar un papel de “activismo judicial”, particularmente en lo que se refiere a la creación jurisdiccional de la política social?**

Por lo indicado en el punto anterior, hay un cierto margen para cierto activismo judicial que en algunas oportunidades, hasta los operadores del derecho reclaman.

4 La condición personal del juez y la política social

a) **¿Qué papel juegan en la decisión del juez sus valores personales, su filosofía y su visión de la vida? ¿Qué influencia tienen estos factores (la influencia personal del juez) en sus sentencias sobre temas de política social?**

Considero que por más objetivo que el juez quiere ser, sin duda, en sus decisiones, se verán reflejados sus valores personales, su filosofía y su visión de la vida.

b) ¿Cómo son formados los jueces en lo concerniente a los problemas sociales, las cuestiones sociales atinentes al trabajo y los valores sociales? En otros términos, ¿cómo son formados los jueces para tratar temas de política social?

No existe todavía una formación para los jueces en lo concerniente a las cuestiones sociales atinentes al trabajo y los valores sociales.

Hasta ahora el requisito para ser juez, es ser abogado. Recientemente se están implementando unos cursos de acceso a la carrera judicial; no hay por lo tanto ninguna formación específica en temas laborales o sociales.

Ante esta situación, más por iniciativa de índole personal que institucional, se ha implementado cursos o seminarios, en temas tales como el análisis de los convenios de la OIT y cursos específicos en seguridad social, trabajo de menores y de algunas otras materias.

En el Poder Judicial, también ha existido una política de becas, general para estudios de especialización, maestrías y doctorado, algunos de los cuales se conceden cada año a jueces laborales.

c) En su opinión, ¿es adecuada la situación actual en este sentido? ¿Cómo deberían ser formados los jueces?

Estimo que la situación descrita no es la adecuada.

Creo que debe haber una formación especializada para los jueces, y en especial para los jueces laborales. En mi opinión deben ser formados por tutores experimentados.

5 Jueces sociales (empleador y trabajador), jueces profesionales y política social

En caso de que su corte u otras cortes o tribunales del trabajo estén integrados por jueces sociales (empleador y trabajador) y jueces profesionales:

Cuando se promulgó el Código de Trabajo en 1943, existían los jueces sociales. Estaba previsto que el Tribunal Superior de Trabajo, estuviera integrado por tres jueces: dos sociales (empleador y trabajadores) y uno profesional. Sin embargo, posteriormente se emitió una “Ley Orgánica del Poder Judicial” en la que se indicó, en forma general, que los tribunales superiores estarían integrados por tres jueces profesionales, y se interpretó, en mi criterio erróneamente, que la disposición general derogaba la específica, con lo que se eliminaron los jueces sociales en el tribunal superior de trabajo.

Únicamente quedaron los conciliadores y árbitros que integran los tribunales de conciliación y arbitraje, que conocen de los conflictos colectivos de carácter económico social, que están integrados por dos jueces sociales y el respectivo juez de trabajo (profesional).

a) ¿Cuál es el papel de los jueces sociales en la puesta en práctica y la formulación de la política social, así como en la adopción de decisiones de casos relacionados con la política social?

Por las razones que han sido expuestas, no es amplio el campo de acción de los jueces sociales, pues está limitado a los casos de conciliación y arbitraje. Sin embargo, al menos los árbitros tienen muy amplias facultades pues, al resolver los aspectos de carácter económico social pueden, según lo dispone el Código de Trabajo en el artículo 532, resolver “ con entera libertad y en conciencia, negando o accediendo, total o parcialmente a lo pedido y aún, concediendo cosas distintas a las solicitadas”, por lo que podrían incidir mucho en la política social.

b) ¿Cuál es la contribución, si la hubiere, de los jueces sociales en las sentencias? (Podrían ellos, por ejemplo, imponerse al juez profesional?)

Los jueces sociales, indicados en el punto 5 anterior, son seleccionados cada dos años por la Corte Suprema de Justicia, de listas propuestas por las organizaciones de trabajadores y empleadores, y en defecto de éstas propuestas , de listas presentadas por el Ministerio de Trabajo. Lamentablemente, en el pasado el nivel de las personas propuestas, no ha sido el optimo, y recientemente por razones que aún no están claras, las partes sociales no están proponiendo candidatos, o lo hacen en número insuficiente, de ahí que en la práctica, el peso del juez profesional en las decisiones, sea determinante aunque teóricamente, pueden imponerse al juez profesional, y por lo dicho en el punto a) anterior tienen amplísimas atribuciones en los arbitrajes.

c) ¿Las perspectivas e ideas de los jueces sociales, en materia de políticas sociales, son diferentes de las de los jueces profesionales?

Por lo que vengo de señalar en los puntos a) y b), no están funcionando adecuadamente los jueces sociales.

d) ¿Hay determinados patrones en la manera como los jueces sociales deciden acerca de cuestiones relacionadas con la política social? ¿Por ejemplo, cuando se trata de derechos sociales los jueces “trabajadores” usualmente votan a favor y los jueces “empleadores” usualmente votan en contra?

Por lo dicho en los puntos a) y b), no es posible señalar patrones de conducta en los temas solicitados.