

14 de octubre de 2019  
**MTSS-DMT-OF-1515-2019**

Señora  
Erika Ugalde Camacho  
**Jefa de Área**  
**Comisiones Legislativas III**

Estimada señora:

Por medio de la presente se procede a dar respuesta a la audiencia conferida mediante oficio CG-108-2019, recibido en este Despacho el 12 de setiembre de 2019, para que se rinda criterio sobre el proyecto de ley expediente, denominado **“FORTALECIMIENTO AL SISTEMA INSPECTIVO DE TRABAJO”**, expediente legislativo N° 21.185, iniciativa del Diputado Víctor Morales Mora.

Sobre este particular, se manifiesta lo siguiente:

**I- Resumen de la iniciativa.**

La propuesta de ley sub examine, se compone de 4 artículos y dos disposiciones transitorias. El proyecto de ley pretende mejorar y fortalecer la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, que es la que se encarga de resguardar los derechos laborales de las personas trabajadoras. La misma constituye un eslabón fundamental en la organización de los servicios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y es parte fundamental, de una administración laboral con funciones de tutela y control, sometida a los principios y procedimientos propios del ordenamiento administrativo.

Anteriormente, ya hubo varios proyectos que buscaron el fortalecimiento del órgano inspector de trabajo, los mismos pretendían modificar el régimen sancionatorio a las infracciones laborales, permitiendo sistematizar y optimizar la gestión fiscalizadora de la Dirección Nacional de Inspectores.

Se desprende de la idea del proponente, el interés de retomar el espíritu recogido en esas propuestas, para fortalecer el esquema normativo bajo el cual se desempeña el régimen general de sanciones por infracción a las leyes laborales. Se quiere promover soluciones óptimas a las necesidades del mercado laboral actual, donde la rigidez, la complejidad, el desgaste y la lentitud de los procesos que se involucran en sede administrativa y judicial, impiden hacer cumplir los derechos laborales de las personas trabajadoras.

El proyecto establece importantes modificaciones a la normativa vigente relacionado con la función de la Inspección de Trabajo, tanto en regulación específica a nivel del mismo Ministerio de Trabajo, como en lo que corresponde a ésta en el Código de Trabajo, donde se reafirman sus potestades, pero además se incluyen dentro de las mismas, un poder sancionatorio administrativo sin tener que acudir para ello a la vía judicial.

## **II- Análisis de Fondo.**

Este Despacho retoma con gran interés la propuesta, la cual apoya, no solo por ser iniciativa de la cartera que represento, sino también por considerarla de vital importancia para el desarrollo del país en materia de empleo y sobre todo porque comulga con la eliminación de prácticas patronales de infracciones a los derechos laborales de los trabajadores. En tal sentido, considero conveniente hacer algunas observaciones haciendo un repaso del contenido de la propuesta.

El artículo 1° pretende modificar los artículos 88, 89, 90, 92, 94, 95, 97 y 139 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social Ley 1860 y sus Reformas, con la intención de otorgarle a la Inspección de Trabajo mayores potestades a las establecidas en la normativa vigente, facilitando con ello la aplicación de sanciones administrativas sin la necesidad de acudir a la vía judicial, consecuente con esas potestades explícitas acortará los tiempos en procesos ya que actuará con total autoridad, además trabajará en conjunto con otras instituciones del Estado relacionado con el tema cuando se requiera.

Un aspecto que cabe destacar del proyecto es ese deber de informar a la población sobre la labor de la Inspección de Trabajo utilizando los medios a su alcance, porque esto generará confianza en los trabajadores, promoviendo de esta forma que los mismos acudan a formular sus denuncias cuando sean privados de sus derechos laborales, con la certeza de que éstas se resolverán, según el fin del proyecto, en el menor tiempo posible. Se establece la obligación de que las notificaciones de resoluciones se les apliquen lo dispuesto por la Ley de Notificaciones del Poder Judicial.

La propuesta resulta necesaria para el fortalecimiento de la Inspección de Trabajo; ya que el esquema normativo actual, no brinda las soluciones óptimas a las necesidades de la persona trabajadora, quien generalmente debe someterse a procesos tediosos, complejos y largos, sea en sede administrativa o judicial, mismos que implican para la partes involucradas, inversión de recursos humanos, técnicos y financieros y en ocasiones no concluyen siempre satisfactoriamente para la parte perjudicada, generalmente el trabajador; además es un hecho que, esos procesos no permiten la recuperación efectiva y oportuna de los fondos generados por concepto de multas aplicadas a quienes las infringen, y que serían de gran ayuda para coadyuvar en la dotación de recursos y la mejora en la gestión fiscalizadora que debe desarrollar la Inspección de Trabajo.

Con el establecimiento de los mecanismos que permitan la imposición de multas desde la sede administrativa, se creará mayor eficacia en los procesos, eficiencia en la gestión fiscalizadora de la Inspección de Trabajo, ayudará a garantizar la justicia pronta y sobre todo inducir al patrono al cumplimiento sea de la normativa laboral o en su defecto, sujeto de aplicación de las sanciones que correspondan a la mayor brevedad.

Con esta propuesta en general, se pretende establecer congruencia entre lo que se modifica en la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y el Código de Trabajo, con respecto a las atribuciones de la Inspección de Trabajo y de otras oficinas ligadas al tema de control de infracciones laborales, con la intención de que esa regulación específica tenga respaldo de una Ley General, además de establecer mejores parámetros para la aplicación de las multas.

Al ser un tema que compete a la Dirección Nacional de la Inspección de Trabajo se le brindó audiencia y en atención a mi solicitud se pronunció en torno al Proyecto de Ley N° 21.185 ***“Fortalecimiento al sistema inspectivo de trabajo”***; realizando las siguientes observaciones a los artículos propuestos en dicho proyecto:

#### ARTICULO 1

1) Uniformar el texto por cuanto el nombre correcto es *“Dirección Nacional de Inspección del Trabajo”*, y en algunos artículos se indica *“Dirección Nacional de Inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”*, *“Inspección Nacional de Trabajo”*, *“Inspección”*, *“Inspección de Trabajo”*; por ejemplo, en los artículos 84, 92, párrafos cuarto, quinto, décimo, 92, 139, etc., así como el 401 del Código de Trabajo.

2) Modificar el nombre del Título Quinto de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se sugiere: *“Dirección Nacional de Inspección del Trabajo”*.

3) Artículo 84. La redacción es confusa y reiterativa; y al final del artículo se indica que los actos del Tribunal Administrativo de la Inspección de Trabajo agotarán la vía administrativa, sin embargo, esto ya fue indicado en el artículo 82 propuesto; por ende, se debe eliminar en este.

Se sugiere esta nueva redacción:

*“El Tribunal será el órgano competente para conocer y resolver en alzada los Recursos de Revisión planteados contra las resoluciones finales dictadas por la Dirección Nacional de Inspección del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que comuniquen la imposición de multas por violación a las normas laborales, así como los demás asuntos que por ley o reglamento deban ser sometidos a su conocimiento. El Recurso de Revisión deberá ser interpuesto dentro de los tres días siguientes a la notificación de la resolución final.*

*El Tribunal contará con un plazo de dos meses para resolver los asuntos que se sometan a su conocimiento. Si transcurrido el plazo de seis meses desde la presentación del Recurso de Revisión, el Tribunal no ha dictado resolución definitiva, los funcionarios responsables incurrirán en falta grave a sus obligaciones, y podrán imponerse las sanciones disciplinarias correspondientes.”*

4) Artículo 85 Párrafo primero: Modificar para que sólo indique “Tribunal”, y no “Tribunal Administrativo de la Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”.

Párrafo tercero: No se indica la cantidad de secciones que tiene el Tribunal, por ende, no queda claro que se pueda aumentar el número de secciones cuando la cantidad de trabajo lo justifique.

5) Artículo 88 Párrafo primero: Es importante indicar que además de las convenciones colectivas se incluya que se verifique el cumplimiento del articulado de los arreglos directos, debido a que en la actualidad se le solicita a la Dirección Nacional de Inspección que verifique el cumplimiento de estos.

En cuanto a los párrafos segundo y quinto: La frase “*demás instancias que formen parte del Estado*” es ambigua.

6) Artículo 92: Párrafo cuarto: Se recomienda especificar que las obligaciones de hacer que impliquen la inversión de recursos económicos se refieran a temas de infraestructuras ligados a temas de salud ocupacional. Esto debido a que de mantener la redacción actual podría conllevar a que infracciones relacionadas con el pago de sumas dinerarias, como el pago de salarios mínimos, por ejemplo, se pueda alegar como inversión de recursos económicos y con ello al permitir la solicitud de prórroga se estaría dejando en estado de indefensión los derechos laborales de los trabajadores que requieren más bien una atención inmediata.

Sobre el plazo de la prevención, se recomienda modificar lo siguiente “*Si vencido el plazo otorgado, no se ha cumplido la prevención, podrán solicitar una prórroga adicional a dicho plazo*” para que se lea de la siguiente manera: “*Dentro del plazo otorgado para el cumplimiento de la prevención realizada, podrán solicitar una prórroga adicional a dicho plazo*”. Lo anterior, debido a que actualmente se encuentra así estipulado en el Manual de Procedimientos Legales de la Inspección de Trabajo, en el apartado 2.3.2 inciso h), con el fin de que el plazo para realizar la inspección no se extienda prolongadamente dejando en indefensión a las personas trabajadoras.

Párrafo quinto: Omite aludir a la Visita de Revisión y al Acta de Revisión, por cuanto establece que, transcurrido el plazo de la prevención, se impone la sanción.

Se debe especificar que la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo emitirá una Resolución mediante la cual se impondrá la sanción correspondiente y que consiste en la imposición de una multa según la tabla indicada en el artículo 398 del Código de Trabajo.

Dicha resolución deberá incluir la información mínima que contiene el actual artículo 677 del Código de Trabajo en lo que resulte aplicable, eliminando lo referente a la sede judicial, por cuanto pasa a ser un trámite de índole administrativo. Por ejemplo, las “*costas causadas*” y “*tramites de la ejecución de sentencia*”.

Se podría indicar que el incumplimiento de lo ordenado en la resolución, podrá exigirse por la vía judicial, al constituir un título ejecutivo, lo cual deja abierta la instancia judicial, para que la persona interesada acuda en ejecución de título ejecutivo. También debe indicar que la resolución podrá ser recurrida ante el Tribunal Administrativo de la Inspección de Trabajo.

Párrafo sexto: Se sugiere eliminar la referencia a la infracción por falta de pago del salario mínimo. En caso de que permanezca la redacción actual, se debe indicar que se impone la multa establecida en el inciso 5 o el 6, se debe escoger uno y no poner ambas opciones. En cuanto, a que se establece como sanción a la persona reincidente el cierre temporal del centro de trabajo, se debe especificar si esa decisión se hará por medio de resolución del Tribunal o de la Dirección Nacional de Inspección.

Párrafo séptimo: Eliminar el párrafo “Iniciado el procedimiento, ningún inspector de trabajo, podrá dejarlo sin efecto, salvo que medie acto motivado, avalado por el superior jerárquico.” y trasladarlo para que sea el último párrafo del artículo 88.

Párrafo octavo: En cuanto al tema de adjuntar prueba para la imposición de la sanción, se sugiere que se valore como prueba, el testimonio del trabajador dado que muchas veces, éste no tiene material probatorio.

Párrafo noveno: Modificar la frase “*ley de trabajo*” por la frase “*leyes de trabajo y conexas*” y modificar la frase “*Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*”, por “*Dirección Nacional de Inspección del Trabajo*”.

Último párrafo: Modificar la palabra “*incumplimiento*”, por “*cumplimiento*”. Asimismo, se debe eliminar la frase “*Debiendo la Inspección de Trabajo, acudir dentro del tiempo que considere conveniente a verificar que no subsista la falta, no pudiendo exceder del plazo de seis meses.*” Ello por cuanto, a ese momento, esta sede administrativa ya debió haber realizado 2 visitas (una inicial de Inspección y una posterior de Revisión), siendo que por la limitación de recursos con los que se cuenta, no es posible realizar una tercera visita, según lo indicado en el proyecto de ley.

7) Artículo 94: No se comprende la razón por la cual se modifica lo referente a que las Actas que levanten los Inspectores de Trabajo constituyen prueba “*muy calificada*”; y se deja únicamente la palabra “*calificada*”.

8) Artículo 95: Se sugiere indicar que tanto la desobediencia como la obstrucción a lo dispuesto en dicho artículo será sancionado según lo previsto en el artículo 398 del Código de Trabajo. Es decir, no indicar en forma expresa la multa que será aplicada.

9) Artículo 97, solo se alude a los “*Inspectores de Trabajo*”, sin embargo, la Dirección Nacional de Inspección también cuenta con otros profesionales, como por ejemplo los abogados del Departamento de Asesoría Legal, y los funcionarios del Departamento de Gestión.

10) Artículo 139 Párrafo tercero: La Resolución que atiene el Recurso de Revisión interpuesto en contra del “*Acta de Notificación de Infracción y Sanción*”, que emita el Jefe Regional, no debe tener recurso de apelación, ante el Tribunal Administrativo de la Inspección de Trabajo. Dicha resolución debe agotar la vía administrativa, tal y como sucede en la actualidad.

La Resolución que emita la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, imponiendo la sanción correspondiente, no tiene Recurso de Revisión ante el Jefe Regional, sino ante el Tribunal Administrativo de la Inspección de Trabajo.

Por ende, se sugiere la siguiente redacción:

“*Contra el “Acta de Notificación de Infracción y Sanción”* procederá el Recurso de Revisión ante el Jefe Regional respectivo, dentro de los tres días siguientes a la notificación. Lo resuelto por el Jefe Regional agotará la vía administrativa.

Contra la Resolución que emite la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, mediante la cual se impone una sanción al infractor, según lo dispuesto en el artículo 398 del Código de Trabajo, procederá el Recurso de Revisión ante el Tribunal Administrativo de la Inspección del Trabajo, según lo dispuesto en el artículo 84 de este cuerpo normativo.

Último párrafo: Se sugiere trasladarlo para que sea el párrafo final del artículo 84 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

## ARTICULO 2

Artículo 101 Código de la Niñez y la Adolescencia.

La violación a lo dispuesto en los artículos citados debe considerarse como una infracción a las leyes laborales, que será sancionada por la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo. Se sugiere que no se indique en forma expresa las multas aplicables, puesto que eso será establecido por la vía de reglamento. Se sugiere que sea modificado en dichos términos.

Asimismo, se recomienda eliminar por completo el Capítulo XV, del Título X del Código de Trabajo, por cuanto la sanción de las infracciones laborales le corresponderá a la Dirección Nacional de Inspección y no será tramitada en vía judicial.

### ARTICULO 3

1) Artículo 272 del Código de Trabajo. Dado que se elimina la imposición de multas en sede judicial, se sugiere la siguiente redacción:

*“Corresponderá a la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo la imposición de las sanciones que se indican en el artículo 271 anterior.”*

2) Artículo 309: Eliminar la última parte: “(...) y en la vía judicial de acuerdo con el procedimiento establecido en el título X del presente Código.”

3) Artículo 312. Eliminar la reforma a este artículo, de tal forma que permanezca tal y como se encuentra actualmente.

4) Artículo 315. Se debe derogar. Nos referimos tanto al artículo 315, tal y como se encuentra vigente, por cuanto ya no existirá el procedimiento para juzgar infracciones a las leyes laborales en sede judicial; como a la redacción propuesta en el proyecto de ley, por cuanto ya existe referencia al tema en el artículo 401 del Código de Trabajo.

5) Artículo 398: Párrafo segundo: Eliminar este párrafo puesto que el tema se encuentra contemplado en el artículo 401 del Código de Trabajo.

Párrafo tercero y el resto se debe modificar: Se sugiere indicar que las infracciones serán catalogadas como leves, graves y muy graves, según lo establecido en el Reglamento que se debe emitir al respecto. No se estima apropiado especificarlas en el Código de Trabajo, tal y como lo propone el proyecto de ley.

En el inciso a) del apartado “infracciones leves” indicar a cuáles planillas se refiere si es la CCSS, INS, o una Interna de la empresa. En el inciso b) de “infracciones muy graves”, en cuanto se señala el no pago de las prestaciones legales, se debe indicar cómo se supervisará este hecho y si esto representa un nuevo proceso para la Dirección Nacional de Inspección.

6) Artículo 400: Derogarlo por cuanto las infracciones a sancionar serán las establecidas en el Reglamento respectivo.

7) Artículo 401: Párrafo primero: Modificar la palabra “*juzgarse*”, porque las sanciones serán impuestas en sede administrativa y dicha palabra es propia de la sede judicial.

Párrafo segundo: Especificar en qué momento se podría reducir la multa, dado que la sanción se impondría vencido el plazo otorgado por el inspector para el cumplimiento. En ese caso se debe determinar en qué parte del proceso se puede aminorar la sanción.

Párrafo tercero: Modificar la frase “*Inspección de Trabajo*” por “*Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*”.

8) Capítulo XV, del Título X del Código de Trabajo “*Juzgamiento de las infracciones a las leyes de trabajo o de previsión social*” debe ser derogado en su totalidad, por cuanto la sanción de las infracciones laborales se llevará a cabo en sede administrativa.

Adicionalmente se estima contrario al espíritu del proyecto de ley, lo establecido en el propuesto artículo 669 del Código de Trabajo, en el tanto permite impugnar en vía judicial lo resuelto por la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo y el Tribunal Administrativo de la Inspección de Trabajo, por cuanto la decisión final continuaría en manos de las autoridades judiciales. Lo resuelto en sede administrativa no debe ser posteriormente debatido en sede judicial.

9) Artículo 679: Lo indicado en dicho artículo, puede incluirse en el actual Título VII del Código de Trabajo, “*Infracciones a las leyes de trabajo y sus sanciones*”.

#### Artículo 4

Los artículos 316 a 324 del Código de Trabajo, fueron derogados mediante el artículo 4 de la Ley N° 9343 del 25 de enero del 2016, por ende, es improcedente derogarlos nuevamente.

Observaciones adicionales: Se recomienda modificar todas las demás disposiciones normativas que contravengan lo dispuesto en el presente proyecto de ley.

### **III- Análisis de Conveniencia y oportunidad.**

Debo mencionar que el fundamento del presente proyecto se basa en un estudio realizado por el Departamento Legal de la Inspección de Trabajo, a partir de la opinión de muchos usuarios que externan su preferencia hacia los servicios de Asesoría y atención de denuncias de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, frente a otras instancias administrativas o judiciales, considerando que, recurrir a la sede judicial implica un largo tiempo de espera, multas mínimas, dificultad para ejecutar las sentencias y finalmente, no se promueve el cumplimiento de la normativa laboral.

Además de lo anterior, con la normativa actual se limita la labor inspectiva a la prevención y denuncia, siendo necesario dotar de mayor coercitividad a esta Unidad con el fin de contribuir a la celeridad de los procesos laborales y a una disminución de la infraccionalidad de las leyes laborales en general.

Con este panorama, entonces es clara esa necesidad de operacionalizar un mecanismo con cobertura nacional, acorde con las exigencias actuales del mercado laboral, que permita sistematizar y optimizar la gestión fiscalizadora de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, mediante la imposición de las multas en sede administrativa y que se convierta ésta, en una de las principales herramientas disuasivas con que cuente para el cumplimiento de su gestión, lo que a la postre redundará en mejores resultados, mayor, celeridad, eficacia y transparencia y sobre todo en una disminución de la infraccionalidad por violaciones a las leyes laborales.

No obstante, se considera que, para que prospere dicho proyecto de modernización de la Inspección de Trabajo, se requiere dotar de recursos tanto económicos como humanos a esta Dependencia, además de la capacitación permanente para la obtención de los resultados que se proponen, de lo contrario sería bastante difícil asumir los retos propuestos en las condiciones actuales.

## **V- Conclusiones.**

Conforme lo expuesto, la suscrita Ministra considera que el proyecto en análisis merece todo el apoyo, lo cual se deja manifiesto, sin perjuicio de todas las observaciones y comentarios externados tanto por mí, como por la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, a los efectos de lograr que la presente propuesta pueda llegar con éxito a ser ley.



COSTA RICA  
GOBIERNO DEL BICENTENARIO  
2018 - 2022

---

**GEANNINA DINARTE ROMERO**  
MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Atentamente,

Geannina Dinarte Romero  
**MINISTRA DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

FOD/ARCHIVO