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 ADMINSITRACIÓN DE JUSTICIA LABORAL EN LA SUBREGIÓN

Adolfo Ciudad Reynaud[1]

[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 célere respeto 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 inmediación 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 célere 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 resolutiva 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, inmediación, 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 inmediación, 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] Ibídem, 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

Advirtiendo 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] Ibídem.
[13] OIT, **Trabajo decente en las América: 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] Ibídem.
[15] Ibídem, 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 resolutiva, 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. Ibídem, 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 "prevalecía 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 nuesto.

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 Ibídem.

41 Ibídem.

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 inmediación, 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 podamos 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, Periodo: Agosto 2010-Diciembre 2010, Costa Rica, pág. 57.
45 OIT, Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco, Periodo: 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 Carbuccía 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 inmediación 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

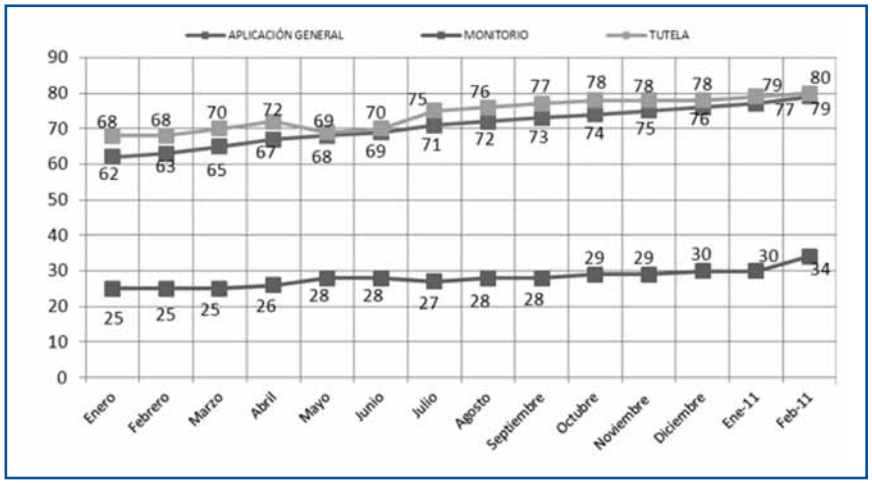
	2010	2009	2008	2007	2006
Conflictos colectivos	4,4	4,1	3,6	3,3	3,6
Despidos	3,5	3,1	2,8	2,7	2,7
Cantidades	10,0	8,2	6,5	6,3	6,0
Seguro Social	9,1	7,6	6,4	6,2	6,0

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 general[50] (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 breve[53] 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 calendarios) 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 calendarios, 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 calendarios)
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 inmediación

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 inmediación, 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

[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.

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 inmediación 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 decisorios 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 español[59] y en el proyecto de Código Procesal Laboral Nicaragüense[60] 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] Ibídem, pág. 579.

[58] Cfr. Chiovenda, **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.

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 esgrimió 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 inmediación. 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 "inmediación viene de *inmediatezza* 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 inmediación 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 Reública. 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 dirigirlas, 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 comparecencias, 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 reconvencional 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 Carbuccía, Manuel Ramón, Capítulo 7, Parte 2.

excepciones de *Guatemala, República Dominicana y Panamá,* sea también carente de inmediación 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 única[74] 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 Pereira[80] 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. Ibídem, pág. 33.
[79] Ibid.
[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] Perez, Álvaro (2006), **Revista de Derecho,** Vol. XIX Nº 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 monitoreo 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 contradictor 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.coleigiodeabogadosdelaspalmas.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 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. 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 monitoreo 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] Guillen 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 prueba 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 empelo 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 declararía 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

[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.

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 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."[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

[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 Políticos[113]; 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 86° 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 La 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 garantizaran: 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 contradictoras 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] Ibídem.
[118] Ibídem, 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]. Ibídem, 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] Ibídem, 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 Carbucía, 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/jurisdiccionessocialesunioneuropea.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 166 juzgados no especializados).

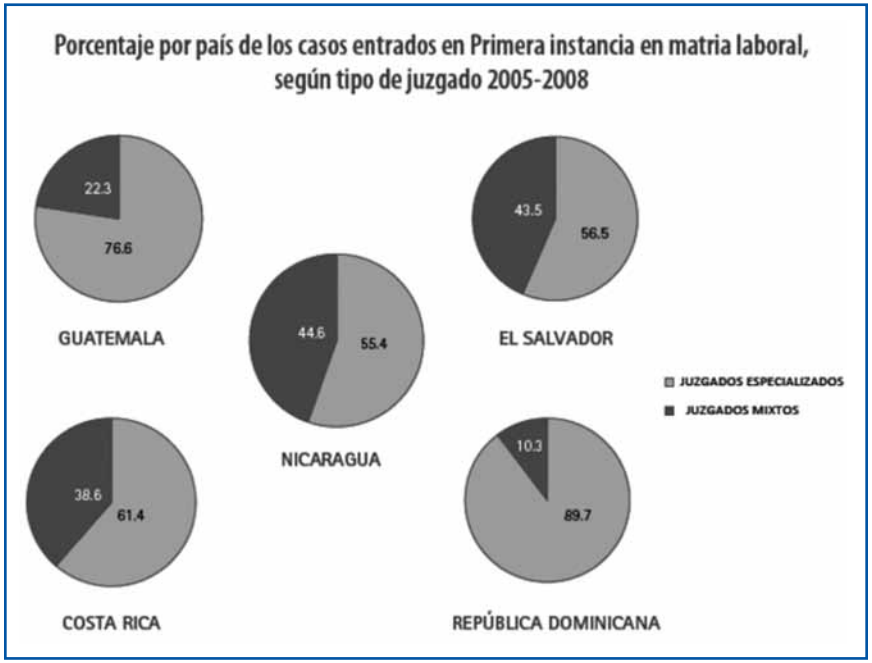
En el segundo grupo de países, el número de juzgados especializados y el número de juzgados no especializados son más o menos similares. Es el caso de Guatemala que tiene 22 juzgados especializados frente a 24 juzgados no especializados (47,5%) y República Dominicana que tiene 14 juzgados especializados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