

El comportamiento laboral en tiempo de elecciones

Eric Briones Briones *

"Si vivimos juntos, juntos debemos decidir".

José Luis Rodríguez Zapatero, Presidente de España, consideración ante el pleno del Congreso, en el año 2005.

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 13 de marzo de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 13 de mayo de 2014.

Resumen: En el presente ensayo, se hace un acercamiento de las competencias de la Inspección de Trabajo y del Tribunal Supremo de Elecciones como entes encargados de velar por el cumplimiento de la normativa laboral, en relación con derecho al sufragio. Se resalta la reforma del Código Electoral del año 2009 la cual trajo consecuencias jurídicas, dentro del ámbito de la infraccionalidad laboral, distintas a las previstas por la legislación social del año 1943. Finalmente, se expone, desde la óptica y la experiencia del autor, una interpretación práctica con base en las nuevas disposiciones legales

Palabras clave: Inspección del trabajo / Infracciones laborales / Infracciones electorales / Proceso electoral / Patrono / Clientelismo político / Emisión del voto / Participación electoral / Injerencia / Decisión política / Trabajadores / Derecho sancionador / Estado / Jurisprudencia electoral / Ministerio de Trabajo y Seguridad Social / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: This essay presents a view of the competencies of the Labor Inspections and The Supreme Tribunal of Elections as bodies in charge of the enforcement of the labor normative in regard to the right to suffrage. It highlights the reform to the Electoral Code of 2009, which brought about judicial consequences within the scope of labor violation, different from the ones established in the social legislation of 1943. Finally, it presents, from the author's perspective, a practical interpretation based on new legal regulations.

Key Words: Labor inspection / Labor violations / Electoral violations / Electoral process / Employer / Political clientelism / Vote casting / Electoral participation / Interference / Political decision / Workers / Penal law / State / Electoral jurisprudence / Ministry of Labor and Social Security / Supreme Tribunal of Elections.

* Costarricense, abogado, correo erickbriones18@yahoo.es. Jefe del Departamento Legal de la Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Cuenta con una Maestría y un Doctorado con énfasis en Derecho Laboral. abogado, investigador y profesor en distintas universidades públicas y privadas del país. Autor y coautor de ensayos ligados al tema laboral y de seguridad social, tanto a nivel nacional como internacional. Autor de seis libros en torno a la legislación social.

1. Introducción

El ser humano se ha organizado, a través de diversos estadios o escenarios dentro del ámbito de su conveniencia social y política, desde las formas más sencillas como el matriarcado y el absolutismo, hasta escenarios más complejos en donde ha habido división de tareas y por ende del poder dentro del juego de los pesos y contrapesos. Cada vez, la civilización se enfrenta con nuevos teatros, con el fin de posibilitar su existencia; hoy por hoy, con la globalización, los Estados empiezan a perder el poder central de mando, para pasar a ser meros colaboradores de las políticas mundiales dictadas en los distintos planos de la existencia humana tales como la tecnología, economía, política, moda, educación, lenguaje, salud, derecho, etc.

El estado democrático en la actualidad ha optado por desarrollar sus fines y mantener su cohesión a través de las instituciones que ha creado, con el fin de administrar a sus ciudadanos bajo un dominio basado en la fuerza del derecho. De ahí, que el mexicano Francisco Porrúa (1979: p.408) mencione que Rousseau, dentro de su concepción teórica contractualista, consideraba que el hombre si bien había nacido libre como consecuencia de su débil naturaleza y las precarias condiciones extremas del mundo se ha encontrado encadenado, o sea, sujeto a la disciplina que supone vivir dentro de un orden estatal; esto a cambio de obtener una libertad si bien más restringida, también más eficaz al estar garantizada por el Estado. Este acuerdo de las personas para ceder su libertad natural hizo que la obediencia a la ley fuera una manifestación de la libertad, pues haciendo uso, precisamente, de esa libertad, es como

las voluntades de los hombres se han puesto de acuerdo, dando vida a ese contrato social (tesis doctoral, 2013, p.108).

De ahí que el autor español Federico Arcos haya señalado que la vida cívica-política democrática precisa del ejercicio de la capacidad de autogobierno por parte de todos los individuos, es decir, de la unión de sus voluntades para formar una voluntad soberana en común (Varios autores, 2007, p.313).

En este sentido, el país se ha considerado como democrático, libre e independiente, residiendo su soberanía solo en la nación como resultado de una larga historia en común basada en una identidad cultural ideológica de pertenencia en cuanto a usos, costumbre, religión, idioma, etc; para lo cual su Constitución Política estipula que nadie puede arrogarse la soberanía, siendo sus funcionarios públicos simples depositarios de la autoridad.

Ahora bien, mediante el sufragio¹ -como expresión de una preferencia ante diversas opciones- se eligen a los gobernantes para los distintos cargos públicos que despliegan las organizaciones estatales a través de su poder. Así, este se convierte en una función además de legitimadora de los ocupantes del poder, en cívica y obligatoria para sus ciudadanos² a quienes se les debe garantizar “**efectiva libertad, orden, pureza e imparcialidad**” durante el proceso electoral; organizado, dirigido y vigilado por el país de forma exclusiva por el Tribunal Supremo

¹ Existen entre las diversas modalidades el sufragio **universal**, sea el derecho por parte de todos los adultos a votar sin distinción de raza, sexo, creencia o posición social, económica y vertical o bien, el **restringido o censatario** en donde solo pueden votar las personas que aparecen en un censo o lista, normalmente en función de su riqueza, propiedades inmobiliarias, nivel de tributación o género.

² Entendida la ciudadanía -dentro de la Constitución Política costarricense- como el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponden a los costarricenses mayores de dieciocho años (art. 90).

de Elecciones, contando a su vez con la participación del Registro Civil el cual lleva el registro y la lista de los electores.

Teniendo en consideración lo externado, interesa en el presente ensayo realizar un análisis de las disposiciones legales y jurisprudenciales de tipo electoral que rigen dentro de las relaciones laborales, con el fin de que tanto a trabajadores como empleadores no les sorprenda una serie de disposiciones obligacionales que, en caso de desconocimiento, no solo les generarían dar al traste con el normal desempeño laboral, sino incluso al sometimiento de procesos contravencionales que en muchos casos, como se verá, pueden conllevar penas restrictivas tanto de sus libertades como de sus patrimonios.

2. *Spoil system*

Una práctica común en Costa Rica -hasta la promulgación de la Constitución Política de 1949- era lo que se suscitaba en torno a la función pública, en donde los partidos políticos del gobierno de turno distribuían a sus colegionarios en cargos institucionales y posiciones de poder, cesando a los no simpatizantes (clientelismo político), mediante un sistema de libre destitución, subjetivo, sin concurso o debido proceso. Esto conllevaba como principal característica no vincular al personal de forma permanente, con la evidente pérdida de experticia y desmedro para aquellos que habían adquirido con el transcurrir del tiempo la experiencia dentro del servicio público.

El origen de esta práctica deriva de la frase "**to the victor go the spoils**" (al vencedor va el botín), acuñada a inicios del siglo XIX en el

noreste norteamericano. En el país, el botín político fue una realidad hasta mediados del siglo pasado, por lo que ante la sucesión de cinco períodos presidenciales entre los expresidentes Ricardo Jiménez y Cleto González Víquez, el empleado público que no fuere partidario del candidato vencedor era sustituido por otro funcionario afín al gobernante entrante lo cual, palmariamente, provocaba la inestabilidad del trabajador burocrático y por ende la inoperancia funcional de la administración pública, en referencia a las decisiones técnicas que el Estado debía de tomar conforme a las necesidades de su población (Briones, Revista Iustitia, n.º 271-272, 2009: pp. 28-29). Sin obviar el hecho grave de que en dichas décadas existía fervor hacia el caudillismo político, junto con un desmedido fanatismo hacia la figura carismática del candidato presidencial o presidente lo cual generaba persecución política dentro de la función pública y por ende desestabilidad sociolaboral en general.

Ante el anterior panorama desolador, el constituyente optó por incluir para el servidor público la llamada estabilidad absoluta, con el fin de que desempeñara -dentro de la administración- las funciones de manera continua, eficiente, eficaz, en pro del administrado. Incluso desde antes de la reforma constitucional, se venía discutiendo en el ámbito político nacional la necesidad de tal instituto, por lo que en este sentido vale señalar el pensamiento que dejó plasmado el Dr. Antonio Peña Ch., en su condición de Ministro de Salubridad Pública (1936-40): *"Que cambie el ministro; que cambien los altos empleados que devenguen sueldos jugosos, pero que no cambien a esos servidores que han hecho de su empleo una verdadera profesión de verdadera utilidad"*

pública y para servirla, el único medio de vivir para ellos” (citado por el periódico OJO).

Dicho pensamiento ya marcaba el sentir no solo de la población, sino también de la clase política, ante el escenario de canibalismo partidista que se venía dando dentro del servicio público en cada período de cambio y toma de posesión del poder. Finalmente, en los artículos constitucionales 191 y 192 de la Constitución de mediados del siglo pasado, se estipula la creación de un servicio civil que regulaba las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos, con nombramientos a base de idoneidad comprobada y promoción bajo las causales de despido justificado, o en caso de reducción forzosa de servicios que ésta fuese por carencia de fondos o de mejor organización de los servicios públicos.

Surge -entonces- a partir de allí una diferencia marcada entre los trabajadores del sector privado y los del régimen de la función pública (gobierno central, instituciones autónomas y semiautónomas)³, con la cual los primeros se rigen, como norma general, por lo dispuesto en el Código de Trabajo (salvo que exista reglamentación, convenios colectivos, arreglos directos u otro instrumento que mejore sus derechos), con la posibilidad de ser contratados por tiempo u obra determinada, en aquellos casos en que su concertación resulte de la naturaleza misma del servicio que se va a prestar (v.gr, la cosecha del café, la confección de un bien mueble). Igualmente, cada una de las

³ En la Antigua Roma, constituía un honor ser funcionario imperial, por lo que no se recibía salario, sino algunas otras prebendas.

partes puede ponerle término, sin justa causa, a la relación laboral (salvo que haya de por medio algún fuero de que gozara la persona empleada: embarazo, lactancia, acoso sexual, incapacidad, etc.); incluyendo el pago de las prestaciones y posibles daños y perjuicios concretos que se demuestren (Briones, 2013: p. 26).

Por el contrario, en el sector público y bajo el presupuesto constitucional de garantizar la eficiencia de la administración, la contratación de su personal ocurre mediante la idoneidad comprobada, previo examen realizado por la Dirección General del Servicio Civil y mediante la participación de ternas. De conformidad con lo estipulado en el Estatuto del Servicio Civil y su reglamento, la contratación se hace con base en la acción de personal la cual incluso en el artículo 25 de su reglamento viene a estipular que todo movimiento de personal, así como todo acto, disposición o resolución que afecte la situación legal de ocupación de los puestos debe figurar en el expediente personal de sus servidores.

Bajo estos presupuestos, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha emitido las siguientes consideraciones:

Los principios que orientan el empleo público fueron ampliamente analizados en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, evidenciando la intención de establecer un régimen laboral administrativo totalmente diferenciado del empleo privado -regido por el Código de Trabajo-, que respondiera a las especiales particularidades de la función pública. La consagración a nivel constitucional de ese régimen laboral administrativo marcó la necesidad de regular las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, a fin de protegerlo de las destituciones arbitrarias (estabilidad en el

empleo), así como también de profesionalizar la función pública (búsqueda de la eficiencia en el servicio y la idoneidad del funcionario). La Administración Pública debe contar con los factores organizativos que le permitan satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, siendo un factor importante en dicha función el personal que trabaja al servicio de la Administración. Asimismo, el sistema de empleo público debe ser capaz de atraer a los profesionales que la Administración necesita, de estimular a los empleados para el cumplimiento eficiente de sus funciones y responsabilidades, de proporcionarles formación adecuada y de brindarles suficientes oportunidades de promoción profesional, al tiempo que facilita una gestión racional y objetiva, ágil y flexible del personal, atendiendo al continuo desarrollo de las nuevas tecnologías. Para ello, el procedimiento que se utilice para seleccionar y nombrar -en general- a un servidor en la Administración Pública, debe cumplir con los principios fundamentales que prevén los artículos 191 y 192 constitucionales para su validez, garantizándose de esa manera, el personal idóneo para ocupar un puesto público, con el propósito de que con ello, se garantice la eficiencia y efectividad de la función pública (Voto n.º 13799-2011).

(...)Este Tribunal Constitucional ha estimado como lógico y razonable que se establezcan este tipo de disposiciones normativas en el sector público, como medidas de carácter preventivo que tienen por propósito evitar el nepotismo con el consecuente riesgo que éste implica para la objetividad e imparcialidad de la acción administrativa y para el correcto ejercicio de la función pública en la satisfacción del interés general. Lo que se pretende, en definitiva, con este tipo de regulaciones, es garantizar la idoneidad y eficiencia en el empleo público (artículo 192 de la Constitución Política), así como, asegurar la integridad de la función pública, al evitarse situaciones que puedan debilitar el cumplimiento de los deberes de objetividad, imparcialidad e independencia de los funcionarios públicos, en resguardo de los principios constitucionales de legalidad e igualdad (Voto n.º 5979-2012).

Significativamente, se viene a favorecer con la estabilidad de los funcionarios públicos el cumplimiento de los deberes de la administración para con los administrados, garantizando con esta la idoneidad y eficiencia dentro del empleo público, en pro del resguardo de la continuidad funcional, dentro de una institucionalidad eficiente.

3. Función del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)

Dentro de los órganos públicos que conforman la institucionalidad costarricense y resultan destacables para el presente trabajo, están el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la Inspección de Trabajo (IT), los cuales de manera somera serán tratados en los apartes correspondientes y en donde se encontrará entre ambos, un punto de encuentro y de coordinación necesaria dentro del acontecer político del país, en referencia a un sector específico (trabajadores) y ante una situación especial (período del sufragio).

Como se refirió en la introducción, el TSE fue ordenado a nivel constitucional, con el fin general de que no se volvieran a desembocar (como consecuencia de la coyuntura histórica del irrespeto al sufragio en 1948) conflictos bélicos; por lo cual, debe dirigir y vigilar en forma exclusiva todo el proceso electoral nacional, desde las inscripciones de nacimiento de sus ciudadanos hasta la proclamación de los triunfadores que gobernarán el país.

De manera específica la Constitución le asigna al TSE, dentro del título VIII sobre derechos y deberes políticos, las siguientes funciones,

enlistadas en el artículo 102 el cual fue reformado por ley n.º 8281 publicada el 20 de junio de 2002 en La Gaceta n.º 118:

- 1) Convocar a elecciones populares; 2) Nombrar los miembros de las Juntas Electorales, de acuerdo con la ley; 3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral; 4) Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten el Registro Civil y las Juntas Electorales; 5) Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigírsele. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República, o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación; 6) Dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. En caso de que esté decretado el reclutamiento militar, podrá igualmente el Tribunal dictar las medidas adecuadas para que no se estorbe el proceso electoral, a fin de que todos los ciudadanos puedan emitir libremente su voto. Estas medidas las hará cumplir el Tribunal por sí o por medio de los delegados que designe; 7) Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes; 8) Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación

y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios, citados en el inciso anterior; 9) Organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum. No podrá convocarse a más de un referéndum al año; tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. Los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada; 10) Las otras funciones que le encomiende esta Constitución o las leyes.

De la transcripción de los diez presupuestos anteriores se desprende la importancia del órgano dentro del quehacer democrático cotidiano el cual cada vez es más confiable, contundente dentro del ámbito democrático en cuanto a transparencia y seguridad jurídica, y por supuesto, con mayores deberes dentro de sus atribuciones constitucionales, por lo que en este sentido, el autor nacional, Vladimir de la Cruz, ha expresado lo siguiente:

Hoy, con el TSE, tenemos sin lugar a dudas más democracia que en los períodos precedentes a 1949; más seguridad y certeza en el resultado de las votaciones; más posibilidades democráticas de garantizarles a los ciudadanos el mayor de los derechos, el político, el de elegir a los gobernantes, a las autoridades públicas que administran el Gobierno y que tienen la obligación de responder a los votantes por su gestión y a velar por sus intereses y; procurar el mayor bienestar social (Revista de Derecho Electoral, 2012: p.22).

No cabe duda de que hoy el TSE no concentra su funcionamiento solo en registrar, confeccionar padrones, fiscalizar procesos electorales y

declarar los ganadores de los procesos, sino que como lo indicó el Dr. Bernal Arias Ramírez va más allá al incursionar en el control judicial de los procesos atinentes a su materia:

La constitución y la ley le han dado prerrogativas al TSE que se ubican en el terreno de la tutela efectiva, equivalente a la que tienen jueces y tribunales en la resolución de causas, practicando control judicial electoral, o bien, en el caso de las nulidades o apelaciones, lo que podríamos llamar la sustanciación de contenciosos-electorales (Revista de Derecho Electoral, 2013: p.271).

Ahora bien, a pesar de que mediante reforma constitucional (art. 10 de la Constitución), se le confirió a la Sala Constitucional la posibilidad de dirimir conflictos de competencia entre los poderes del Estado, esta ha delimitado su competencia en referencia al TSE, disponiendo en su sentencia n.º 0675-2014, lo siguiente:

Se ha precisado que le compete al Tribunal Supremo de Elecciones dilucidar los conflictos que en general se susciten en materia electoral y, en particular, la resolución de las denuncias por violación a derechos fundamentales, cuando los actos que la motivan repercutan sobre esta materia. En su jurisprudencia y precedentes de cita, esta Sala ha establecido que de conformidad con la Constitución Política, el órgano competente para velar por la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales, es el Tribunal Supremo de Elecciones. Por ello, dichos extremos deberán alegarse, discutirse y resolverse ante el Tribunal Supremo de Elecciones, de conformidad a lo antes indicado, y será en esta vía que el amparado podrá, si a bien lo tiene, presentar los reclamos que ha manifestado en el presente recurso. Por lo tanto, todo acto relacionado con el proceso electoral, provenga de autoridad pública o no, es susceptible de ser analizado por el propio Tribunal y no por esta Sala Constitucional, y en

consecuencia, el presente amparo, en el cual se pretende la interpretación de normas constitucionales relacionadas con la materia electoral, es improcedente y procede el rechazo por el fondo.

La Sala Constitucional, tratándose de materia electoral -incluso aunque se toquen o se afecten otros derechos y garantías fundamentales que ordinariamente si bien tienen existencia autónoma, pero tratándose de un caso particular ostentan de una u otra manera nexo estrecho con el proceso electoral- no puede, entonces, entrar a realizar una valoración en torno a la materia electoral, sin invadir la exclusiva competencia del TSE. Ya que disputarle la competencia al TSE en razonamiento mismo de la Sala Constitucional: *"implicaría convertir a la Sala en un superior jerárquico del Tribunal Supremo de Elecciones, que dejaría de ser supremo para convertirse en un órgano público más, perdiendo las características que le confiere la Constitución Política"* (voto n.º 000498-2014).

Sin lugar a dudas, el TSE vino a constituirse no solo en la columna vertebral de la democracia costarricense, sino también en una institución que hace real que se den actos de democracia, dentro del ordenamiento jurídico costarricense.

4. Competencia de la Inspección de Trabajo

Hoy en día, la Inspección de Trabajo (IT), como órgano estatal de la administración del trabajo está encomendada a velar por el cumplimiento de la legislación laboral; no obstante, puede afirmarse que su surgimiento no se dio como consecuencia del cometido anterior, sino con

el fin de conjurar el desarrollo de enfermedades contagiosas en las empresas y para preservar la moralidad de los aprendices (tesis doctoral, 2013, p. 89).

Es innegable que una de las tareas de los Estados -a nivel mundial- estriba en la vigilancia del cumplimiento de las leyes y, en caso necesario, forzarlo ante una eventual intención de trasgresión. Para tal cometido, se han creado administrativamente y específicamente dentro del campo laboral las inspecciones de trabajo, de allí que el jurista Fernando Suárez González afirmara: "*...la historia de la Inspección ha sido paralela a la historia de la legislación laboral*" (Recuperado el 25 de febrero de 2014, de <http://www.bibliojuridica.org./libros/1/139/45.pdf>).

La inspección es entendida, entonces, como un cuerpo conformado por inspectores e inspectoras que velan administrativamente por el cumplimiento de la legislación laboral y los convenios internacionales. Por lo tanto, encuentra -a nivel internacional- tanto su conformación como su funcionamiento, dentro de los Convenios 81 y 129 y Recomendaciones 5, 20, 81 y 133 de la OIT y a nivel nacional en diversas leyes, entre las que destacan: la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo, el Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección de Trabajo, el Código de Trabajo y otras leyes conexas.

Ahora bien, resulta oportuno destacar que dentro del actual procedimiento sancionador por infraccionalidad laboral, la IT *per se* no tiene facultad para imponer las sanciones, sino que debe levantar una acta de inspección y prevención (con ocasión de la primera visita al centro de trabajo), con el fin de dar un plazo prudencial de respiro o

llamado también *misé en demeure*⁴, para que se corrijan las faltas, y una vez cumplido (en visita de revisión) y sin que se hubieren corregido las faltas, se procede a realizar la acusación ante los tribunales ordinarios laborales, conforme al procedimiento por infraccionalidad laboral, estipulado en el artículo 564 y siguientes y concordantes del CT. Costa Rica, junto con Guatemala, República Dominicana y Bolivia son los únicos países del continente americano que por sí mismos no están facultados a imponer sanciones dentro de la sede administrativa, sino que dependen de la instancia judicial para hacer cumplir efectivamente su trabajo (Briones, Revista Judicial, n.º 101, 2011: p.39).

En vista de lo anterior, se ha propugnado por un nuevo paradigma que haga posible la facultad punitiva a lo interno de la administración de trabajo, en este sentido se ha referido:

Como puede entreverse, el procedimiento nacional sancionatorio, vigente al día de hoy, no faculta a la autoridad administrativa a la imposición efectiva de sanción alguna, sino que el mismo está destinado a meras prevenciones que en caso de incumplimiento tienen que ir a dilucidarse a la vía judicial. Lo que contradice la misma naturaleza tuitiva de la Inspección de Trabajo, no siendo acorde con el resto de los países que han modernizado su sistema y han optado por una imposición de sanción dentro de su propia sede (...). Resulta así ser un

⁴ Significa algo así como requerimiento, ultimátum, una puesta en espera, un otorgamiento de un plazo de cumplimiento por parte de una autoridad. Esta modalidad está preceptuada en el caso de detección de una infracción laboral, dentro de los Convenios Internacionales 81 y 129, otorgándose -a la inspección- la posibilidad de intimidación con plazo de ejecución, para lo que se dispone "**Los inspectores del trabajo estarán facultados, a reserva de cualquier recurso judicial o administrativo que pueda prescribir la legislación nacional, a ordenar o hacer ordenar (...) las modificaciones en la instalación, dentro de un plazo determinado, que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a la salud o seguridad de los trabajadores**" (art. 13,2),a), del Convenio 81) (Revista Judicial N.º 101, 2011: p. 37).

procedimiento doble que genera mucho gasto interno y que no tiene razón de ser, de cara con los compromisos internacionales adquiridos y la corriente de globalización que está permeando en todos los ámbitos nacionales. Dos poderes interviniendo, generan gasto en el pago de los servidores tanto administrativos como judiciales; mayor tiempo en la resolución de los casos en donde en la mayoría hay de por medio trabajadores en riesgo; ineficacia y por lo tanto incredulidad en el sistema por parte de los ciudadanos (tesis doctoral, 2013, pp. 439-440).

No hay duda de que el órgano gestor administrativo (IT) es realmente quien mejor conoce al sector al que ha de aplicársele el supuesto fáctico sancionador, así como la consecuencia jurídica y social por la infracción cometida. Por eso, bien no existe una norma general que habilite a la administración laboral a sancionar (como en casi todos los países del orbe) el incumplimiento de los deberes legales, sí hay ciertos supuestos generales que la invisten de la potestad coactiva y sancionadora, como los consignados en los artículos 102 inc. c), 104.1 y 146 de la Ley General de la Administración Pública, que en caso de haber voluntad política bien podría servir de sustento para una reforma, sin obviar los instrumentos internacionales debidamente ratificados por el país que hacen dable dicha labor y la experiencia de otras administraciones nacionales que al interior de su seno, aplican en la práctica el régimen sancionador (Comisión Nacional del Consumidor, Tránsito, entre otras).

5. *Ius puniendi* estatal

Analizados los anteriores órganos administrativos, resulta ser el momento de pasar a ventilar la fase sancionadora estatal, con el fin de conseguir que sus ciudadanos tengan un comportamiento adecuado con las creencias, costumbres y usos, debidamente plasmados en leyes y disposiciones comunes, con la intención de hacer posible la convivencia social y el mantenimiento de la seguridad para lo cual fue creado el Estado.

El tema de la potestad sancionadora administrativa o *ius puniendi* no ha sido pacífico, por lo que doctrinariamente se ha dejado al libre albedrío de cada sistema decidir cuál conducta va destinada a cada orden, ya sea al penal o al administrativo. Por lo general, dicha decisión radica en la gravedad de los hechos, de acuerdo con la ideología que se ostenta en un determinado tiempo y espacio.

Así el fundamento sancionador administrativo -específicamente en el caso de imposición de multas- consiste no en el fin mismo de la recaudación por la recaudación, sino en el preventivo de la conducta y el cumplimiento de la legislación vigente en un determinado orden. En este sentido, el profesor español Francisco García Gómez de Mercado (2007) ha señalado lo siguiente:

Por supuesto, lo importante es que las leyes se cumplan, no tanto sancionar su incumplimiento, y la amenaza, o la imposición concreta, de sanciones, no es un fin en sí mismo, sino un medio de conseguir lo primero, a través de la llamada prevención general, es decir, que el conjunto de los ciudadanos cumplan las leyes ante la amenaza de la posible sanción, y, en particular, de la llamada prevención

especial, esto es, que el sujeto sancionado no vuelva a infringir la ley, ya sea por el especial temor en ser sancionado o incluso porque la sanción impida una nueva infracción debido a que, por ejemplo, le sea retirada la licencia, permiso o concesión que le facultaba para desarrollar una determinada actividad (p. XV).

Entonces, el fundamento sancionador administrativo es la prevención ante un posible incumplimiento de las disposiciones legales vigentes y no precisamente la recaudación misma por medio de la sanción (tesis doctoral, 2013, p. 185).

Este *ius puniendi* se puede encontrar dividido a nivel doctrinario en dos potestades la de heterotutela y la autotutela. La primera destinada a sancionar y corregir a los particulares en el ámbito externo cuando infrinjan leyes y reglamentos que regulan el ejercicio de la gestión administrativa (v.gr, no pago de impuestos); mientras que la segunda, discernida como función para mantener el fiel cumplimiento institucional de los deberes que le corresponden al funcionario o agente público (disciplinaria).

Interesa, para los efectos del presente ensayo, analizar la primera potestad, o sea, las repercusiones que tiene la administración hacia fuera, hacia lo externo, es decir, hacia los administrados, aun cuando se hará mención de los presupuestos que eventualmente podrían generar sanciones a lo interno institucional, en referencia a sus servidores.

La Administración Pública -enmarcada dentro de un Estado Social de Derecho- debe tener cautela en cuanto a dicha potestad; por lo que en este sentido se han dilucidado ciertos límites a la hora de su aplicación

práctica, sean estos de carácter sustantivo (presunción de inocencia, imputabilidad, tipicidad⁵, proporcionalidad, entre otros) como procesales (verdad real, oficiosidad, imparcialidad, accesibilidad a las piezas administrativas, etc.). En este sentido la Sala Constitucional ha considerado:

Siendo innegable que las sanciones administrativas ostentan naturaleza punitiva, resulta de obligada observancia, al menos en sus líneas fundamentales, el esquema de garantías procesales y de defensa que nutre el principio del debido proceso, asentado principalmente en el artículo 39 de la Constitución Política, pero que a su vez se acompaña de las garantías que ofrecen los artículos 35, 36, 37, 38, 40 y 42 también constitucionales. Así, ya esta Sala ha señalado que "todas esas normas jurídicas, derivadas de la Constitución Política como modelo ideológico, persiguen ni más ni menos que la realización del fin fundamental de justicia que es el mayor de los principios que tutela un Estado de Derecho, en la que se incluyen reglas -principios generales- que tienen plena vigencia y aplicabilidad a los procedimientos administrativos de todo órgano de la Administración, se reitera, pues, los principios que de ella se extraen son de estricto acatamiento por las autoridades encargadas de realizar cualquier procedimiento administrativo que tenga por objeto o produzca un resultado sancionador (Voto n.º 8193-2000).

Si bien se utilizan ciertos límites atinentes a la materia penal, estos, dentro del ámbito administrativo, deben ser aplicados bajo ciertos matices, así por ejemplo, las normas administrativas en muchas

⁵ La Sala Constitucional ha observado, con respecto al principio de tipicidad en los ilícitos administrativos propios de la esfera del derecho administrativo sancionador, la importancia del respeto al principio de tipicidad el cual, si bien no tiene la rigurosidad que se exige en el campo del derecho penal, resulta una garantía indispensable para los administrados que deben tener certeza respecto de cuáles conductas son prohibidas y cuáles las consecuencias de ese incumplimiento (voto n.º 08193-2000).

ocasiones resultan incompletas y dispersas, *a contrario sensu* de las penales las que en todo momento deben ser concretas⁶.

Teniendo en cuenta los anteriores presupuestos básicos, resulta oportuno pasar a dilucidar acerca de cada tipo (infracción, delito) que en caso de adecuar la conducta el ciudadano a estos, podría verse sometido a la potestad sancionadora otorgada al Estado.

6. Infracciones electorales del Código de Trabajo

Antes de entrar a discernir sobre el tema de infraccionalidad y los deberes de los trabajadores en tiempo de elecciones, es oportuno mencionar que básicamente existen dos tipos de relaciones dentro del ámbito laboral, la privada y la pública. La primera regida por el principio de autonomía de la voluntad de las partes, es decir, que se puede hacer todo lo que no esté prohibido; y la pública, por el principio de legalidad, pudiéndose realizar solo lo que esté permitido.

Ahora, siendo como se ha discernido que el TSE es el ente encargado de "*velar por la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales*" y la IT, la institución para hacer dable la aplicación efectiva de las disposiciones laborales del derecho positivo, entre ellas las incorporadas desde el año 1943 dentro del CT, se pasa a analizar la competencia de cada una de ellas, en referencia a las posibles infracciones y delitos que ocurran en tiempos electorales con ocasión del trabajo.

⁶ Para mayor abundamiento de la temática, se puede consultar Hidalgo Cuadra, Ronald (2010). La sanción administrativa. Editorial Isolma, San José, Costa Rica, p. 153.

Entendiéndose por infracciones y delitos lo siguiente: las primeras, también denominadas “faltas” las cuales a nivel doctrinario significan una transgresión, incumplimiento o violación a una disposición obligatoria que conlleva penas leves. En sentido opuesto, el delito, además de tener penas más graves, exige dolo o culpa subjetiva, al contrario de las infracciones que suelen conformarse con una responsabilidad un tanto objetiva.

Ahora bien, el legislador del año 1943 -bajo el marco de los principios generales del derecho del trabajo, entre los que destacan la lealtad, comunicación oportuna y buena fe- al emitir el Código de Trabajo dejó fijadas como obligaciones patronales la concesión a sus trabajadores del tiempo necesario⁷ para el ejercicio del voto en las elecciones populares (69 inc.j CT)⁸, esto sin reducción de salario, equiparando así dicho derecho con el de los remunerados por el patrono, entre los cuales están: a) cuando el trabajador sea requerido por la justicia como testigo o tenga que actuar en alguna otra diligencia judicial (480 CT); b) en caso de que haya ocurrido un riesgo de trabajo al empleado y este tuviere que acudir a los tribunales de trabajo o junta médica (308 CT). En este mismo sentido, la Sala Constitucional ha considerado dentro de las relaciones de empleo público que bajo el beneficio de la salud pública y el interés superior del menor de edad, se debe otorgar el permiso necesario -con goce salarial- a los trabajadores,

⁷ Por “necesario” debe entenderse aquel tiempo que sea útil, razonable y proporcional, en el ejercicio del voto; sin que medie arbitrariedad, pues en caso contrario, se podría incurrir en un abandono de labores y violación a la máxima jurídica, de que la ley no ampara el abuso del derecho, en contravención a la exigencia de los principios generales del derecho laboral, que deben estar incluidos en toda relación laboral.

⁸ Incluidas las consultas populares bajo la modalidad de referéndum, según Ley n.º 8492.

con el fin de que puedan atender las necesidades de salud de sus hijos menores (acompañamiento en general durante el tratamiento médico):

El deber de protección del Estado a la niñez, en especial a su salud, no puede ceder ante una torcida interpretación administrativa de una norma de inferior rango, como para no considerar que en este caso específico y excepcional donde está en juego la salud presente y futura de la menor amparada no sea un caso cuya excepcionalidad amerite el otorgamiento de una licencia con goce de salario a su madre (Voto n.º 11.265-2005).

Ciertamente la excepcionalidad de la situación de la recurrente deriva de la concurrencia de tres hechos, primero está de por medio la salud de una menor de edad que corre el riesgo de tener una incapacidad visual mayor, segundo existe criterio médico cierto y reiterado en el sentido de que la presencia de la madre es indispensable y esencial para el tratamiento requerido por la menor, de forma tal que, atendiendo al interés superior de la menor debe ser la madre -y no otra persona- la que ayude en su tratamiento, y tercero la solicitud de permiso con goce de salario fue solicitada por un período de tiempo razonable (Voto n.º 5015-2011).

Prevalciendo así el derecho a la vida⁹ y los derechos tutelados a nivel internacional para los menores, junto con los presupuestos objetivos y razonables por encima de cualquier otro derecho trátase laboral o de cualquier otra rama (Briones, 2013: p. 136).

Distinto es el caso de tener que ir a una cita médica en cuyo caso el patrono, si bien tiene la obligación de otorgar el permiso, lo hace sin goce salarial, y el trabajador debe aportar posteriormente la constancia respectiva emitida por el centro médico visitado, la cual justifica el hecho

⁹ Se hace alusión a la vida y no a la salud en específico, por cuanto, si bien esta última no está consagrada como un derecho fundamental dentro de la Carta Magna nacional, sí deriva del derecho a la vida, derecho que sí está reconocido a nivel constitucional (p.79).

de ausentarse del centro de trabajo, como lo indica el inciso c del artículo 66 del Reglamento del seguro de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social¹⁰.

Ahora bien, el TSE ha considerado (con la redacción del magistrado Sobrado González) que también tienen derecho a ese permiso, durante el proceso de votaciones, aquellos trabajadores que el día de las elecciones se desempeñen como integrantes de las juntas receptoras de votos:

(...) de tal forma que su espíritu le impone a los patronos la obligación de permitir que tanto los trabajadores que sean electores como aquellos que sean miembros de Junta Receptora de Votos puedan ejercer el derecho-deber de sufragar y facilitar, respectivamente, dicho derecho, sin sancionar en forma alguna al trabajador, lo cual abarca también la improcedencia de la rebaja salarial en cualquier caso. Ciertamente, si el patrono está imposibilitado de rebajar el salario por el tiempo que el trabajador deba emplear para trasladarse a ejercer su derecho al sufragio, sin importar cuánto tiempo sea éste, con mucho más razón, tiene el patrono esa misma imposibilidad para con sus trabajadores quienes, además de cumplir con su deber de sufragar, laboran como miembros de Junta Receptora de Votos facilitando precisamente el ejercicio de ese derecho-deber a sus conciudadanos. Esa colaboración que realiza el patrono para con su empleado puede considerarse como una forma de servicio a la Patria, a tenor de lo que establece el artículo 18 de la Constitución Política. En todo caso, como ya hemos indicado, de existir un conflicto entre el interés particular del patrono en que su trabajador ejecute las labores propias de su empleo para acceder al salario correspondiente, y el interés

¹⁰ De las obligaciones de los patronos y los trabajadores independientes. 1.- Son obligaciones de los patronos: (...) c. Otorgar permiso a sus trabajadores, para que puedan recibir las prestaciones a que se refiere este reglamento.

público en que en su lugar realice las labores de miembro de Junta Receptora de Votos y así facilitar y garantizar el funcionamiento del aparato electoral el día que haya elecciones populares, no podríamos anteponer dicho interés particular económico del patrono al interés público hartamente mencionado. La solidaridad del patrono antes de serla para con su colaborador, debe serla para con la Patria y su sistema que le permiten y facilitan no sólo desarrollar su actividad dentro de los medios productivos del país, sino que más aún le garantiza y protege esa práctica en condiciones de igualdad, respeto y seguridad jurídica, sin lo cual su accionar se vería amenazado por inseguro. *Lo anterior es causa suficiente para que el patrono, independientemente del sector que se trate, coadyuve con el Estado en el proceso electoral incentivando a sus trabajadores a participar como miembros de Junta Receptora de Votos, con garantía plena de que su salario no será rebajado por el tiempo en que funja como tal.* Máxime que los eventos eleccionarios de magnitud popular a nivel nacional se realizan de manera ocasional, prácticamente cada cuatro años [cursivas añadidas], (Voto del TSE n.º 1404-E-2002).

Se resalta bajo esta exégesis el hecho insoslayable -de la más alta trascendencia jurídica y cívica- como resulta ser no solo el ejercicio del voto, sino también la participación activa ciudadana durante el proceso electoral como un deber cívico constitucional. De allí que no puedan existir óbices ante dicho ejercicio patriótico, por sobreposición de los deberes laborales, sean -estos- dentro del ámbito público o privado. Para esto, incluso, se dejó previsto en el artículo 32 del Código Electoral (CE), la posibilidad de que un integrante remiso pueda ser conducido por la Fuerza Pública, para que cumpla sus funciones las cuales son honoríficas y obligatorias.

Otra de las disposiciones que actualmente existen dentro de la legislación social es la concerniente a la prohibición patronal de influir en las decisiones políticas de los trabajadores (art. 70 CT). Entendiéndose por dicha acción (verbo influir) el hecho de producir -el patrono- en el ánimo del trabajador una disposición sobre algún interés en particular.

En el caso de que se transgredieran las anteriores disposiciones, se dejó previsto que dentro de la sede administrativa, los inspectores de trabajo comprobaran si había transgresiones, y en caso de darse, levantarán un acta de inspección y prevención (*misé en demeure*) y de no cumplirse con esta se pasaría -posterior a la visita de revisión- a realizar la acusación por infracción laboral ante los tribunales de trabajo los cuales son los competentes para la imposición de la respectiva multa, como se explicó en el aparte destinado a la competencia de la IT.

7. Entrada en vigencia del Código Electoral

Mediante Ley n.º 8765 publicada en el año 2009, se derogó el Código Electoral vigente desde el año 1952 y en su lugar se emitió uno constituido por más de trescientos artículos que vinieron a regular todo lo atinente a la vida electoral del país.

Es importante destacar que este viene a codificar de manera genérica el comportamiento de los trabajadores con ocasión al período de elecciones, en concordancia con lo estipulado en la Constitución Política y el mismo CT, en este sentido:

- a)** Dentro de la Constitución, se viene a establecer que durante el desarrollo del proceso electoral, el TSE es el encargado de dictarle

las medidas pertinentes a la Fuerza Pública, con el fin de que se den condiciones de garantía y libertad irrestrictas, durante el proceso. En sí, se traslada al TSE la potestad de dictar medidas y no la relación de subordinación, en tiempos de elecciones nacionales o de referéndums (art. 102, inc. 6); incluso se viene a complementar dicho mandato con lo dispuesto por el artículo 145 del CE, en el sentido de que las personas deben colaborar en todo momento con el TSE para que las elecciones transcurran y concluyan con normalidad. De dicha norma queda claro que la colaboración la brindan no solo las personas físicas, sino también las jurídicas y máxime si se trata de instituciones del Estado¹¹. De allí que se considere al TSE como un poder más de la República, dentro del orden constitucional, con base en la división de poderes, desarrollada por John Locke y ampliada por Charles Montesquieu (Tesis doctoral, 2013:p.62).

b) Por otro lado, para acceder a puestos de elección popular como lo son los de la Presidencia o Vicepresidencia de la República, Diputaciones, no se debe haber desempeñado cargos públicos -como el de ministros de Gobierno, magistrados, contralores, gerentes de Instituciones Autónomas- dentro de un período anterior a los seis meses o un año, según corresponda (arts. 109 y 132 de la Constitución Política).

¹¹ En este sentido, el artículo 307 del Código Electoral señala dentro de las obligaciones de las oficinas públicas, el suministro de informes sobre todo dato que pida el TSE, relacionados con las funciones que les son propias.

c) Asimismo, el CE prohíbe expresamente a los empleados públicos, durante las horas de oficina, dedicarse a trabajos o discusiones que tengan carácter de propaganda política (art. 146). Lo cual debe ser concordado con lo dispuesto por el Estatuto del Servicio Civil, en el sentido de que las prohibiciones estriban no solo en el ejercicio de la actividad política durante el desempeño de sus funciones; sino también en hechos tales como sancionar a los colaboradores en represalia del orden político electoral; o bien, recoger, directa o indirectamente, contribuciones políticas dentro del servicio público, valiéndose de determinado cargo para beneficiar a un partido político; o percibir, sin la anuencia expresa de la institución donde se labore, sueldos o subvenciones adicionales de otras entidades oficiales, en ocasión de la participación electoral (art.40). La trasgresión a dichos enunciados podría conllevar desde una suspensión hasta un despido sin responsabilidad patronal e inhabilitación para ejercer cargos públicos y responsabilidades penales (art. 101, 105 Constitución Política), dependiendo de la gravedad de lo acontecido. El actual artículo 35 de la Ley de Personal de la Asamblea Legislativa dispone similarmente las anteriores conductas equiparándolas tanto para sus servidores en propiedad como para los de confianza, ya que por expresa disposición de la Sala Constitucional, se vino a equiparar para ambos lo atinente al régimen disciplinario (voto n.º 10.996-2000).

d) Tratándose de funcionarios Judiciales (magistrados, jueces, letrados, tramitadores y cualquier otro funcionario pagado con presupuesto del Poder Judicial) la prohibición va más allá, por

cuanto no pueden tomar parte activa en actividades de los partidos políticos, ni participar como delegados del Tribunal Supremo de Elecciones, ni usar divisas, ni colocar distintivos en sus viviendas o hacer ostentación partidista¹², todo con el fin de mantener su independencia, imparcialidad y objetividad¹³.

e) Por su parte y bajo pena de destitución e inhabilitación, en igual sentido toda persona empleada del TSE, ministros de Gobierno, contralores, miembros de Juntas Directivas solo pueden ejercer el derecho al voto el día correspondiente, absteniéndose de cualquier otra participación; esto con el fin de mantener dentro de sus cargos, la debida independencia.

f) En general, les está vedado a los trabajadores extranjeros intervenir en asuntos políticos electorales de Costa Rica, según el artículo 19 constitucional.

Llama la atención que el Código Electoral venga a estipular dos situaciones similares que se encuentran reguladas dentro del Código de Trabajo e incluso con remisión a este; específicamente lo atinente a los artículos comentados 69 y 70 del CT. Así, se dispone en el artículo 292 electoral que el patrono que incumpla con la obligación establecida en el inciso j) del artículo 69 del CT, sea el de no obstaculizarles el derecho

¹² En este sentido señala la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 9, incisos 5 y 6, la prohibición de cualquier participación electoral, salvo la emisión de su voto; tomar parte activa en reuniones, manifestaciones y otros actos de carácter político electoral o partidista, aunque les fueren permitidos a los demás ciudadanos.

¹³ La Sala Constitucional en voto n.º 2883-1996 consideró que no era inconstitucional, ni un retroceso en el campo democrático dichas disposiciones, por cuanto al fin y al cabo no se le está impidiendo al funcionario tener una ideología, ni tampoco tener una simpatía política, siempre que se contenga de expresiones públicas o manifiestas, ya que en el recinto de votación tendrá oportunidad de expresarse en condiciones de libertad iguales a las de cualquier otro ciudadano.

que ostentan los empleados de ausentarse -de su trabajo el día de las elecciones- durante un tiempo prudencial con el fin de que emitan su voto, o que en virtud de ello, les aplique alguna sanción o les reduzca el salario, por lo que en este caso, estipula el CE que se le impondrá una multa de entre dos a cinco salarios base.

Es el propio TSE el encargado de aplicar las multas por las faltas electorales, por medio de su Dirección General del Registro Electoral o de Financiamiento de Partidos Políticos, mediante un procedimiento administrativo ordinario a cargo de la Inspección Electoral, en el que se deberá garantizar el debido proceso¹⁴ del presunto infractor. Una vez concluido, dicha Inspección Electoral lo deberá trasladar ante el Tribunal, para la respectiva resolución.

Pareciera desprenderse de lo anterior que en principio existe un conflicto de competencia de funciones entre el TSE, los Juzgados de Trabajo y la Inspección de Trabajo. No obstante, bajo el esquema de una interpretación en donde debe existir -dentro de la concepción moderna de los Estados- una coordinación funcional entre las distintas dependencias de los poderes, con el fin último de cumplir con los objetivos públicos, se puede pensar que no existen conflictos, sino una sinergia conforme a la última reforma que hizo el legislador. En este sentido, al ser el CE ley posterior y especial al CT, la competencia para

¹⁴ Entendiéndose que dentro de este, existen actuaciones que, en caso de violentarse, son amparables dentro de la vía constitucional, entre las que destacan, básicamente, las siguientes: **a)** Hacer traslado de cargos al afectado, lo cual implica comunicar en forma individualizada, concreta y oportuna los hechos que se imputan; **b)** Permitirle el acceso irrestricto al expediente administrativo; **c)** Concederle un plazo razonable para la preparación de su defensa; **d)** Concederle la audiencia y permitirle aportar toda prueba que considere oportuna para respaldar su defensa; **e)** Fundamentar las resoluciones que pongan fin al procedimiento; **f)** Reconocer su derecho a recurrir contra la resolución sancionatoria (Voto de la Sala Constitucional n.º 948-2014).

sancionar las infracciones específicas en tiempo de elecciones, si bien le corresponden expresamente al TSE, por así disponerse a partir del año 2009, sí resulta oportuno pensarse en una coordinación interinstitucional, para que la IT sirva de apoyo en la investigación previa, pero con remisión ante el TSE para la sanción correspondiente. Puede, incluso, utilizarse su ciclo inspectivo de prevención, para que se deje sin efecto la actuación irregular; pues como se ha referido, uno de los fines del derecho sancionador administrativo no es la imposición de la multa (esta debe ser la ultima ratio), sino la prevención y desistimiento de la conducta por parte de sus administrados (heterotutela). Esta situación que está prevista no solo como se ha visto dentro del CE, en cuanto al deber de colaboración y coordinación de las instituciones para con el TSE, sino también dentro de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social al disponerse el deber de la IT de prestar colaboración y auxilio a otras instituciones del Estado, dentro del ejercicio de sus funciones (art. 88). Con esto se sustrae, por disposición legal, la potestad sancionadora de la esfera judicial, para ser impuesta dentro de la sede administrativa bajo la corriente del *ius puniendi* de heterotutela administrativa.

Por último, resulta interesante ventilar el hecho de que lo dispuesto por el artículo 70 inc. c) del CT dejó de ser una mera infracción laboral¹⁵

¹⁵ Criterio contrario se deslinda de la resolución n.º 1425 del año 2014 (redactada por el magistrado Luis Antonio Sobrado) que escinde las conductas previstas por el artículo 279 del CE, manteniendo la conducta prevista -de manera independiente- dentro del artículo 70 inc. c) del CT. Dentro de dicha desmembración, el TSE considera tres posibilidades distintas: "a) cuando se reproche la transgresión del artículo 70 inciso c) del Código de Trabajo, porque el patrono ha influido -o tratado de hacerlo- en las decisiones políticas de sus trabajadores, la vía idónea para el reclamo es la jurisdicción laboral ordinaria por tratarse de una falta justamente de naturaleza laboral; b) de otra parte, cuando la influencia del patrono se agrave con el uso de los elementos modales del tipo previsto en el ordinal 279 del Código Electoral -a saber dadas, promesas de dadas, violencia y/o amenazas- corresponde conocer la causa a la jurisdicción penal ordinaria a través de la acción que, eventualmente, ejerza

ante una posible influencia de decisión política patronal hacia sus trabajadores, para pasar a convertirse en un delito electoral, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 279 de su código, expresando al efecto:

ARTÍCULO 279.- Delito contra la libre determinación del votante. Se impondrá pena de prisión de dos a doce meses a quien, por medio de dádivas, promesas de dádivas violencia y/o amenazas, trate de inducir o induzca a una persona a adherirse a una candidatura, a votar en determinado sentido o a abstenerse de hacerlo. La pena será de dos a seis años de prisión, para quienes realicen las conductas indicadas en el párrafo anterior, bajo las siguientes circunstancias agravantes: a) Estas conductas sean cometidas por funcionarios(as) públicos que actúan en el ejercicio de su cargo o con ocasión de este y se ofrezcan o entreguen bonos de vivienda, becas, pensiones o cualquier otro tipo de beneficio, ayuda social o dádiva financiados con fondos públicos para inducir a una persona a votar en determinado sentido, a adherirse a una candidatura o a abstenerse de hacerlo. b) Se realicen actos de coacción, violencia, amenazas o se tomen represalias en perjuicio de trabajadores(as) asalariados(as) por parte de sus patronos o sus representantes para inducir a una persona a votar en determinado sentido, a adherirse a una candidatura o a abstenerse de hacerlo. Será reprimido con prisión de dos a seis años, a quien denuncie o acuse falsamente como

el Ministerio Público por tratarse de un delito de acción pública (numeral 285 del Código Electoral); y, c) en cualquier caso, cuando la injerencia del patrono infrinja –o amenace infringir– la efectiva libertad del sufragio del trabajador, entendida como su derecho fundamental a decidir su voto sin ningún tipo de presiones espurias, entonces este Órgano Constitucional, como juez constitucional especializado en la tutela de esas prerrogativas ciudadanas de contenido político-electoral, podría revisar la situación a través del recurso de amparo electoral (artículos 225 a 231 del Código Electoral), sin perjuicio de las competencias sancionatorias de otras autoridades públicas, como las expuestas. Por último, conviene resaltar que, tratándose de las faltas laborales, la Inspección General de Trabajo cuenta, por disposición expresa de ley, con legitimación activa ante los tribunales ordinarios para solicitar el juzgamiento de esas incorrecciones (ordinal 613 del Código de Trabajo)". Mediante dicho criterio, por una parte se deja de lado el hecho de que el artículo mencionado del Código Electoral subsumió como delito la conducta "influir" sin hacer distinción alguna, y por otra, se obvia que el legislador posibilitó a dicho órgano de la República para que sancionara la infraccionalidad bajo la teoría moderna del *ius puniendi* de heterotutela.

autor o partícipe del delito contra la libre determinación del votante, a una persona que se sabe inocente o simule contra ella la existencia de pruebas.

En este caso, al estarse ante un delito cuya influencia se puede agravar por ciertos presupuestos (dádivas, amenazas, coacción, etc.), la actuación de la IT sí cambiaría, pues no podría realizar -por conocimiento propio (actuación oficiosa) o denuncia de parte- una prevención con el fin de que no se incurra más en dicha conducta (*misé en demeure*), por cuanto el delito estaría consumado y dicho plazo de oportunidad está previsto única y exclusivamente para las contravenciones a las leyes de trabajo, no así para la materia delictiva. Ante esta tipicidad particular, conforme al artículo 281 del Código Procesal Penal, debería coordinarse y dar la ayuda necesaria al TSE para que ambas instituciones en conjunto interpongan la denuncia correspondiente ante los tribunales penales competentes. Sirviendo lo previamente actuado y el conocimiento de los hechos como materia probatoria ante un eventual juicio. De allí la necesidad de que exista un protocolo de actuaciones entre ambas, con el fin de hacer dable la verificación del delito dentro de las etapas procedimentales penales.

8. Conclusiones

Llegados a esta etapa del presente ensayo, resulta oportuno destacar que el país se ha caracterizado por ir democratizando la institucionalidad y a la vez fortaleciéndola mediante cimientos o mecanismos como el de la estabilidad laboral dentro de la función pública, con el fin de provocar una continua satisfacción a los intereses de la ciudadanía, mediante funcionarios con experticia dentro de los

diferentes campos del quehacer institucional. Asimismo, ha habido preocupación por ir remozando la legislación electoral como instrumento democrático para acceder al poder, adaptándola a las nuevas necesidades que demandan los cambios de concepción sociojurídicos mundiales y propios de la idiosincrasia del pueblo costarricense. Además de dicho rejuvenecimiento, se ha prolijado por todo un fortalecimiento desde el ámbito constitucional, en concordancia con una actuación proactiva y efectiva por parte del Tribunal Supremo de Elecciones.

Dentro de las modificaciones que se han originado con dicho transcurrir, es dable pensar en las máximas jurídicas que “ley posterior deroga a la anterior” y que “lo particular rige sobre lo general”, no obstante a la emisión del Código Electoral del año 2009 si bien las infracciones previstas por el Código de Trabajo, en sus artículos 69 y 70, a primera vista, pareciera que ya no son competencia de la Inspección de Trabajo, no resulta ser del todo cierto por cuanto dentro de una concepción moderna estatal, en donde los recursos deben utilizarse óptimamente, la actuación coordinada interinstitucional es necesaria, por eso que se considere que debe prevalecer antes de una exclusión de alguna de ellas, una sinergia conforme a la última reforma que hizo el legislador. De aquí la necesidad de que exista un protocolo de actuaciones entre el Tribunal Supremo de Elecciones (Inspección Electoral) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Inspección de Trabajo), con el fin de hacer dable, las actuaciones en conjunto, cuando se esté en presencia de una infracción o un delito electoral, en tiempo de elecciones populares.

Es por ello que no se comparta la resolución del TSE, n.º 1425 correspondiente al año 2014, que hace recaer de manera exclusiva la responsabilidad y competencia funcional solo en la IT, mediante una escisión interpretativa que obvia la subsunción explicada del artículo 70 inc. c) del CT, dentro de las conductas delictuosas previstas en el artículo 279 del CE; y, por otro lado, que desaprovecha la oportunidad de sancionar la infraccionalidad -bajo la teoría moderna del *ius puniendi* de heterotutela- dentro de su propia sede. Con lo anterior, sortearía precisamente la judicialización y el largo transcurrir que conlleva el sometimiento a dos vías, sea la administrativa y la judicial, dentro del proceso de infraccionalidad laboral costarricense que data de algo más de setenta años y ha demostrado la falta de protección oportuna cautelar ante dichas conductas (tesis doctoral, 2013, p. 440).

Se resalta finalmente, el hecho insoslayable de que no solo el ejercicio del voto se protege por parte del sistema democrático costarricense, sino que dicha defensa va en el sentido de que este debe ser espontáneo, sin que exista de previo un sesgo o presiones externas a la voluntad propia del votante. Igualmente, se prohija la participación activa ciudadana durante el proceso electoral (integrando juntas electorales), como un deber cívico constitucional. De allí que no puedan existir óbices dentro de las relaciones laborales (privadas-públicas) ante dicho ejercicio patriótico. Para esto, se dejó prevista dentro del artículo 32 del Código Electoral la posibilidad de que un integrante remiso, pueda ser conducido por la Fuerza Pública, para que cumpla sus funciones. Lo anterior resulta ser de la más alta trascendencia jurídica y cívica, dentro de cualquier sistema alterno y democrático, como es el nuestro.

Literatura consultada

Libros

Briones Briones, E. (2007). *Manual de procedimientos de la Inspección de Trabajo, comentado y con legislación conexas*. San José, C.R.: Editorial Investigaciones Jurídicas.

Briones Briones, E. (2013) *Reflexiones en torno al derecho laboral. En conmemoración del setenta aniversario del Código de Trabajo*. San José, C.R.: Editorial Isolma.

García Gómez de Mercado, F. (2007). *Sanciones administrativas. Garantías, derechos y recursos del presunto responsable*. 3.^a ed. Granada, España: Editorial Comares.

Porrúa Pérez, F. (1979). *Teoría del Estado*. 13 ed. México, D.F.: Editorial Porrúa, S.A.

Varios autores (2007). *Historia de los derechos fundamentales*. Tomo 111, volumen 11, Libro 1, Madrid-España.

Publicaciones periódicas

Arias Ramírez, Bernal. "Límites de competencia entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional". En: *Revista de Derecho Electoral*, Segundo Semestre (12):371-383, 2011.

De la Cruz de Lemos. Vladimir. "El largo camino hacia las libertades electorales, 7 de noviembre. Día de la Democracia Costarricense". En: *Revista de Derecho Electoral*, Primer Semestre Tribunal Supremo de Elecciones (13):1-38, 2012.

Briones Briones, Eric. "Fueros laborales". En: *Revista Ivstitia* (271-272):29-37, 2009.

Briones Briones, Eric. "Régimen sancionatorio de la Inspección de Trabajo en Costa Rica (misé en demeure)". En: *Revista Judicial*, (101):34-46, 2011.

Briones Briones, Eric. "Protección de la salud de la persona trabajadora, a nivel constitucional". En: *Revista de la Sala Segunda*, (10):79-91, 2013.

Trabajos finales de graduación

Briones, E. (2013). Hacia un cambio de paradigma del sistema sancionatorio costarricense por infraccionalidad laboral. Trabajo final de graduación para obtener el título de doctor en Derecho Laboral de la Universidad Estatal a Distancia. Pp. 542

Resoluciones

Sala Constitucional. Voto n.º 2883 de las 17:00 h del 13 junio del año 1996.

Sala Constitucional. Voto n.º 8193 de las 15:05 h del 13 de septiembre del año 2000.

Sala Constitucional. Voto n.º 10.996 de las 8:34 h del 13 de diciembre del año 2000.

Sala Constitucional. Voto n.º 11.262 de las 15:00 h del 24 de agosto del año 2005.

Sala Constitucional. Voto n.º 5015 de las 10:44 h del 15 de abril del año 2011.

Sala Constitucional. Voto n.º 13799 de las 14:59 h del 12 de octubre del año 2011.

Sala Constitucional. Voto n.º 05979 de las 9:05 h del 11 de mayo del año 2012.

Sala Constitucional. Voto n.º 000498 de las 14:30 h del 15 de enero del año 2014.

Sala Constitucional. Voto n.º 000675 de las 09:05 h del 17 de enero del año 2014.

Sala Constitucional. Voto n.º 000948 de las 10:30 h del 24 de enero del año 2014.

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto n.º 1404-E-2002 de las 12:35 h del 29 de julio del año 2002.

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto no. 1425-E7-2014 de las 13:15 h del 24 de abril del año 2014.

Legislación

Código de Trabajo de Costa Rica. Anotado y Concordado. Alvaro Valerio Sánchez y Henry Rodríguez Gonzalo. Imprenta Nacional. 1979.

Constitución Política de Costa Rica, 1949 (versión electrónica). Recuperado el 19 de febrero de 2014, desde <http://www.tramites.go.cr/manual/espanol/legislacion/ConstitucionPolitica.pdf>.

Código Electoral (Ley n.º 8765), publicado en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 en fecha 2 de setiembre de 2009 (versión electrónica). Recuperado el 19 de febrero de 2014, desde http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigo_electoral.pdf

Directriz n.º 017-MTSS (Manual de Procedimientos Legales de la Inspección de Trabajo). Publicada en La Gaceta Digital, n.º 245, en fecha 19 de diciembre del año 2013.

Estatuto del Servicio Civil de Costa Rica y su Reglamento (Decreto Ejecutivo n.º 21 de 14 de diciembre de 1954). Recuperado el 21 de febrero de 2014, desde http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCgQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.hacienda.go.cr%2Fcentro%2Fdatos%2FReglamentos%2520de%2520ley%2FREGLAMENTO%2520DEL%2520ESTATUTO%2520DE%2520SERVICIO%2520CIVIL.doc&ei=0IwHU838FsTesASVnIKQAg&usg=AFQjCNGvja6r2DDcAZqzvF7ak06zn diSvA&sig2=YpRnGIniT3vyIB2s_yAHhQ&bvm=bv.61725948,d.cWc

Ley sobre regulación del Referéndum (n.º 8492). Recuperado el 4 de marzo del 2014, desde http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=56821&nVersion=62317&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO

Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (versión electrónica). Recuperado el 17 de enero de 2014, desde <http://admsjoarc19.ccss.sa.cr:82/rhumanos/normativa/Ley%20Org%C3%A1nica%20del%20Ministerio%20de%20Trabajo%20y%20Seguridad%20Social.pdf>.

Ley Orgánica del Poder judicial (versión electrónica). Recuperada el 12 de marzo de 2014, desde <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leyorganicapoderjudicial.pdf>.

Ley de Personal de la Asamblea Legislativa (versión electrónica). Recuperada el 12 de marzo de 2014, desde http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=5135&nVersion=5451&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO.

Reglamento del Seguro de Salud. Recuperado el 3 de marzo de 2014, desde <http://www.cendeisss.sa.cr/etica/reglamentosalud.pdf>

Páginas web site

<https://www.tse.go.cr/>

<http://www.bibliojuridica.org./libros/1/139/45.pdf>

Otras fuentes de información

Periódico mensual, OJO, Enero 2014.