

Acceso a justicia laboral en Centroamérica

Access to labor justice in Central America

FERNANDO BOLAÑOS*

Resumen: Esta ponencia nos presenta una reflexión de carácter general sobre los valores y principios más importantes que subyacen a un sistema de acceso a la justicia laboral democrático, eficiente y justo. El trabajo pretende además establecer una vinculación sistemática entre los conceptos de institucionalidad y de acceso a la justicia, refiriéndose a la interrelación entre ambas nociones y entre los valores que alimentan el uno y el otro. A los propósitos del trabajo se mencionan y analizan entonces cuatro grandes subtemas: la transparencia, el equilibrio de las partes en el proceso laboral, el problema de la justicia pronta, y el principio de tutela judicial efectiva. Todo lo anterior con referencias a la legislación centroamericana y de República Dominicana y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Palabras clave: equilibrio – celeridad – concentración – tutela judicial efectiva

Summary: This paper presents a reflection of general character on the most important values and principles that underlie a system of access to the democratic, efficient and fair labor justice. The paper also tries to establish a systematic connection between the concepts of institutionality and access to justice, referring to the interrelationship between both notions and values that feed one another. For work purposes are mentioned and then analyzed four great subthemes: transparency, balance of parties in the labor process, the issue of speedy justice and the principle of effective judicial guardianship. All the above with references to Central America and Dominican Republic legislation and the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights.

Keywords: balance – swiftness – concentration – effective judicial guardianship

CONTENIDO: INTRODUCCIÓN.- I. VALORES QUE SUBYACEN AL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA LABORAL.- II. EL TEMA DEL EQUILIBRIO DE LAS PARTES EN LA JUSTICIA LABORAL.- III. EL PROBLEMA DE LA JUSTICIA PRONTA.- IV. LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.

INTRODUCCIÓN

El tema del acceso a la justicia laboral, tanto en mi país, Costa Rica, como en el resto de Centro América, ya ha sido analizado de manera

* Profesor de Derecho Laboral de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y de la Universidad Nacional, en Costa Rica. Consultor externo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y autor de varios libros, tales como *La libertad sindical en Costa Rica*, *Estado social de derecho y negociación colectiva*, y *Alcances de la libertad sindical*.

plausible desde el punto de vista comparativo, señalando diferencias y similitudes, pero sobre todo deficiencias. Así un grupo de investigadores, de la «Iniciativa Regional para la Responsabilidad Social y el Trabajo Digno», auspiciados por la Unión Europea, realizaron esa labor en el año 2007¹. En el año 2010, bajo iniciativa de la Asociación Centroamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, y con la colaboración de la Oficina Regional de la Organización Internacional del Trabajo, se solicitaron informes nacionales para conjuntar una obra plurinacional sobre «Administración de Justicia Laboral en América Central, Panamá y República Dominicana». Se trata de un nuevo estudio que seguramente permitirá también realizar valiosas comparaciones y señalar los principales problemas de la justicia laboral en el área centroamericana y del Caribe.

Dado que existen esfuerzos como los anteriores, nos ha parecido más prudente en este momento abordar el tema del acceso a la justicia laboral en Centroamérica desde una perspectiva menos interesada en el derecho positivo de cada nación, y más en los valores que subyacen a la idea de una justicia laboral justa, democrática y eficiente para todos los pobladores del área. Nuestra preocupación principal entonces es el tema de la justicia laboral desde su perspectiva institucional, y de cómo, a partir de esta perspectiva, se puede contribuir a mejorar nuestras sociedades.

I. VALORES QUE SUBYACEN AL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA LABORAL

Existe una indudable relación entre desarrollo social y económico, por una parte, y calidad institucional por la otra. En este sentido, «la calidad de las normas, la medida en que estas incentivan u obstaculizan la actividad empresarial, profesional y laboral, es un elemento institucional importante»². Se trata ciertamente de que exista seguridad jurídica, como fundamento de una sociedad organizada para el trabajo y para el mercado, pero también de un convencimiento natural en el valor de las instituciones y en la necesidad de regular el comportamiento de las empresas y de los individuos, así como de una Administración de Justicia garante de todo el sistema. En palabras de Carlos Sebastián, «la garantía del cumplimiento de las leyes y de los contratos necesita una Administración de Justicia eficaz e independiente. Pero también unos

1 Ver CHICAS, Francisco, Sonia RUBIO & Astrid VALENCIA. *Obstáculos a la justicia laboral en Centroamérica y el Caribe: análisis comparativo*. El Salvador: Iniciativa Regional para la Responsabilidad Social y el Trabajo Digno, 2007.

2 Carlos SEBASTIÁN. «Instituciones y crecimiento económico: un marco conceptual». *Claves de Razón Práctica* 166 (2006), pp. 24-31, p. 27.

valores sociales que no sean tolerantes con los incumplidores. Ambos aspectos se refuerzan mutuamente»³.

La seguridad jurídica desaparece cuando las instituciones son débiles, cuando la administración de justicia es venal o corrupta y cuando el sistema de valores que subyace al ordenamiento jurídico no es lo suficientemente fuerte para castigar al infractor. En palabras del profesor de la Universidad de Murcia, Fernando Jiménez, y con apoyo de autores como Rohtstein y Uslaner,

[...] en aquellos sistemas políticos en los que las políticas gubernamentales son ineficientes, parciales (persiguen el beneficio de grupos sociales particulares) y corruptas, se imposibilita el desarrollo de un sentido de solidaridad social y se estimula la confianza particularizada en diferentes grupos sociales por encima de la confianza generalizada en toda la sociedad. Cuando ocurre esto, cuando la confianza que prevalece es la que se deposita en la propia familia, clan, etnia o partido político, la política en esa sociedad se convierte en «un juego de suma cero entre grupos en conflicto»⁴.

Ahora bien, el funcionamiento correcto de las instituciones de un Estado, y particularmente las que refieren a la administración de justicia, repercuten de vuelta, ya no solo en el sistema de valores de una sociedad, sino también en las expectativas que tienen los ciudadanos del funcionamiento de esas instituciones. Si los ciudadanos estiman que las instituciones y, particularmente la Administración de Justicia, sea en vía administrativa (Ministerios de Trabajo por ejemplo), o en vía judicial, no funcionan correctamente, se genera desconfianza e incluso una actitud de cinismo contra el sistema que termina relajando la capacidad de reacción de esa misma ciudadanía ante las instituciones deficientes y ante la corrupción⁵. Cuando se pierde esa capacidad de reacción, el sistema institucional entra en un círculo vicioso que atenta contra la normalidad democrática y el desarrollo económico mismo.

En el mundo del Derecho del Trabajo, particularmente, la ausencia de un sistema democrático y eficiente de acceso a la justicia, comporta un efecto adicional que consiste en un aumento del desequilibrio social entre capital y trabajo, favoreciendo las prácticas desventajosas para los trabajadores al interior de las empresas y fortaleciendo relaciones de trabajo abiertamente expoliadoras. Posiblemente a ello se refiere Ciudad Reynaud cuando señala que «La falta de fiscalización y las dificultades de acceso a la justicia han contribuido a la flexibilización de

3 L. cit.

4 JIMÉNEZ, Fernando. «¿Se puede prevenir la corrupción?». *Claves de Razón Práctica*, 213 (2011), pp. 8-15, p. 9.

5 Ver en este sentido, el mismo artículo de Fernando Jiménez, donde se refiere a la situación española (*ibidem*, p. 13).

las relaciones laborales, probablemente en mayor medida que algunas reformas legales, y se justifican en el temor a la destrucción de empleos que podría provocar una aplicación estricta de la legislación»⁶.

Siguiendo a este mismo autor, no cabe la menor duda de la íntima relación existente entre justicia laboral y trabajo decente, de modo que el acceso a la justicia laboral tiene una repercusión inmediata en las condiciones económicas y sociales de la mayoría de los trabajadores asalariados de aquellos países donde el trabajo decente es por ahora solamente una aspiración en el tiempo⁷.

Pareciera necesario plantearse entonces cuáles son los valores que deberían sostener un sistema de justicia laboral para que este resulte democrático, justo, eficiente, y sobre todo, confiable para los ciudadanos que lo utilizan. Desde mi punto de vista existen al menos cuatro valores que se requiere desarrollar como puntales del sistema: transparencia, equilibrio, justicia pronta, y tutela judicial efectiva.

La transparencia es un elemento de carácter social y moral que se obtiene con la rendición de cuentas, con una debida apertura ante la sociedad, y con un sistema de elección de autoridades administrativas y judiciales que garanticen el acceso democrático y en igualdad de condiciones a los puestos desde los cuales se administra la justicia administrativa o judicial. Dado que profundizar en este tema nos alejaría de los objetivos originales de este trabajo, no vamos a insistir en este tema, de modo que podamos dedicar las siguientes páginas a los otros valores mencionados.

II. EL TEMA DEL EQUILIBRIO DE LAS PARTES EN LA JUSTICIA LABORAL

En el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, el equilibrio de intereses y, por tanto, de poderes y de facultades de las partes, dentro del sistema de justicia laboral, presenta caracteres propios, los cuales van más allá de una igualdad formal dentro del proceso y de la garantía del contradictorio. Existiendo, como se conoce, una parte que normalmente se presenta a los procesos administrativos y judiciales en inferioridad de condiciones materiales frente a su contraparte, el Derecho Laboral ha tutelado garantías de protección específica a favor de los trabajadores, con la intención de equilibrar en el mundo del derecho lo que resulta desigual en el mundo del mercado y de las relaciones sociales. Los instrumentos

6 CIUDAD REYNAUD, Adolfo. «Trabajo Decente y modernización de la justicia laboral. Las reformas procesales emprendidas en América Latina». *Derecho Laboral (Costa Rica)*, 2 (2011), pp. 20.

7 Sobre el particular, señala Ciudad Reynaud que «...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» (ibidem, p. 23).

que consagran derechos fundamentales a nivel internacional, como es el caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, cuyo texto se suscribió en San José, el 22 de noviembre de 1969⁸, suelen referirse a las garantías generales del habitante de un Estado frente a cualquier tipo de procedimiento judicial. Así, el artículo 8, III. 1, de la citada Convención establece el derecho de toda persona a ser oída,

con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e 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.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador⁹, contiene una norma que, a nuestro juicio, permite ir más allá del garantismo tradicional en materia de derecho social, cuando en el artículo 32, inciso segundo, refiriéndose a la correlación entre deberes y derechos nos señala que: «Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática». El bien común, como concepto filosófico, y la seguridad del conglomerado social, como valor superior, constituyen en esta norma del Protocolo mencionado una excepción a lo que podría ser un principio de «neutralismo» absoluto entre los derechos de unos y otros, cuando de la relación laboral se trata. En efecto, encontramos razones de orden superior que exigen de cada ordenamiento legal una protección especial frente a los grupos más débiles, entre los cuales se encuentran los asalariados.

Varias opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos han ratificado los criterios anteriores. Así, en la Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999, el Alto Tribunal señaló:

En opinión de esta Corte, para que exista «debido proceso legal» es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables. Al efecto, es útil recordar que el proceso es un medio para asegurar, en la mayor medida posible, la solución justa de una controversia [...] Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia. Es así como se atiende el principio de igualdad ante la ley y los tribunales y a la correlativa prohibición de discriminación. La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas

8 La Convención Americana sobre Derechos Humanos entró en vigencia el 18 de julio de 1978.

9 Aprobado en Costa Rica por ley 7907 de 3 de setiembre de 1999.

de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas [...] ¹⁰

En el caso costarricense, estos principios superiores los vamos a encontrar claramente contenidos en el artículo 74 de la Constitución Política y en el artículo primero del Código de Trabajo. El referido artículo constitucional señala que los derechos y beneficios contenidos en el Capítulo de Garantías Sociales son irrenunciables, agregando que la enumeración de esos derechos, «no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional». Por su parte, el artículo primero del Código de Trabajo, señala que dicho Código «regula los derechos y obligaciones de patronos y trabajadores con ocasión del trabajo y de acuerdo con los principios cristianos y de Justicia Social». Un interés especial por la protección de los derechos de los trabajadores la encontramos, por su parte, en el artículo 46 de la Carta de la Organización de Estados Americanos¹¹, reforzado por el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que específicamente compromete a los Estados parte a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, para lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA). En complemento con lo anterior, y como bien lo ha señalado también la Corte Interamericana de Derechos Humanos, todos estos instrumentos del Derecho Internacional deben relacionarse con el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹².

Si bien no existe un convenio internacional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que de manera expresa señale la necesidad de una protección procesal específica a favor de los trabajadores,

¹⁰ Opinión consultativa disponible en: http://www.cidh.oas.org/countryrep/AccesoDESC07sp/Accessodesciv.sp.htm#_ftnref132

¹¹ El artículo indica que: «Los Estados miembros reconocen que, para facilitar el proceso de la integración regional latinoamericana, es necesario armonizar la legislación social de los países en desarrollo, especialmente en el campo laboral y de la seguridad social, a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos, y convienen en realizar los máximos esfuerzos para alcanzar esta finalidad».

¹² Ver al respecto, Opinión Consultiva OC-16/99 del 1 de octubre de 1999 (*supra*, nota 11).

de cara al sistema de administración de justicia por los Estados partes, esa protección arranca de manera clara con la Declaración de Filadelfia del 10 de mayo de 1944, donde ya en el artículo primero se señala que el trabajo no es una mercancía y se continúa en el artículo dos, inciso primero de la misma Declaración, el cual expresa que «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en libertad de oportunidades». Principios como el último han alentado convenios sobre la no discriminación en el empleo, como los convenios número cien y ciento once, que hoy se encuentran catalogados por la misma OIT como dos de los ocho convenios más importantes de la Organización.

El equilibrio sustantivo y procesal de los trabajadores, ha conocido, en el Derecho Laboral, diversos institutos como el principio protector, el principio de irrenunciabilidad, el principio de continuidad de la relación laboral y el principio de primacía de la realidad, todos recogidos de manera articulada en la doctrina latinoamericana de profesores de la talla de Americo Plá Rodríguez, Mario de la Cueva y Mario Pasco Cosmópolis. Vale decir que los principios propios del Derecho de Trabajo para equilibrar la relación laboral tampoco han sido ajenos a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Así, en el voto razonado concurrente del Juez Sergio García Ramírez, que acompaña la Opinión Consultiva OC-18/03, se hace la siguiente observación de suyo importante:

La verdadera igualdad ante la ley no se cifra solamente en la declaración igualitaria que esta pudiera contener, sin miramiento para las condiciones reales en que se encuentran las personas sujetas a ella. No hay igualdad cuando pactan —para formar, por ejemplo, una relación de trabajo— el empleador, que cuenta con suficientes recursos y se sabe apoyado por las leyes, y el trabajador que solo dispone de sus brazos e intuye —o conoce perfectamente— que las leyes no le ofrecerán el apoyo que brindan a su contraparte. Tampoco hay auténtica igualdad cuando comparecen ante el tribunal un contendiente poderoso, bien provisto de medios de defensa, y un litigante débil, que carece de los instrumentos para probar y alegar en su defensa, independientemente de las buenas razones y los derechos que sustenten sus respectivas pretensiones¹³.

13 En este sentido, el Juez García Ramírez hace la siguiente manifestación que no deja ninguna duda sobre el garantismo que se desprende de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, en materia laboral: «La proclamación de derechos sin la provisión de garantías para hacerlos valer queda en el vacío. Se convierte en una formulación estéril, que siembra expectativas y produce frustraciones. Por ello es preciso establecer las garantías que permitan reclamar el reconocimiento de los derechos, recuperarlos cuando han sido desconocidos, restablecerlos si fueron vulnerados y ponerlos en práctica cuando su ejercicio tropieza con obstáculos indebidos. A esto atiende el principio de acceso igual y expedito a la protección jurisdiccional efectiva, es decir, la posibilidad real de acceder a la justicia a través de los medios que el ordenamiento interno proporciona a todas las

En el mismo sentido, en su sentencia de fecha 2 de febrero de 2001, indicó la Corte Interamericana que:

La Corte observa que el elenco de garantías mínimas establecido en el numeral 2 del artículo 8 de la Convención se aplica a los órdenes mencionados en el numeral 1 del mismo artículo, o sea, la determinación de derechos y obligaciones de orden «civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter». Esto revela el amplio alcance del debido proceso; el individuo tiene el derecho al debido proceso entendido en los términos del artículo 8.1 y 8.2, tanto en materia penal como en todos estos otros órdenes¹⁴.

En cualquier caso, y como bien lo indican los autores del estudio previamente citado en este trabajo, titulado «Obstáculos a la justicia laboral en Centroamérica y el Caribe», el acceso a la justicia no se reduce al acceso formal a la instancia judicial, pues «entraña la existencia de instrumentos jurídicos no solamente judiciales, sino también administrativos y culturales que permitan el goce de los derechos»¹⁵.

Pues bien, dentro de los medios que los Estados ponen normalmente a disposición de los trabajadores para resolver factores de desigualdad real se encuentran los llamados principios de gratuidad y de patrocinio letrado. La gratuidad ha sido normalmente analizada en nuestros sistemas de derecho laboral, como la participación del trabajador en los procesos administrativos y judiciales sin necesidad de cubrir ninguna tasa judicial, sin la exigencia de afianzamiento de costas y con el pago a costa del Estado de los gastos normales del proceso. No obstante, y como bien lo señala el estudio arriba mencionado sobre la justicia laboral en Centroamérica y el Caribe, los problemas económicos a que se enfrenta el trabajador, normalmente, son mucho más serios y sutiles, pues el tiempo que dedica el trabajador a atender el juicio, el costo del transporte para desplazarse a los edificios judiciales o administrativos y el costo de trasladar testigos a una corte judicial, para poner ejemplos concretos, significan una desventaja de carácter económico evidente para una de las partes¹⁶.

El tema del patrocinio legal en nuestros países guarda de suyo una problemática muy especial, pues si bien lo normal es que los trabajadores no necesiten de abogado para acudir a los tribunales, pudiendo dirigir el asunto por su propia cuenta, lo cierto es que esta aparente ventaja termina convirtiéndose en una desventaja para el trabajador y en una

personas, con la finalidad de alcanzar una solución justa a la controversia que se ha suscitado. En otros términos: acceso formal y material a la justicia» (Opinión Consultiva OC-18/03).

14 Ver sentencia de fecha 2 de febrero de 2001, disponible en: http://www.cidh.oas.org/countryrep/ AccesoDESC07sp/Accessodesciv.sp.htm#_ftnref132.

15 CHICAS, Francisco, Sonia RUBIO & Astrid VALENCIA. Ob. cit., p. 11.

16 Ibidem, pp. 38-39.

rémora para todo el sistema judicial, que de nuevo se vuelve contra la parte más débil de la relación jurídica procesal. Salvo el caso de Honduras, donde es requisito el patrocinio letrado, con excepción de los juicios de única instancia y en las audiencias de conciliación (artículos 703 y 711 del Código de Trabajo de Honduras); en Nicaragua (artículos 281, 284 y 308), El Salvador (artículos 374, 377, 379, 392 y 426), en Guatemala (artículos 321, 322 y 333), República Dominicana (artículo 510) y Costa Rica (artículos 445 y 447)¹⁷ la tónica es que los trabajadores pueden acceder a la jurisdicción laboral sin necesidad de patrocinio letrado. En la práctica, la ausencia de patrocinio letrado a favor del trabajador acarrea, según se dijo, dos problemas concretos de enorme trascendencia para el proceso. El primero es que los empleadores mayoritariamente suelen defenderse con la ayuda de un profesional en Derecho, lo cual crea una desventaja sensible dentro del proceso. El segundo es que el litigio sin ayuda profesional por parte del trabajador termina atascando el sistema judicial, por ejemplo a través de gestiones impertinentes de los trabajadores que, desconocedores del derecho, terminan atrasando y embrollando el curso normal de los procedimientos; o, por el contrario, por medio de omisiones en la gestión pronta de los expedientes judiciales, que sumada a la inexistencia real de la aplicación del principio de oficiosidad, se termina aletargando los procesos por mucho más tiempo del que naturalmente deberían durar¹⁸. Pero además, la ausencia de consejería profesional para el trabajador termina causando una disfunción seria en el sistema de administración de justicia, al requerir normalmente los trabajadores de las autoridades judiciales algunos tipos de ayuda, esto no debería ocurrir en un sistema normal de administración de justicia.

Ciertamente, la mayoría de los países del área centroamericana y del Caribe han tratado de paliar la desventaja que significa para los trabajadores el litigar sin patrocinio letrado mediante algunos sistemas de asistencia jurídica gratuita por parte de los Estados o de otras instituciones tales como universidades o Colegios de Abogados, etcétera. Así, se nos indica que en El Salvador existe un sistema de asistencia jurídica gratuita en la sede de la Procuraduría General de la República y que en República Dominicana existe también una oficina que asiste gratuitamente a personas de escasos recursos¹⁹. No obstante, tenemos entendido que en todos los países donde existen estos sistemas, los mismos resultan insuficientes para cubrir todas las necesidades de los trabajadores, aparte de que normalmente se trata de servicios que, por

17 En el caso de Costa Rica, el Proyecto de Código Procesal Laboral, actualmente en la Asamblea Legislativa, exige el patrocinio obligatorio para el trabajador.

18 En el caso de Costa Rica, se ha calculado que un 60% de los trabajadores, si no más, litigan sin patrocinio letrado, lo cual significa un lastre para el sistema judicial y una desventaja clara para los trabajadores.

19 CHICAS, Francisco, Sonia RUBIO & Astrid VALENCIA. Ob. cit., pp. 51-52.

su saturación y pocos recursos, no resultan funcionales ni adecuados para garantizar una prestación medianamente eficiente del servicio²⁰.

No puede obviarse aquí que el funcionamiento de un sistema jurisdiccional moderno y justo requiere de un sistema de asistencia jurídica gratuito para las personas de bajos recursos económicos. Así lo demuestra la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea²¹, que en su artículo 47.3 concede una asistencia gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes, siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia²². Ahora bien, mientras el sistema sea insuficiente o disfuncional, como en el caso de la mayoría de países que lo han incorporado a sus ordenamientos, o meramente subsidiario como sucede en Costa Rica con los servicios que prestan algunas universidades, la desventaja procesal apuntada líneas atrás subsiste y se consolida como un vicio del sistema.

Si se quiere resolver la desventaja que significa la pobreza como factor de desventaja por parte de un sector de quienes utilizan los servicios de justicia laboral, de cara a un verdadero equilibrio procesal, los países centroamericanos y del Caribe deberán resolver al menos tres grandes temas: 1) si la permisividad para actuar sin patrocinio letrado no debe ser superado, como forma de alcanzar una justicia laboral más eficiente y equilibrada; 2) si los servicios de asistencia letrada gratuita a los trabajadores que lo requieran deben ser reformados para garantizar, con fondos nacionales o externos, un sistema funcional y de calidad profesional de este tipo de servicios²³; 3) si los servicios de asistencia legal gratuita deben ser complementados con determinados subsidios para que el trabajador pueda subvenir a ciertos costos del proceso, tales como la preparación y formalización de las pruebas, pago de peritos, gastos de transporte, etcétera, sin perjuicio de que el Estado pueda recuperar luego esos costos cuando la parte contraria resulta condenada al reconocimiento de los costos del proceso.

III. EL PROBLEMA DE LA JUSTICIA PRONTA

La doctrina del Derecho Procesal Laboral ha incorporado a esta disciplina varios principios que se relacionan con el tema de justicia

20 *Ibidem*, p. 51.

21 Adoptada en Niza en el año 2000. El Tratado de Lisboa de diciembre del año 2007 le confirió a esta Carta plena juridicidad dentro de la Unión Europea.

22 VALDÉS DALRÉ, Fernando. «La asistencia jurídica gratuita en los derechos comunitarios y europeos». Ponencia presentada en Acto de Clausura Subregional sobre el tema de asistencia legal gratuita, como parte del Proyecto Fortalecimiento de Justicia Laboral en América Central y República Dominicana, auspiciado por la OIT, realizado en Guatemala, del 22 y 23 de mayo de 2008.

23 En España, se consideran «recursos insuficientes», para el objeto de acceder a servicios de asistencia legal gratuita en materia laboral, que los ingresos totales por unidad familiar no excedan del doble del salario mínimo fijado cada año por el Gobierno. En enero de 2008 esa cifra era de 600 euros al mes (*ibidem*).

pronta. Me refiero a los principios de celeridad y de concentración. Estos principios se manifiestan normalmente en los Códigos de Trabajo de Iberoamérica por medio de plazos cortos para presentación de pruebas, de plazos perentorios para la enunciación de alegatos de las partes para dictar el fallo y para resolver los recursos. El principio de concentración se manifiesta por medio de normas que propician la mayor cantidad de actividad procesal en la menor cantidad de audiencias. Como otra manifestación del principio de justicia pronta, aunque seguramente relacionada también con la naturaleza propia de los intereses que se mueven en el mundo del trabajo y la necesidad de que empresas y trabajadores cuenten con soluciones rápidas a los conflictos laborales, existe el instituto de la conciliación como etapa inicial e indispensable del proceso, aunque también como expresión de la importancia de los medios alternativos de solución de conflictos.

Desgraciadamente, ninguno de estos principios tiene una aplicación eficiente en Centroamérica y el Caribe, donde lo normal es encontrar una justicia laboral retardada e ineficiente. Es interesante establecer que si nos atenemos a los plazos contenidos en los respectivos Códigos de Trabajo del área, si bien no existe una norma que de manera expresa establezca la duración del proceso judicial ordinario, desde la interposición de la demandada hasta la sentencia definitiva, ese plazo bien podría ser de un mínimo de dos meses, que aun en el peor de los casos, pensando en naturales atrasos del procedimiento, no debería ser superior a ocho meses²⁴. Al respecto se nos dice que los juicios laborales en Guatemala duran un promedio de tres años, que en Nicaragua la situación es similar y que en Costa Rica, los juicios laborales de mayor cuantía tienen un promedio de duración de veintidós meses con tres semanas²⁵. Posiblemente, los promedios anteriores esconden el hecho más grave de que existen juicios que se extienden bastante más de los tres años, con duraciones superiores a los cinco años o extraordinarias de diez años. Ciudad Reynaud se refiere a esta realidad cuando realiza la siguiente descripción de nuestros sistemas jurídico procesales:

En la mayoría de los países tenemos procedimientos judiciales laborales fundamentalmente escritos y altamente formalistas, donde el juez sentencia prácticamente sin conocer a las partes, sin tener el debido contacto directo con ellas, sino en base a escritos reunidos en voluminosos expedientes, y donde los procesos son sustanciados fundamentalmente por auxiliares o asistentes. El procedimiento es tan complejo y tortuoso que dura de cuatro a ocho años, y a veces más, por lo que la solución llega tan a destiempo que deja de ser un remedio para las partes²⁶.

24 CHICAS, Francisco, Sonia RUBIO & Astrid VALENCIA. Ob. cit., p.35.

25 Ibídem, p. 53.

26 CIUDAD REYNAUD, Adolfo. Ob. cit., p.24.

Los Códigos de Trabajo de América Central y el Caribe prevén una etapa de conciliación, la cual se puede ubicar luego de que se ha trabado la *litis*, esto es, después de que se ha dado la contestación de la demanda o de la reconvencción y antes de la evacuación de prueba. Este es el caso de Nicaragua y Costa Rica. Se presenta también dentro de los ordenamientos legales el hecho jurídico de conciliaciones ubicadas inmediatamente después de formalizadas las demandas, donde la audiencia de conciliación sirve para que durante esa etapa se conteste la demanda (casos de El Salvador, Guatemala y Honduras). Finalmente tenemos el caso de República Dominicana en el que la conciliación es un acto previo al desarrollo del proceso judicial, por cuanto a tenor del artículo 487 del Código de Trabajo de ese país, «ninguna demanda relativa a conflictos de trabajo puede ser objeto de discusión y juicio sin previo intento de conciliación».

Varios aspectos afectan la conciliación en nuestros países. El primero es la falta de formación de los jueces que realizan la conciliación a la hora de dirigir esta etapa del proceso, lo cual impide que se dé a esta fase la importancia requerida. Expresamos lo anterior porque en los juicios individuales de trabajo es el mismo Juez del Despacho quien normalmente realiza la conciliación. La excepción a esta regla se da en los conflictos colectivos de trabajo en que pueden aparecer tribunales colegiados de conciliación y arbitraje (artículo 294 del Código de Guatemala, artículos 507 y siguientes del Código de Trabajo de Costa Rica). El segundo es el peligro de que bajo la forma de una conciliación se viole el principio de irrenunciabilidad, produciéndose el hecho de que ante la duración de los procesos tan marcadamente larga, los trabajadores y los jueces terminen aceptando condiciones de solución de los conflictos jurídicos que en otras condiciones no se admitirían. No contamos con cifras para referirnos a los esfuerzos fallidos de conciliación en nuestra área ni al poco uso que se le da a este importante instrumento de solución de conflictos²⁷. No obstante, la duración excesiva de los procesos da cuenta

27 En el caso costarricense, el Poder Judicial implementó un sistema de impulso a las conciliaciones judiciales dentro de las distintas jurisdicciones, a partir del año 2004, con fundamento en la llamada ley RAC (Ley de la Paz Social y de Resolución Alternativa de Conflictos). De acuerdo al informe presentado por el Magistrado Rolando Vega en la sesión de Corte Plena 014-05 del 23 de mayo de 2005, las experiencias más positivas han sido en el campo penal, mas no así en el campo laboral. Señaló el Magistrado Vega en su informe lo siguiente: «Se atendieron asuntos en todas las materias: laboral, civil, agrario, penal, tránsito, contravenciones, familia y el resultado durante el primer semestre del 2004 fue un total de mil cuarenta (1040) expedientes con conciliaciones positivas, o por llamarlo de otra manera con acuerdos conciliatorios. Se atendieron tres mil seiscientos cincuenta y cinco (3655) personas, se atendieron mil trescientos cincuenta y tres (1353) asuntos, se resolvieron mil noventa y ocho (1098) asuntos con mil cuarenta (1040) acuerdos conciliatorios y cincuenta y ocho (58) asuntos archivados, esto solamente durante el primer semestre del 2004. Durante el segundo semestre del año pasado, se siguieron realizando estas audiencias en todos los circuitos judiciales, intentamos nuevamente realizar experiencias en todas las materias para tratar de valorar aspectos positivos y negativos, comportamientos por zonas geográficas y comportamientos también por circuitos judiciales y por materias y en total se lograron novecientos sesenta y cinco (965) acuerdos conciliatorios. De conformidad con las materias que están ahí indicadas, la cantidad de acuerdos conciliatorios por materia ascendió a un total de setecientos cuarenta y un (741) asuntos. En materia penal y contravencional, es donde hemos logrado obtener mayores resultados satisfactorios.

de que los medios de solución de conflictos por la vía de la conciliación no están cumpliendo su objetivo: detener la excesiva litigiosidad que se da en esta materia.

En el continente americano, varios países han venido impulsando importantes reformas procesales para lograr una mayor eficacia judicial, de paso acortando la duración de los procesos. Se trata de sistemas que buscan concentrar la mayor actividad procesal en una o a lo sumo dos audiencias, reforzando la oralidad como principio norte del proceso. Esta reforma ya se ha llevado a cabo en países como Venezuela, Chile, Uruguay Colombia, Perú y Ecuador, existen en este momento dos proyectos muy importantes en nuestra área, uno en Costa Rica y otro en Nicaragua, que apuntan a tal tipo de estructura procesal²⁸. Todos estos intentos de reforma procesal en materia de trabajo confieren además una mayor relevancia a la fase de conciliación con la incorporación de jueces expertos en resolución alternativa de conflictos, jueces distintos de los jueces ordinarios que fallan con arreglo a derecho. Aunque en varios de los códigos del área se hagan declaraciones importantes sobre oralidad y la existencia de procedimientos verbales, lo cierto es que el sistema con los años ha devenido en un sistema más bien mixto, de modo que existen ciertas actuaciones orales, como la presentación de la demanda o la audiencia de conciliación o recepción de prueba testimonial, mientras que otras actuaciones son escritas, como el dictado de la sentencia, debiendo contarse siempre con un expediente material²⁹.

Pareciera entonces que el objetivo de una justicia pronta en nuestros países pasa por varias reformas de interés como la de sumarnos a la corriente de países en el continente que han modernizado sus legislaciones procesales en materia de trabajo para introducir los juicios por audiencias, el aumento de la oralidad y la mayor gravitación de la conciliación dentro del proceso. A ello debe sumarse una determinación más o menos precisa de la duración máxima de los procesos, a fin de que los jueces y los litigantes conozcan mejor las reglas del juego, estableciéndose de paso sanciones procesales a los litigantes inescrupulosos cuya actividad litigiosa tenga como único fin aletargar los procesos.

En algunas otras materias como en pensiones alimentarias, en familia y en laboral, los resultados han sido medianamente satisfactorios y hay materias en donde efectivamente la conciliación aparece como una etapa de difícil éxito en cuanto a los resultados, por la naturaleza probablemente de los conflictos o de esos procesos».

28 Sobre este movimiento de reformas procesales laborales en el subcontinente, refiere el autor y experto de la OIT, Adolfo Ciudad Reynaud lo siguiente: «En América Latina todas las reformas procesales que se han emprendido en los últimos años han tenido como objetivo fundamental la reducción de la duración media de los procesos. Nos referimos a los casos de Ecuador, Chile, Colombia, Uruguay, Venezuela y recientemente Perú; en donde en todos los casos el objetivo fundamental ha sido el cambio de sistema judicial laboral escrito por el sistema judicial oral» (ob. cit., p. 20).

29 En el caso de Costa Rica, se experimenta en este momento en varios Despachos Judiciales, como el Juzgado de Trabajo de Mayor Cuantía del Primer Circuito Judicial de Cartago, o el Juzgado del Segundo Circuito Judicial de San José, con el llamado expediente electrónico. Aún es muy pronto para señalar, a partir de sus resultados, si acortará o no la duración de los juicios laborales.

IV. LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Así como la igualdad procesal es el fin de todo proceso garante de un equilibrado acceso a la justicia, la tutela judicial efectiva es el norte de la justicia cumplida. En palabras de Thomas Gui Mori,

la tutela judicial efectiva no es sino el principio según el cual cualquier persona puede y debe ser protegida y amparada en el ejercicio pacífico de sus pretensiones ante la justicia para que esas pretensiones le sean satisfechas. Lo que no quiere decir aceptadas, sino resueltas razonadamente, con arreglo a Derecho y en un plazo de tiempo también razonable, a lo largo de un proceso en el que todas las personas titulares de derechos e intereses afectados por esas pretensiones puedan alegar y probar lo pertinente a la defensa de sus respectivas posiciones³⁰.

Con la enunciación de este principio volvemos al tema del inicio de este trabajo, porque la tutela judicial efectiva es un derecho fundamental ordenador de todo el sistema político y social. En palabras del Tribunal Constitucional español, «la finalidad última de la función judicial es resolver definitiva y eficazmente los conflictos que se le someten»³¹. No puede existir una tutela judicial efectiva, si no se garantiza la indemnidad de todas las personas que acuden en defensa de sus derechos a la vía jurisdiccional, ni cuando las decisiones administrativas o judiciales se incumplen por falta de mecanismos idóneos por parte de los Estados nacionales para hacer cumplir esas decisiones. Tampoco habrá una efectiva tutela judicial en materia laboral, en tanto nuestras leyes procesales no cuenten con procedimientos sumarios y de pronta resolución para la tutela de derechos fundamentales, tales como la libertad sindical, el despido de la mujer embarazada o la discriminación en el empleo. La investigación realizada hace unos años por un grupo de investigadores centroamericanos sobre el tema de los obstáculos de la justicia laboral en Centroamérica y el Caribe no arroja precisamente buenas noticias en torno a estos temas. Así, señala el estudio que:

un hecho que se repite en cada uno de los países estudiados es que, en ocasiones, la población trabajadora no presenta denuncia alguna a las autoridades competentes porque teme que al hacerlo puede perder su trabajo, y con él su fuente de ingreso familiar. En ese orden, si esta abstracción teórica de lo jurídico de la población centroamericana y dominicana se conjuga con el desánimo del mal funcionamiento de la institucionalidad estatal o el temor a represalias en caso de recurrir a las autoridades competentes, resulta ostensible que las personas busquen otros medios o mecanismos para resolver sus conflictos laborales, desde

30 GUI MORI, Thomas. *Jurisprudencia Constitucional Íntegra 1821-2001*. Barcelona: Bosch, 2002, p. 419.

31 Sentencia del Tribunal Constitucional 11/ 88, de fecha 2 de febrero (ibidem, p. 420).

la indiferencia y la apatía hasta la ejecución de soluciones violentas, como ha sucedido en Guatemala ante los cierres de maquila³².

La efectividad de los fallos judiciales también está en duda en nuestra área, donde se presentan situaciones que van desde los largos plazos para ejecutar una sentencia, que a veces se prolongan por tanto tiempo como el que fue necesario para recibir una sentencia declarativa, hasta los casos más difíciles de absoluto incumplimiento de las resoluciones que ordenan la reinstalación de trabajadores o el pago de determinadas sumas de dinero, casos igualmente ejemplificados en el estudio impulsado por la «Iniciativa Regional para la Responsabilidad Social y el Trabajo Digno».

Es importante conocer, en relación con este tema, que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho responsables a los Estados nacionales del incumplimiento de sentencias judiciales a partir de una interpretación amplia del artículo 25 de la Convención Interamericana. Esta doctrina la encontramos en votos como la sentencia de 5 de julio de 2011, en la cual se realizan reflexiones como las siguientes:

[...] la Corte ha señalado que «[e]n los términos del artículo 25 de la Convención, es posible identificar dos responsabilidades concretas del Estado. La primera, consagrar normativamente y asegurar la debida aplicación de recursos efectivos ante las autoridades competentes, que amparen a todas las personas bajo su jurisdicción contra actos que violen sus derechos fundamentales o que conlleven a la determinación de los derechos y obligaciones de estas. La segunda, garantizar los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por tales autoridades competentes, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos. El proceso debe tender a la materialización de la protección del derecho reconocido en el pronunciamiento judicial mediante la aplicación idónea de dicho pronunciamiento». Por tanto, «la efectividad de las sentencias depende de su ejecución. Esto último, debido a que una sentencia con carácter de cosa juzgada otorga certeza sobre el derecho o controversia discutida en el caso concreto y, por ende tiene como uno de sus efectos obligatoriedad o necesidad de cumplimiento. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado»³³.

Resulta interesante además la extensión que ha hecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos de los conceptos de propiedad y patrimonio para proteger a las personas frente al incumplimiento

32 CHICAS, Francisco, Sonia RUBIO & Astrid VALENCIA. Ob. cit., pp. 41-42.

33 Sentencia de fecha 5 de julio de 2011, disponible en: http://www.cidh.oas.org/countryrep/AccessoDESC07sp/Accessodesciv.sp.htm#_ftnref132.

de fallos judiciales. Así en la sentencia de 1 de julio de 2009 el Alto Tribunal señaló que:

Este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia un concepto amplio de propiedad que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. Asimismo, la Corte ha protegido a través del artículo 21 convencional los derechos adquiridos entendidos como derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas. Resulta necesario reiterar que el derecho a la propiedad no es absoluto y, en este sentido, puede ser objeto de restricciones y limitaciones, siempre y cuando estas se realicen por la vía legal adecuada y de conformidad con dicho artículo 21. En un caso similar al presente, esta Corte declaró una violación al derecho de propiedad por la afectación patrimonial causada por el incumplimiento de sentencias que pretendían proteger el derecho a una pensión —derecho que había sido adquirido por las víctimas de aquel caso de conformidad con la normativa interna. En esa sentencia el Tribunal señaló que desde el momento en que un pensionista paga sus contribuciones a un fondo de pensiones y deja de prestar servicios a la institución concernida para acogerse al régimen de jubilaciones previsto en la ley, adquiere el derecho a que su pensión se rija en los términos y condiciones previstas en dicha ley. [...] Consecuentemente en aquel caso el Tribunal declaró que al haber cambiado arbitrariamente el monto de las pensiones que venían percibiendo las presuntas víctimas y no haber dado cumplimiento a las sentencias judiciales con las acciones de garantía interpuestas por estos, el Estado violó el derecho a la propiedad reconocido en el artículo 21 de la convención³⁴.

Lastimosamente, son pocos los casos de inejecución de fallos judiciales internos los que llegan a conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues una jurisprudencia como la citada en estas páginas obliga definitivamente a los Estados suscriptores de la Convención a tener un mayor empeño en el cumplimiento de los fallos que dictan las cortes de cada país en materia laboral.

Finalmente, con relación a la necesidad de procedimientos sumarios para la tutela de derechos fundamentales, tal y como ya existe en algunos países europeos, verbigracia en el caso español y en recientes códigos americanos, como en el caso chileno, resulta una verdad de fácil comprobación que las reglas del juicio ordinario son insuficientes para resolver con la debida celeridad situaciones que amenazan con causar daños irremediabiles en los derechos constitucionales de los trabajadores y de sus organizaciones. Situaciones de antisindicalidad,

³⁴ Sentencia de fecha 1 de julio de 2009, disponible en: http://www.cidh.oas.org/countryrep/AccessoDESC07sp/Accessodesciv.sp.htm#_ftnref132.

de despidos discriminatorios, como los de la mujer embarazada o del menor de edad, y prácticas abiertamente discriminatorias, como son el acoso sexual y el acoso laboral, requieren de soluciones inmediatas, provenientes del ordenamiento jurídico, como es la suspensión de la conducta discriminatoria o violatoria de derechos fundamentales. A la incorporación de esta normativa especial deben tender también nuestras futuras reformas procesales en aras de una efectiva tutela judicial.

Concluyamos este apartado señalando que en tanto se presenten situaciones de excesivo formalismo judicial, negligencia en el manejo de los asuntos sometidos a la jurisdicción laboral, ausencia de la garantía de indemnidad para el que denuncia o para el que acusa, falta de mecanismos para que se ejecuten los fallos judiciales, omisión de procedimientos expeditos para la tutela de derechos fundamentales, y situaciones de desconfianza de la población, nacidas muchas veces de la misma corrupción del sistema, no se cumple el derecho fundamental de la tutela judicial efectiva. Más grave aún, sin tutela judicial efectiva no existirá una institucionalidad que presentar al mundo, y sin institucionalidad no hay desarrollo ni crecimiento.

Recibido: 20/12/2011
Aprobado: 9/03/2012

283

ACCESO A
JUSTICIA
LABORAL
EN CENTRO-
AMÉRICAACCESS TO
LABOR JUSTICE
IN CENTRAL
AMERICA