



## Índice de contenido

a. F. Acción de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la convención Colectiva de JAPDEVA.....	32
2. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.....	59
a. DICTÁMEN.....	59
b. A. Concepto convención colectiva, y . reseña histórica sobre el enfoque o aplicación de la convención colectiva en el sector público.....	59
c. B. Naturaleza jurídica del i.n.c.o.p para negociar convenciones colectivas.....	74

6680-93)

Todo estos precedentes jurisprudenciales significan que, a pesar de que la actividad de la Refinadora se rige en su mayor parte por el Derecho Privado, existe una importante participación pública orientada a fiscalizar económicamente a la sociedad, lo que se logra en su mayor parte por medio de los controles ejercidos por la asamblea de accionistas, que debe nombrar a los administradores de la empresa y los ordinarios derivados de los principios constitucionales (Contraloría General de la República). Por lo demás, el régimen jurídico es privado, y así debe ser, porque en caso contrario se correría el riesgo de desnaturalizar el concepto institucional, en la forma como originalmente fue concebido. El carácter mixto -de Derecho Público y Derecho Privado- del régimen jurídico de RECOPE, se extiende también por las razones acotadas a las normas que rigen las relaciones entre la Refinadora y sus empleados, a pesar de lo que podría interpretarse de la lectura de los artículos 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública. En este sentido, este Tribunal ha señalado lo siguiente:

"Debe quedar claro para la resolución del presente asunto que esta Sala ha indicado en su jurisprudencia que RECOPE es una empresa del Estado, por lo que está sujeta a las regulaciones del derecho público, aún en lo que atañe a sus empleados. Existen varios aspectos que deben ser analizados respecto del despido del señor Pérez Brais, como lo es el hecho de insistir por parte de RECOPE en catalogar al funcionario como de confianza, lo cual no es posible de ser acogido, ya que bien es sabido que contra este tipo de funcionarios no se hace necesario



## Centro de Información Jurídica en Línea



el inicio de un procedimiento tendiente a sancionarlo disciplinariamente, en el caso del aquí accionante se procedió de dicha forma, con lo cual se desvanece el argumento de la institución recurrida ..." (Voto 1246-94)

El carácter mixto del régimen de los empleados de RECOPE se reafirma en la siguiente sentencia:

"El régimen jurídico de RECOPE es el de empresa pública por lo que no son de aplicación los procedimientos contenidos en la Ley General de la Administración Pública -aún cuando lo sean sus principios- por lo que no encuentra la Sala violación al principio de legalidad como garantía integrante del debido proceso, si no se siguieron ante la oposición del cierre de los accionantes, los procedimientos que al efecto dispone el artículo 308 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública .-" (Voto 1743-91).

Y por último, de especial interés para el caso, resulta la sentencia número 4788-93, de las ocho horas cuarenta y ocho minutos del treinta de setiembre de mil novecientos noventa y tres, que fue dictada justamente con ocasión de una acción que acusaba una supuesta inconstitucionalidad del inciso 4) del artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública. En esta resolución, la Sala indicó lo siguiente:

"Se dice en la doctrina del Derecho Constitucional que del examen de la norma, su resultado puede ser o bien un trato diferenciador, fundado en una base objetiva y razonable o por el contrario, un trato discriminatorio, por ser arbitrario. Es condición para que sea un trato desigual admisible, que los supuestos de hecho sean, a su vez, desiguales. Esto es, que las situaciones de hecho en que se encuentran los sujetos, sean diferentes, sobre todo porque el principio de igualdad se viola, cuando se trata desigualmente a los iguales (al efecto véanse, de esta Sala, entre otros fallos los números 0336-91, 0337-91, 0464-91 y 1209-91, en la que se dijo: 'La igualdad es sólo lesionada si la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable y la existencia de esa justificación debe apreciarse en relación a la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo darse una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida').

La confrontación de la norma impugnada con el Derecho de la



Constitución, debe hacerse pues, conforme a las reglas que derivan del fallo transcrito, lo que implica establecer: a) si los servidores de las empresas públicas se encuentran en la misma situación de hecho que los servidores de empresas particulares, o si por el contrario, existen diferencias entre éstos como para justificar un trato también diferente en cuanto a la responsabilidad penal de los primeros; b) si de existir el criterio diferenciador aludido, éste resulta objetivo y razonable, o si más bien es arbitrario; y c) si ese trato distinto tiene por objeto la satisfacción de un interés superior, es decir, si existe una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida, o si se trata de una diferenciación gratuita.-

III).- Para resolver la cuestión, resulta oportuno acudir al método histórico de interpretación, y analizar la norma impugnada sobre la base de la discusión legislativa que dio lugar a su promulgación.- De la lectura del acta número 99 del expediente legislativo, que incluye la discusión del hoy artículo 112 inciso 4) de la Ley General de la Administración Pública, en la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, se desprende lo siguiente:

'El párrafo cuarto es que por ejemplo un trabajador de planilla puede con motivo de las oportunidades que le ofrece el cargo y ya son varios los casos que hay ante los Tribunales, fallados incluso, hacer grandes desfalcos o apropiaciones indebidas, digamos, del material de construcción del Ministerio de Transportes, entonces, en ese caso, dado que ese patrimonio es público y las oportunidades que tuvo ese trabajador no son justamente de trabajador común sino las propias de un trabajador típicamente administrativo, lo consideramos que debe ser un delito público, o sea, para esos efectos penales, se les deberá sancionar por apropiación indebida de fondos públicos. Y si mañana se les da a manejar por ejemplo para el pago de planillas, como ocurre a un capataz, dineros del Estado y los apropia, entonces va a haber peculado, no un delito común, para efectos penales. La idea nuestra es hacer un deslinde claro entre lo que consideramos que deben ser trabajadores comunes del Estado y trabajadores y servidores regidos por el derecho público especial del Estado. Claro que hay un mínimo, como el artículo 116 (112 vigente) lo revela, que queremos que sea común en un sentido, es obvio que un trabajador del Estado por muy igual que sea su régimen al del trabajador común de una empresa privada siempre tiene oportunidades que no tiene el trabajador



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



común, entonces queremos garantizar la moralidad y la legalidad de la Administración en lo que se relacione estrictamente con ellos, pero siempre conservándoles el estatuto de trabajadores del derecho común.-

Esto es lo mismo por ejemplo también en cuanto a los empleados de entes autónomos que son empresas públicas, claro que en realidad nos tomaría mucho tiempo explicar lo que se llaman empresas públicas, pero en síntesis, para no explicarlo simplemente para definirlo, se trata de aquellas empresas del Estado que funcionan como si fueran entidades privadas porque venden y hacen lo mismo que los particulares, por ejemplo, el mismo INS cuando vende pólizas, hace lo mismo que una compañía aseguradora cualquiera, la banca cuando hace préstamos, hace lo mismo que una entidad financiera común, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, que vende energía eléctrica la vende en iguales condiciones en que podría venderla una compañía privada, nosotros sostenemos que esos empleados de esas entidades deben ser considerados trabajadores comunes y no funcionarios públicos, ¿por qué? porque si no hay una serie de estatutos y reglamentaciones que se les aplica directa o supletoriamente que vienen a entorpecer la marcha de esos servicios en perjuicio del ente público, por ejemplo, no se les podría remover sino en condiciones muy especiales, con formación de un expediente, ahora, todo esto está regulado generalmente por los reglamentos internos de trabajo, pero eso también ocurre en la empresa común y no se puede evitar. Si a la inversa nosotros tratáramos de extender a estos funcionarios el régimen de la estabilidad propio de los funcionarios comunes del Poder Ejecutivo, encontraríamos que se crea una serie de entramientos tremendos para empresas que tienen que funcionar en condiciones de competencia iguales a las de la empresa privada. Por ejemplo, un agente del INS que sea un mal vendedor de pólizas, deberían poderlo despedir, con igual facilidad con que se puede despedir un empleado privado, ¿por qué? Porque está haciendo lo mismo que el agente de pólizas de seguro de una compañía privada en cualquier otro país del mundo en donde no haya monopolio de seguros. Entonces queríamos preservar ese régimen privado, laboral o mercantil de una empresa pública que tiene un giro mercantil igual al de los particulares.'.-

La primera apreciación importante, derivada de la cita anterior, se refiere a que la norma cuestionada se dictó con la finalidad de garantizar la moralidad y la legalidad de la Administración, y para evitar que el servidor que labora para una empresa del



Estado, se aproveche de su especial condición y pueda hacer uso indebido del patrimonio público de la empresa.- El fundamento de la norma no resulta entonces desproporcionado y mucho menos arbitrario, sino que resulta plenamente ajustado al parámetro constitucional, en atención a los intereses que tutela, cuales son: la moralidad y legalidad administrativa y la protección del patrimonio público."

Así, puede concluirse que el régimen jurídico de los empleados de RECOPE -en principio- es de carácter mixto; se aplica la legislación laboral común siempre y cuando no se vea desplazada por consideraciones de orden superior propias del Derecho Público.

IX.- JURISPRUDENCIA DE LA SALA CON RELACION A LAS CONVENCIONES COLECTIVAS EN EL SECTOR PUBLICO.- Si los empleados de la Refinería están sometidos a un régimen que está constituido por un conjunto de normas de Derecho Público y de Derecho Privado, resta determinar cómo este carácter mixto se va manifestar en el problema que aquí nos ocupa. Sobre el tema de la aplicación del Derecho Colectivo de Trabajo en el sector público, cabe acotar, también existen numerosos precedentes, entre los que se cuentan las sentencias de esta Sala números 1696-92, 3854-92 y 3053-94. Como es de lógica entender, resulta importante extraer de esos precedentes, las ideas que interesan para la decisión de este asunto, así:

a).- Sentencia N° 1696-92 de las quince horas treinta minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos.

En esta sentencia se analizó el tema de la incorporación del régimen estatutario para los servidores del Estado, por la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 y se dijo, entre otras cosas:

" VI. Por lo anterior, la intervención de los Tribunales de Trabajo, con el procedimiento de arbitraje obligatorio para los servicios públicos, en los términos de los artículos del Código de Trabajo impugnados, tuvo origen en otro orden constitucional pues dicho cuerpo de normas data de 1943 y bajo otras necesidades, sin que existiera -en ese momento- la concepción constitucional de un régimen laboral público, exclusivo para los servidores del Estado, a fin de regular y dirimir las diversas situaciones que afectan esa relación. Rige actualmente una Constitución Política que sí lo previó y que, no obstante ello, se sigue utilizando un orden legal común, sometiéndose a la



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



Administración Pública y sus empleados, a la resolución de sus diferencias mediante un procedimiento de índole privado. Esto resulta en una aplicación inconstitucional en virtud del desfase histórico y jurídico que esta materia evidencia, lo que contraviene tácitamente el artículo 197 de la Constitución Política. Es claro que la intención del constituyente era la de crear un régimen laboral administrativo. De la lectura de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente se distingue la figura del empleado público y del trabajador privado. Es indudable que la ausencia de un régimen jurídico que regule apropiadamente las relaciones entre el Estado y sus servidores, quebranta el artículo 191 de la Constitución Política, lo que conlleva también al quebrantamiento del artículo 11 de la Carta Magna pues,

'... toda norma u acto inconstitucional lo viola, por definición, en tanto que consagra el principio de legalidad según el cual los funcionarios públicos no pueden ejercer otras funciones que las que les están otorgadas por el ordenamiento y este no las otorga en ningún caso para realizar los que sean contrarios a la Constitución' (Sala Constitucional, Resolución N° 550-91, de las dieciocho horas cincuenta minutos del quince de marzo de mil novecientos noventa y uno), quedando en claro que se quebranta el principio de legalidad pues falta un régimen administrativo laboral adecuado a la Constitución Política, y una norma administrativa expresa que permita al Estado someterse a los tribunales de arbitraje en aras de solucionar entre otros problemas, los conflictos colectivos. Ese quebrantamiento se originó en la necesidad, de seguro sentida, de contar con alguna respuesta del ordenamiento, solo que, como queda expuesto, deberá realizarse la regulación del asunto, que por lo pronto no existe.-

VII. Por una parte, la Ley que se emitió (Estatuto del Servicio Civil) tiene alcances parciales, ya que la iniciativa tomada por el Poder Ejecutivo al respecto solamente tuvo como propósito regular las relaciones con sus servidores, esto es, dentro de su ámbito competencial. Desde este ángulo de enfoque, se ha dejado por fuera la regulación de las relaciones de servicio entre los entes públicos menores, pues era algo en lo que no tenía interés el Ejecutivo, o simplemente no era lo que consideraba más urgente. Por otra parte, el Estatuto del Servicio Civil reguló apenas algunos de los aspectos de la relación de los servidores con el Estado como los relativos a derechos, deberes de los servidores, su selección, clasificación, promoción, traslados,





disciplina y régimen de despido -entre los más importantes-, que evidentemente atañen a una de las preocupaciones expresadas en la Asamblea Nacional Constituyente, esto es, la que tiene relación con la idoneidad y la eficiencia del servicio, pero no tocó otros aspectos no menos importantes, como es el que subyace en el planteamiento de esta acción, es decir, la regulación del propio régimen económico de esa relación y el sometimiento de los otros entes administrativos al régimen laboral público. Este vacío, sin embargo, no autoriza utilizar mecanismos previstos para una relación privada, a una relación de empleo público que se debe regir por principios propios y diferentes.-

VIII. No duda la Sala en señalar la existencia de un distinto ordenamiento jurídico a partir de 1949, no obstante que en muchos temas se dio reiteración de lo que a la fecha había venido rigiendo, porque a pesar de la parca redacción del artículo 191 y del Transitorio al artículo 140, inciso 2), ambos de la Constitución Política, el examen de las discusiones de esas normas nos permiten establecer que existe un mandato y no simple recomendación para aplicar a esa relación de empleo entre la administración pública y sus servidores, criterios propios o especiales. Conforme al transitorio de reiterada cita, debía la Asamblea Legislativa promulgar dentro del término del 8 de noviembre de mil novecientos cincuenta al 1 de junio de mil novecientos cincuenta y tres, la Ley de Servicio Civil que tendría como característica principal su aplicación paulatina en las oficinas de distinta naturaleza de la Administración Pública, lo cual -con evidencia- no fue cumplido a cabalidad, pero en todo caso, debe quedar claro que la confusión existente en la Asamblea Nacional Constituyente de utilizar y mencionar el Código de Trabajo en la Constitución lo era para establecer, de alguna forma, un parámetro normativo que rigiera el fin de la relación de trabajo y no como se ha querido entender, que sus principios y normas inspiran y rigen la relación entre el Estado y el servidor público.-

IX. Tampoco desconoce la Sala el hecho de que en 1978 la Ley General de la Administración Pública pretendió definir la relación entre los servidores públicos y la Administración, como regulada por el Derecho Administrativo (artículo 112.1). Pero nuevamente encontramos que se trata de un intento insuficiente para con esa sola declaración, barrer de la praxis jurídica, toda una tradición que aplica en mayor o menor medida un régimen más propio de las relaciones laborales privadas, en donde rigen principios tan flexibles como el de la autonomía de la voluntad,



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



o el de derechos mínimos, mientras que la administración está sujeta por todo un bloque de legalidad (esta a su vez ordinaria y constitucional). En efecto, la normativa laboral común se inscribe dentro de una filosofía de beneficios mínimos, ergo, superables por las partes, a fin de armonizar los factores de la producción (artículo 397 del Código de Trabajo), lo que justifica incluso la participación de personas legas en derecho, que llegan a resolver en conciencia, valga decir, sin sujeción a parámetros claramente establecidos como ha sucedido ya, peticiones de la más diversa calidad y cantidad. La experiencia de los tribunales de arbitraje en materia de conflictos económicos sociales, ha sido pletórica en estos años recientes. Incluso puede agregarse, como ha sido señalado en estudios especializados, que se llegó a la utilización de esta vía, cuando otros que se venían utilizando, por diversos motivos, dejaron de serlo.-

XI En opinión de la Sala, entonces, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, fundamentan la existencia, de principio, de un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público, como ha quedado claro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente y recoge incipientemente la Ley General de la Administración Pública. Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos. Obviamente, la declaración contenida en esta sentencia abarca la relación de empleo que se da entre la administración (o mejor, administraciones) pública y sus servidores, más en aquellos sectores en que hay una regulación (racional) que remita a un régimen privado de empleo, la solución debe ser diferente. En esos casos, se daría un sometimiento a los procedimientos de arbitraje, pero con ciertas limitaciones, tales como que en ellos no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, por lo que incluso en estos casos no procederían decisiones (laudos) en conciencia, ni tribunales formados por sujetos no abogados. Esta declaración se formula con base en la facultades legales que tiene la Sala y por considerarse indispensable para la correcta interpretación del conjunto de su decisión. Por innecesario, se omite pronunciamiento sobre otros aspectos alegados en la acción.'

De relevancia, derivado de lo dicho en la sentencia parcialmente





transcrita, la clara definición de los alcances del sistema estatutario que regula las relaciones entre el Estado y sus servidores, aunque con las connotaciones tan especiales de no haberse promulgado como un sistema integral. La Sala se manifestó, en esa oportunidad, por la inconstitucionalidad de la normativa que conducía a la solución de los conflictos colectivos de trabajo por la vía de la conciliación y arbitraje, declarando que son nulos los laudos en el sector público.

b).- Sentencia N°3854-92 de las quince horas cuarenta y dos minutos del dos de diciembre de mil novecientos noventa y dos.

Dictada en un recurso de amparo, resolvió el caso en el que se cuestionaban las disposiciones de una convención colectiva, contra la exclusión que se hizo de ciertos funcionarios y servidores, en razón de su especial vinculación con el ente público. La Sala, efectivamente, en varios expedientes había sopesado alegatos en pro y en contra de las convenciones colectivas, examinando aspectos alegados muy puntualmente, pero nunca había resuelto el tema de si son o no constitucionales las convenciones colectivas, hasta que el tema lo planteó la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

c).- Sentencia N° 3053-94 de las nueve horas con cuarenta y cinco minutos del veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

En esta sentencia, la Sala entró a resolver expresamente el tema de las convenciones colectivas en el sector público y es a partir de esta resolución, que se complementa la sentencia sobre los alcances del Derecho Colectivo de Trabajo, incluyendo, lógicamente, los llamados "laudos arbitrales". Se expresó textualmente:

"SEGUNDO. Cabe acoger parcialmente el amparo pedido por el Sindicato recurrente y sin que sea necesario otorgarle plazo para formalizar acción de inconstitucionalidad contra la resolución de la Procuraduría del 24 de junio de 1991 que rechaza la reconsideración solicitada por la J.A.S.E.C. del dictamen rendido el 12 de diciembre de 1985: en fallo recaído a las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992, esta Sala resolvió que los obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública de la administración pueden ocurrir a los procedimientos de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social previstos en los artículos 497 y siguientes del Código de Trabajo. Así las cosas, el régimen es administrativo, estatutario, para los 'servidores públicos', o



sea, para quienes prestan servicios a la administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura; sin embargo, la propia Ley General de la Administración Pública establece que 'las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la administración, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 111, se regirán por el derecho laboral o mercantil, según los casos' (Ley General de la Administración Pública, artículo 112, inciso 2). No procede acoger, por haber sido ya resuelto en sentido contrario en la acción de inconstitucionalidad mencionada, el amparo pedido en cuanto a la denegatoria de negociación colectiva opuesta a los 'servidores públicos' de la J.A.S.E.C. Pero sí cabe amparar al Sindicato recurrente en cuanto la resolución de la Procuraduría del 24 de junio de 1993 (ver folios 134 a 139), debió reconsiderar de oficio el dictamen rendido el 12 de diciembre de 1985 (inciso b del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República) y distinguir entre funcionarios públicos y trabajadores que no participan de la gestión pública de la administración, porque someterlos a todos a la prohibición aludida contradice el fallo varias veces citado y la garantía prevista por el artículo 62 de la Constitución Política, obviamente en el entendido de que la determinación de la categoría de trabajadores que no participan de la gestión pública de la administración es cuestión de mera legalidad..."

Puede notarse que efectivamente esta Sala Constitucional ha hecho pronunciamiento sobre el tema del Derecho Colectivo de Trabajo en el sector público, en los términos que se han señalado en las transcripciones.

d).- Sentencia N° 04453-2000 de las catorce horas cincuenta y seis minutos del veinticuatro de mayo del dos mil.

Esta sentencia da respuesta a la consulta judicial facultativa de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, formulada mediante resolución de las dieciséis horas diez minutos del once de agosto de mil novecientos noventa y nueve, dictada dentro del expediente judicial número 96-000287-213-LA, que es juicio ordinario laboral de Eugenio Rodríguez Bolaños, cédula de identidad 4-109-954, contra el Banco Nacional de Costa Rica, que se inició en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José. En ella, la Sala dijo lo siguiente:

El tema de la posibilidad de aplicar el instituto de las



convenciones colectivas en el sector público, tal y como ha sido planteado por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en este expediente, como se analiza en el informe que ha presentado a esta Sala la Procuraduría General de la República y como se deduce de los argumentos expresados por el Sindicato interesado, debe ahora estudiarse desde la óptica de la interpretación constitucional. Para entender el contexto en el que se analiza el problema planteado, es importante recordar ciertos postulados básicos que la doctrina del Derecho Constitucional ha elaborado consistentemente sobre su función contralora... (...) Partiendo de estas notas esenciales para la interpretación constitucional; con fundamento en los criterios doctrinarios expuestos por las partes que intervienen en la consulta, los precedentes jurisprudenciales de la propia Sala que se han citado y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, la Sala llega a las siguientes premisas de la sentencia:

Primera: Admite, como teoría general del Derecho Colectivo Laboral, que éste se integra, principalmente, por una trilogía de derechos que persiguen hacer realidad y dar solución a la necesidad de los trabajadores de agruparse para compensar la inferioridad en que se encuentran cuando actúan aislados, frente al patrono y frente a la mínima legislación de protección de sus derechos; se trata del derecho a la sindicación, a la convención colectiva y a los conflictos colectivos. Pero confirma, eso sí, su propia sentencia No. 1696-92 de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992, para indicar que la génesis de la incorporación expresa de esos derechos en nuestro régimen constitucional, se encuentra en la modificación de la Constitución de 1871 ocurrida en las legislaturas de 1942 y 1943, cuando se aprobó la incorporación del Capítulo de las Garantías Sociales a la Constitución Política, lo que se hizo bajo condiciones políticas, sociales y económicas especiales pero distintas de la visión que tuvieron los Constituyentes, al promulgar la Constitución Política vigente. Uno de los fines perseguidos con el nuevo texto constitucional que se aprobó - posiblemente de los que más discusión suscitó -, fue el de incluir la 'concepción constitucional de un régimen laboral público, exclusivo para los servidores del Estado, a fin de regular y dirimir las diversas situaciones que afectan esa relación', cuyas bases primordiales se encuentran en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política. De esto se infiere, en aras de obtener la máxima claridad en esta sentencia, que se deba reiterar lo expresado en el precedente jurisprudencial antes referido, en la parte en la que se refiere a la especial



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



circunstancia de que existen dos extremos u ordenamientos en materia laboral: uno que se regula por el Código de Trabajo y el otro, que se regula por el Derecho Público. Segunda: Partiendo de la conclusión inmediata anterior se reafirma, también, que la relación entre el Estado y los servidores públicos, como tesis de principio y con las salvedades que luego se dirán, es una relación llamada de empleo público o estatutaria, que como tal, está regulada por el Derecho Público; consecuentemente, no puede existir una relación de igualdad o de equivalencia entre las partes involucradas, como idealmente debiera suceder en la relación laboral de origen contractual, principalmente porque la Administración Pública representa un interés general, por la necesidad de la continuidad en la prestación de los servicios públicos y por las limitaciones que se imponen en las regulaciones presupuestarias. En otras palabras, el servidor del régimen de empleo público se encuentra con relación a la Administración, en un estado de sujeción; ella puede imponer unilateralmente las condiciones de la organización y prestación del servicio para garantizar el bien público, lo que elimina la posibilidad de que la relación sea considerada desde una perspectiva de equivalencia de derechos susceptible de negociación entre las partes. Esta conclusión comprende el que no se pueda reconocer la posibilidad de la negociación colectiva en el sector público, pues la sola idea de la negociación, como medio idóneo para revisar y aprobar las condiciones del empleo público, riñe con los postulados esenciales de la organización del Estado, que en este campo se introdujeron en los artículos 191 y 192 constitucionales. Tercera: La posición que la Sala viene sosteniendo, ha sido la que históricamente ha imperado en Costa Rica. Así, la imposibilidad jurídica de la negociación colectiva en el sector público, fue declarada por la sentencia de la Sala de Casación No. 58 de las 15:00 horas del 20 de julio de 1951. En mayo de 1953 y diciembre de 1954, se promulgaron el Estatuto del Servicio Civil y su Reglamento, y en interpretación de sus contenidos -constitucionales y legales- la Procuraduría General de la República sostuvo la tesis de la imposibilidad jurídica de la negociación colectiva en forma reiterada. En 1979 entró en vigencia la Ley General de la Administración Pública en la que se establece, con toda claridad, que el Derecho Administrativo se aplica a las relaciones de servicio entre el Estado y sus servidores, excluyendo de la relación la legislación laboral, a la que solo pueden acudir los servidores que no participan en la gestión pública (véanse, en este aspecto y en el considerando IV de esta sentencia, los más recientes pronunciamientos, que son síntesis de la reiterada opinión de la



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



Procuraduría General de la República). En 1980 el Consejo de Gobierno prohibió, por la vía de la directriz, que se celebraran convenciones colectivas en el sector público; luego, en 1986, autorizó un mecanismo de aprobación de prórrogas a las convenciones colectivas anteriores a la Ley General de la Administración Pública, que después, en 1992, se transforma en el llamado Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos. Por último, en la sentencia No. 1696-92 de esta Sala, se declaró la inconstitucionalidad de los mecanismos del arreglo directo, la conciliación y el arbitraje. Cuarta: Para comprender lo anterior, es importante resaltar lo que ya ha dicho al respecto la Procuraduría General de la República en desarrollo de la doctrina nacional, en el sentido de que 'son funcionarios públicos quienes prestan servicios a la Administración a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva (Artículo 111, inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública). Estos servidores, de conformidad con lo expuesto, están imposibilitados para negociar colectivamente, por estar su relación regida por el Derecho público (Artículo 112, inciso 1 id.). Por su parte, de la interrelación de los artículos 112 inciso 2) y 111 inciso 3) (norma a la cual remite la primera y ambos de la misma Ley) queda también claro que no son funcionarios sujetos al régimen de empleo público, sino obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, los empleados de empresas o servicios económicos del Estado, encargados de gestiones sometidas al Derecho común, que de conformidad con el artículo 112 inciso 2) transcrito, se rigen por el Derecho laboral y no por el Derecho público, lo que les faculta para negociar colectivamente. Quinta: La Sala estima que es jurídicamente compatible con el Derecho de la Constitución, la posición que en el desarrollo histórico de la institución de las convenciones colectivas, ha venido sosteniendo la Procuraduría General de la República en su informe a esta Sala, en especial, a partir de la sentencia número 3053-94 de las 9:45 horas del 24 de junio de 1994, en la que se expresó en el considerando segundo, antes transcrito, que 'esta Sala resolvió que los obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública de la administración pueden ocurrir a los procedimientos de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social previstos en los artículos 497 y siguientes del Código de Trabajo. Así las cosas, el régimen es administrativo, estatutario, para los





## *Centro de Información Jurídica en Línea*



'servidores públicos', o sea, para quienes prestan servicios a la administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura; sin embargo, la propia Ley General de la Administración Pública establece que 'las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la administración, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 111, se regirán por el derecho laboral o mercantil, según los casos'. Consecuentemente, y a partir de esta interpretación constitucional y de los textos contenidos en la Ley General de la Administración Pública, en el sector público solo pueden celebrar convenciones colectivas de trabajo los servidores que no participan en la gestión pública, de tal forma que entes con un régimen de empleo de naturaleza laboral (no pública), como por ejemplo, las empresas del Estado, de las que se ha dicho la doctrina nacional que son 'aquellas que funcionan como si fueran empresas privadas, porque venden y hacen lo mismo que los particulares; por ejemplo el mismo INS cuando vende pólizas hace lo mismo que una compañía aseguradora cualquiera, la banca cuando hace préstamos, hace lo mismo que una entidad financiera común, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, que vende energía eléctrica la vende en iguales condiciones en que podría venderla una compañía privada', entre otros, sí pueden negociar colectivamente de conformidad con las disposiciones que informan el Derecho Colectivo del Trabajo. Sexta: No obstante lo ya expresado, es importante aclarar que aún en el sector público en el que resulta constitucionalmente posible la aplicación de la institución de las convenciones colectivas, valga decir, en las llamadas empresas o servicios económicos del Estado y en aquellos núcleos de personal de instituciones y entes públicos en los que la naturaleza de los servicios que se prestan no participan de la gestión pública, en los términos del inciso 2 del artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública, la Sala repite y confirma su jurisprudencia en el sentido de que la autorización para negociar no puede ser irrestricta, o sea, equiparable a la situación en que se encontraría cualquier patrono particular, puesto que por esa vía, no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, ni modificar o derogar leyes que otorgan o regulan competencias de los entes públicos, atribuidas en razón de la jerarquía normativa o de las especiales condiciones de la Administración Pública con relación a sus trabajadores, conclusión

que se infiere del artículo 112 inciso 3) de la Ley General de la Administración Pública y del considerando XI de la sentencia





## *Centro de Información Jurídica en Línea*



No. 1696-92 de esta Sala. Séptima: Todas estas conclusiones se fundamentan, también, en la doctrina que se deriva de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo; sin embargo, la Sala estima de mucha utilidad advertir, que es tan claro que la generalización de la posibilidad de negociación de convenciones colectivas en el sector público, ha sido tan solo una aspiración de los trabajadores y como tal, de interpretación restrictiva, que la misma Organización Internacional del Trabajo ha promocionado la adhesión al Convenio No. 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública. Los fines de este convenio son los de impulsar el reconocimiento general e irrestricto de la negociación colectiva de trabajo en el sector público. Pero en nuestra organización jurídica actual, para que los alcances del Convenio fueran de posible aplicación, se requiere que sus principios y normas sean compatibles con los de la Constitución Política y en virtud de lo que se ha dicho en esta sentencia existe, hasta ahora, un impedimento, del más alto rango, para que se pueda aceptar la institución de las convenciones colectivas en todo el sector público, impedimento que se radica en la falta de la norma de rango superior a la ley ordinaria, que permita la aplicación de la institución en todo el sector público, haciéndola compatible con los principios y valores de la Constitución Política. La articulación de la institución de la negociación colectiva con el ordenamiento jurídico nacional, no puede hacerse solamente desde el punto de vista de los intereses de los servidores del sector público; debe hacerse, también, a partir del necesario examen de los artículos 191 y 192 constitucionales, como ya ha quedado dicho.

VIII.- CONCLUSIONES.- Con fundamento en todo lo expuesto y a manera de síntesis, la Sala arriba a las siguientes conclusiones: en el ejercicio de la competencia de máximo intérprete de la Constitución Política, al examinar el tema de la organización y estructura administrativa del Estado y de la procedencia o no de las convenciones colectivas en el sector público, no puede la Sala limitarse, únicamente, a la aplicación de las disposiciones que integran el Capítulo de las llamadas 'Garantías Sociales'. Se necesita, además, examinar esa institución jurídica en coordinación con los principios contenidos en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política; al hacer este ejercicio, se adquiere la plena convicción de que la voluntad del constituyente, siguiendo la línea histórica del desarrollo de las instituciones del Derecho



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



Laboral, fue la de abstraer a los servidores del sector público de las reglas generales que informan al Derecho Colectivo del Trabajo, sujetándolo a una relación especial de empleo público, llamada también y comúnmente 'relación estatutaria', que se rige por el Derecho Público. Esto implica, sin duda y como tesis general, que ningún funcionario público puede negociar sus condiciones de empleo como si se tratara de un nexo contractual sujeto al Derecho Laboral. Sin embargo, el desarrollo de las ideas jurídicas, la adopción de los convenios impulsados por la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia de esta Sala, han conducido la evolución de las instituciones involucradas, al nivel de admitir como compatibles con el Derecho de la Constitución, las convenciones colectivas que negocie la categoría de los empleados y servidores que, no obstante integrar el sector público, rigen sus relaciones por el Derecho Laboral, especialmente en los términos de las definiciones que contienen los artículos 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública, o sea, cuando se trata de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al Derecho común, así como las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración y que se rigen por el Derecho laboral o mercantil, según los casos. En este sentido es que se evacua la consulta, pero advirtiendo, eso sí, que le corresponde a la propia Administración, a los operadores del Derecho en general y en última instancia al Juez, cuando conocen de los casos específicos, determinar si una institución del Estado o un grupo de sus servidores o funcionarios, conforman el núcleo de la excepción que sí puede negociar colectivamente, o si por el contrario, les está vedado ese camino. Y por último, según lo que ha expresado en su informe la Procuraduría General de la República, que esta Sala también acoge, el personal que se desempeña en las Municipalidades del país, está limitado para la negociación colectiva, en los términos de esta sentencia, pues, salvo prueba en contrario, se trata de servidores públicos, regidos por la relación de empleo público. Dados los efectos de esta sentencia, de conformidad con lo que dispone el artículo 107 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, resulta importante señalar que le corresponderá a la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia determinar si la relación del actor en el Juicio Ordinario Laboral, Eugenio Rodríguez Bolaños, con el Banco Nacional de Costa Rica, se regulaba por el Derecho público o por el Derecho común. La sentencia es declarativa y retroactiva a la fecha de entrada en vigencia de cada convención colectiva en el sector público que se quiera o pretenda aplicar,



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. Igualmente, de conformidad con lo que dispone el artículo 91 de la misma Ley, procede la Sala a dimensionar los efectos retroactivos de la sentencia a la fecha de la publicación de su reseña en La Gaceta, fecha a partir de la que deben cesar los efectos para todos los servidores a los que le ha vedado el Derecho de la Constitución la posibilidad de celebrar convenciones colectivas. El Magistrado Arguedas salva el voto y declara que no son inconstitucionales per se las convenciones colectivas que se celebren en el sector público. El Magistrado Solano salva el voto en cuanto al dimensionamiento, para que la vigencia de esta sentencia lo sea a partir del vencimiento del plazo de cada convención colectiva. Los Magistrados Piza y Molina, ponen notas separadas.

POR TANTO

Se evacua la consulta formulada por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en el siguiente sentido: a) son inconstitucionales las convenciones colectivas reguladas por los artículos 54 y siguientes del Código de Trabajo que se celebran en el sector público, cuando se trata de personal regido por la relación de empleo de naturaleza pública (relación estatutaria); b) no son inconstitucionales las convenciones colectivas que se celebran en el sector público, cuando las celebran obreros, trabajadores, funcionarios o empleados del sector público, cuyas relaciones laborales se regulan por el Derecho común; c) igualmente son compatibles con el Derecho de la Constitución, los instrumentos colectivos que se han negociado y se han venido prorrogando o modificando, en aplicación de la política general sobre convenciones colectivas en el Sector Público, salvo que se trate de negociaciones con personal en relación de empleo de naturaleza pública, en cuyo caso esos instrumentos resultan inconstitucionales; d) corresponde a la administración y a los jueces que conocen en los juicios laborales, en su caso, de la aplicación de las convenciones colectivas, determinar si los trabajadores involucrados, dada la naturaleza de las funciones que cumplen o cumplían, están regulados por el Derecho público o el común, a los efectos de definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones colectivas...

En síntesis, con base en la jurisprudencia de la Sala, debe concluirse que RECOPE es una empresa pública y por ende forma parte integrante del sector público en el que resulta constitucionalmente posible la aplicación de la institución de las convenciones colectivas; valga decir, en las llamadas



empresas o servicios económicos del Estado y en aquellos núcleos de personal de instituciones y entes públicos en los que la naturaleza de los servicios que se prestan no participan de la gestión pública, en los términos del inciso 2 del artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública. Pero la autorización para negociar colectivamente que le brinda el ordenamiento jurídico no es irrestricta, como se expresa en esa sentencia, pues no es equiparable a la situación en que se encontraría cualquier patrono particular, en razón de la naturaleza de los recursos económicos que maneja. De esta manera, RECOPE no puede, por la vía de la negociación colectiva, dispensarse o excepcionarse de leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, ni modificar o derogar leyes que otorgan o regulan competencias de los entes públicos, atribuidas en razón de la jerarquía normativa o de las especiales condiciones de la Administración Pública con relación a sus trabajadores. Y esta conclusión se impone de la lectura atenta del artículo 112 inciso 3) de la Ley General de la Administración Pública, del considerando XI de la sentencia No. 1696-92 y de la sentencia 04453-2000 de las 14:56 horas del 24 de mayo del 2000, ambas de esta Sala.

X.- EXAMEN INDIVIDUAL DE LAS NORMAS CUESTIONADAS: La impugnación que de las normas cuestionadas se hace en esta acción, descansa fundamentalmente en la percepción de que éstas en alguna medida contravienen los límites racionales que el bloque de constitucionalidad demarca, tornándose así en disposiciones que rozan con la Constitución Política (folio 3). Los parámetros de control de constitucionalidad que se reputan rotos, son principalmente:

1. Los principios de razonabilidad y proporcionalidad
2. El principio de legalidad
3. El principio de igualdad

a) Los principios de razonabilidad y proporcionalidad: La Sala se ha ocupado ya sobre el tema de la debida proporcionalidad y razonabilidad que toda norma y acto administrativo deben respetar. .- En efecto, el principio de razonabilidad implica que el Estado puede limitar o restringir el ejercicio abusivo del derecho, pero debe hacerlo de tal modo que la norma jurídica se adecúe en todos sus elementos, como el motivo y el fin que persigue, con el sentido objetivo que se contempla en la



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



Constitución. Quiere ello decir que debe existir una proporcionalidad entre la regla jurídica adoptada y el fin que persigue, referida a la imperiosa necesidad que la ley satisfaga el sentido común jurídico de la comunidad, expresado en los valores que consagra la misma Constitución (Voto 1420-91). En este sentido, la sentencia n° 5236-99 de las catorce horas del siete de julio de mil novecientos noventa y nueve, indicó:

"Para realizar el juicio de razonabilidad la doctrina estadounidense invita a examinar, en primer término, la llamada 'razonabilidad técnica' dentro de la que se examina la norma en concreto (ley, reglamento, etc.). Establecido que la norma elegida es la adecuada para regular determinada materia, habrá que examinar si hay proporcionalidad entre el medio escogido y el fin buscado. Superado el criterio de "razonabilidad técnica" hay que analizar la 'razonabilidad jurídica'. Para lo cual esta doctrina propone examinar: a) razonabilidad ponderativa, que es un tipo de valoración jurídica a la que se concurre cuando ante la existencia de un determinado antecedente (ej. ingreso) se exige una determinada prestación (ej. tributo), debiendo en este supuesto establecerse si la misma es equivalente o proporcionada; b) la razonabilidad de igualdad, es el tipo de valoración jurídica que parte de que ante iguales antecedentes deben haber iguales consecuencias, sin excepciones arbitrarias; c) razonabilidad en el fin: en este punto se valora si el objetivo a alcanzar, no ofende los fines previstos en la constitución. Dentro de este mismo análisis, no basta con afirmar que un medio sea razonablemente adecuado a un fin; es necesario, además, verificar la índole y el tamaño de la limitación que por ese medio debe soportar un derecho personal. De esta manera, si al mismo fin se puede llegar buscando otro medio que produzca una limitación menos gravosa a los derechos personales, el medio escogido no es razonable (en similar sentido pueden consultarse las sentencias números 1738-92, de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos y 08858-98 de las dieciséis horas con treinta y tres minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho). La doctrina alemana hizo un aporte importante al tema de la 'razonabilidad' al lograr identificar, de una manera muy clara, sus componentes: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, ideas que desarrolla afirmando que '...La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada deber ser apta para





## *Centro de Información Jurídica en Línea*



alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea, no le sea 'exigible' al individuo...' (sentencia de esta Sala número 3933-98 de las nueve horas cincuenta y nueve minutos del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho). En el sentido del criterio anteriormente expuesto, esta Sala ha venido aplicando la institución en su jurisprudencia. Veamos, ahora, el análisis del caso concreto. Sobre la prueba de 'razonabilidad': Para emprender un examen de razonabilidad de una norma, el Tribunal Constitucional requiere que la parte aporte prueba o al menos elementos de juicio en los que sustente su argumentación e igual carga procesal le corresponde a quien rebata los argumentos de la acción y la falta en el cumplimiento de estos requisitos, hace inaceptables los alegatos de inconstitucionalidad. Lo anterior, debido a que no es posible hacer un análisis de 'razonabilidad' sin la existencia de una línea argumentativa coherente que se encuentre probatoriamente respaldada. Ello desde luego, cuando no se trate de casos cuya "irrazonabilidad" sea evidente y manifiesta."

De esta manera, es necesario determinar se las normas cuestionadas carecen de la legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad que demanda el parámetro de control de constitucionalidad.-

b) El Principio de Legalidad: El artículo 11 de la Constitución Política consagra el principio de legalidad. Dicho principio ordena que los actos y comportamientos de la Administración deben estar regulados por norma escrita, lo que significa, desde luego, el sometimiento a la constitución y a la ley, preferentemente, y en general a todas las normas del ordenamiento jurídico, sea en última instancia, a lo que se conoce como principio de el "Principio de Juridicidad de la Administración" (ver sentencia No. 897-98). En este sentido la Sala ha dicho que existe un derecho general a la legalidad:

"EL DERECHO GENERAL A LA LEGALIDAD:

Aunque el principio de legalidad y el correspondiente derecho de





## *Centro de Información Jurídica en Línea*



todas las personas a la legalidad -y, desde luego, por encima de todo, a la legalidad y legitimidad constitucionales- parecen referirse más a problemas de fondo que procesales, tienen sin embargo, repercusiones importantes en el debido proceso, aun en su sentido estrictamente procesal.

En los términos más generales, el principio de legalidad en el estado de derecho postula una forma especial de vinculación de las autoridades e instituciones públicas al ordenamiento jurídico, a partir de su definición básica según la cual toda autoridad o institución pública lo es y solamente puede actuar en la medida en que se encuentre apoderada para hacerlo por el mismo ordenamiento, y normalmente a texto expreso -para las autoridades e instituciones públicas sólo está permitido lo que esté constitucional y legalmente autorizado en forma expresa, y todo lo que no les esté autorizado les está vedado-; así como sus dos corolarios más importantes, todavía dentro de un orden general: el principio de regulación mínima, que tiene especiales exigencias en materia procesal, y el de reserva de ley, que en este campos es casi absoluto. En nuestra Constitución Política, el principio general de legalidad está consagrado en el artículo 11, y resulta, además, del contexto de éste con el 28, que recoge el principio general de libertad -para las personas privadas- y garantiza la reserva de ley para regularla, con el 121, especialmente en cuanto atribuye a la Asamblea Legislativa competencias exclusivas para legislar (incisos 1º, 4º y 17), para crear tribunales de justicia y otros organismos públicos (incisos 19 y 20) y para disponer de la recaudación, destino y uso de los fondos públicos (incisos 11, 13 y 15); potestades que no pueden delegarse ni, por ende, compartirse con ningún otro poder, órgano o entidad (artículo 9º), y que generan consecuencias aun más explícitas como las que se recogen en la Ley General de la Administración Pública, principalmente en sus artículos 5º y 7º -que definen las jerarquías normativas-, 11 -que consagra el principio de legalidad y su corolario de regulación mínima-, 19 y 59.1 -que reafirman el principio de reserva de la ley para régimen de los derechos fundamentales y para la creación de competencias públicas de efecto externo-. Téngase presente, asimismo que en Costa Rica tal reserva de ley está confinada a la ley formal emanada del órgano legislativo, por estar prohibida constitucionalmente toda delegación entre los poderes públicos (art. 9º), haciendo así impensables los actos con valor de ley, por lo menos en situaciones de normalidad" (Voto 440-98)



Ahora bien, aunque RECOPE es una empresa pública que se rige por el Derecho Privado en el ejercicio de su actividad comercial, ello no implica que no pertenezca al sector público concebido en el sentido más amplio de su significado y no la exime de cumplir con el principio de legalidad, y en especial, con el principio de regulación mínima, que enuncia que el acto administrativo debe estar expresamente regulado, al menos en cuanto a su contenido o motivo. RECOPE fue creada con miras a satisfacer el interés general (ver sentencia n° 7044 de las diez horas nueve minutos del veinticuatro de diciembre de mil novecientos noventa y seis) y funciona con fondos públicos, generados por los precios que de los combustibles y derivados del petróleo, pagan todos los habitantes del país, por lo que se encasilla en el Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República No. 7428 que, que dispone que son Fondos Públicos "... los recursos, valores, bienes y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos ...". De esta manera, nuestro ordenamiento jurídico exige como necesario que se ejerza un control económico sobre ella, lo que implica que la utilización de los referidos fondos debe estar sometida a un mínimo de regulación, capaz de asegurar el correcto y razonable empleo de los mismos, por lo que se debe entender que en esta conformación jurídica, va implícito, también, el "principio de interdicción de la arbitrariedad ".

c) El principio de igualdad: Informa todo el ordenamiento jurídico y postula que no es posible otorgar una tratamiento diferente a los que se hayan en la misma situación. La igualdad es ante todo, un límite de la actuación de los poderes públicos, a la vez que instrumento que se coloca en manos de los administrados para combatir la arbitrariedad. Esto es, que los poderes públicos pueden crear diferencias entre las personas, pero no pueden ser el producto de la arbitrariedad. Por ello se requiere que el trato diferenciado frente a la ley, reúna ciertos requisitos o condiciones:

Tanto la doctrina constitucionalista, como la jurisprudencia de este Tribunal, reiterada en numerosas ocasiones, han establecido que no toda diferencia entre sujetos es susceptible o idónea para justificar cualquier diferencia de tratamiento que la Administración haga entre distintos individuos o grupos (véanse sentencias 5061-94, 4451-94, 1732-91 y 1432-91). Para que el elemento diferencial argüido haga posible una tal distinción, no sólo debe ser real, sino que también debe tener una trascendencia jurídica de tal naturaleza o magnitud que haga



razonable y justificable ese trato diverso. El poder determinar cuando una diferencia tiene -o no tiene- la trascendencia jurídica a la que se ha hecho referencia anteriormente, no es una operación mental que pueda efectuarse en forma abstracta, sino que requiere encontrar algún elemento de comparación. Esto se conoce en la doctrina como el " tertium comparationis " y significa, en términos sencillos que, en virtud de que en realidad nadie es igual a otra persona, la igualdad que se exige respecto de seres o grupos humanos diversos por naturaleza, debe referirse no a la existencia de esa misma diversidad, sino a uno o varios rasgos o cualidades claramente discernibles que sirvan como una medida o como el término de comparación, desde el cual pueda exigirse la igualdad de trato. Así, el que una desigualdad sea ilícita o no, sólo puede ser afirmado o negado en relación con un determinado término de comparación. De este modo, la carga de la prueba le corresponde lógicamente a quien invoca la pretendida violación y a quien le corresponde aportar parámetros idóneos a fin de que se pueda efectuar una comparación plena, que permita cotejar si se produce la alegada desigualdad o no (véase en este sentido la sentencia 7261-94).

De este modo, delimitado el fundamento de los presentes cuestionamientos, la Sala procede realizar el análisis de las normas individuales que se han impugnado.

XI.- EL ARTICULO 28 DE LA CONVENCION COLECTIVA DE RECOPE (bono vacacional) : La Defensoría impugna el auxilio para el disfrute de vacaciones establecido por artículo 28 de la Convención Colectiva, porque estima que constituye un privilegio irrazonable y desproporcionado que atenta contra los principios de legalidad e igualdad y lesiona abiertamente los deberes de la función pública. Esta suma, que se paga solamente cuando el trabajador disfruta la totalidad de las vacaciones, constituye, en su criterio, una prestación que no deriva de derecho laboral alguno, lo cual la hace un privilegio que se paga a un grupo reducido de funcionarios con fondos públicos que pagan y pertenecen a todos los contribuyentes. Igual criterio expresa la Procuraduría General de la República para quien la cláusula otorga una recompensa injustificada por disfrutar vacaciones, pese a que Recope cuenta con centros de recreación sufragados también con fondos públicos. El beneficio determina un doble pago por el período de vacaciones, con la posibilidad de exceder el límite determinado, cuando el bono reconoce más días de vacaciones a los que se tiene normalmente derecho en el Sector Público (así respecto de quienes tienen de cinco a nueve años de



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



servicio y de diez a quince años). Esto hace que la generalidad de los habitantes del país, terminen costeando los gastos en que incurren los empleados de la refinadora que se acogen a vacaciones. El Secretario General de SITRAPEQUIA objeta estos cuestionamientos y aduce básicamente que:

a) La desigualdad establecida por el artículo 28 tiene como fundamento una base razonable de diferenciación, como lo es la existencia de una Convención Colectiva, que marca una situación diferente con el resto de los empleados del sector público o privado, y que no es generalizable;

b) Que la situación jurídica de los trabajadores amparados en la Convención Colectiva de RECOPE no es comparable la de los "funcionarios públicos" porque la actividad de la Refinadora Costarricense de Petróleo no es realizada por ninguna otra empresa.

c) Se trata de una labor que demanda que los servidores de la refinería tengan un grado de especialización importante y poco común en nuestro medio.

d) Que precisamente el objeto de la misión de RECOPE, la importancia de la misma, y la naturaleza de su actividad, además de ser únicas en el país, demandan un esfuerzo y sacrificio especial de sus trabajadores. No obstante las medidas de seguridad y de higiene ocupacional adoptadas por la Institución, se trata de tareas peligrosas, que conllevan que el personal se desenvuelva en condiciones de trabajo que son extremas (algunos trabajadores llegan a desempeñar sus funciones a temperaturas de 55 grados centígrados, o bien a gran altura), se exponga a una serie de emanaciones gaseosas perjudiciales para la salud, a la posibilidad de que se produzca una explosión accidental, etc. Tales riesgos -según él- existen hasta para empleados que, como auditores, contables y demás personal técnico o administrativo cuyas labores, que en principio no parecerían peligrosas, requieren de presentarse periódicamente en la refinería y exponerse en mayor o menor grado a los mismos peligros. Además, por razones técnicas se debe laborar sin interrupción las veinticuatro horas del día, dado que de no hacerlo el país se paralizaría.

e) Y que, por lo tanto, tomando en cuenta la naturaleza estratégica del servicio brindado por la refinadora, el trato distinto tiene una base razonable: mantener a RECOPE en las



mejores de condiciones de producción posibles.

Con base en esas razones, aduce que el "bono vacacional" obedece a la necesidad de desincentivar el trabajo durante el período de vacaciones, pues los sueldos que paga la empresa no son muy altos y los trabajadores pueden verse empujados a trabajar a destajo durante esa época, con el consiguiente riesgo potencial que se genera para la empresa, en el caso de llegar a tener trabajadores cansados desempeñando labores peligrosas. Por lo anterior, RECOPE y su personal han ideado brindar un incentivo que es proporcional a los años de servicio en la empresa, ya que cuanto mayor es el desgaste, mayor es el incentivo de descanso real. La Sala estima que en RECOPE, en tanto se comporte como una empresa pública que se rige por el Derecho Privado, según se ha dicho en los considerandos anteriores, sus trabajadores tienen, efectivamente, derecho a celebrar negociaciones colectivas, pero eso sí, en los términos indicados por la jurisprudencia constitucional que se ha citado y se confirma en esta sentencia, en el sentido de que ese derecho no es irrestricto ni ilimitado. Recuérdese que RECOPE es una empresa pública que está a cargo de fondos públicos y por lo tanto, no puede sustraerse de los principios y valores de orden constitucional que tutelan el destino de tales fondos. Ello significa que el contenido de las negociaciones colectivas que se celebren en su seno debe tener una adecuación razonable y proporcionada con los fines previstos por el legislador para la empresa, todo de conformidad con el Derecho de la Constitución. En este sentido, no es admisible que, como justamente lo señala la accionante, con ocasión de una de estas negociaciones -so pretexto del giro empresarial de la refinería- se pacten cualquiera y todos los beneficios para sus trabajadores, en detrimento del resto de los habitantes del país. Varios aspectos deben analizarse, en consecuencia, sobre esta cláusula de la convención: a) violación del principio de igualdad: el determinar si el artículo 28 de la Convención Colectiva de RECOPE es inconstitucional por rozar con el artículo 33 de la Constitución Política, implica, en primer lugar, realizar una comparación entre la situación los servidores de RECOPE y otros trabajadores que se encuentren en una situación similar ("Tertium Comparationis"). La Defensoría invoca la pretendida violación del Principio de Igualdad y aunque por principio sería a ella a quien le correspondería, lógicamente, la carga de la prueba y aportar parámetros idóneos a fin de que se pueda efectuar una comparación plena, que permita cotejar si se produce esa desigualdad, el ejercicio, para los efectos de





## *Centro de Información Jurídica en Línea*



resolver la acción resulta inocuo, puesto que es más que evidente que la desigualdad existe ente los empleados de RECOPE y los trabajadores -sentido lato- del resto del país. Pero como no toda desigualdad es por sí misma inconstitucional, el examen debe dirigirse hacia la razonabilidad y proporcionalidad del beneficio, par poder llegar a una conclusión válida. b) violación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad: para determinar si la cláusula 28 viola estos principios, se debe analizar si existe ese grado de adecuación del que se ha hablado anteriormente, entre el fin querido -el funcionamiento óptimo de la Refinadora- y los medios empleados ("bono vacacional"). Mientras la Defensoría encuentra injustificada la norma, por irracional, la Refinadora y SITRAPEQUIA la defienden afirmando que es razonable por las razones apuntadas anteriormente. La Sala no encuentra de recibo los argumentos de descargo del Presidente de la Refinadora, ni los del sindicato, que justifican la medida cuestionada. En efecto, con solo partir de tales argumentaciones, se cae en cuenta de que si la idea de las partes contratantes era la de desincentivar el trabajo a destajo durante las vacaciones, para evitar que los empleados desempeñaran actividades riesgosas estando en malas condiciones personales, no resulta racional ni razonable que la disposición impugnada les conceda el citado beneficio a todos los servidores de la empresa, puesto que es ilógico pensar que todos estos servidores tienen las mismas responsabilidades o laboran en las mismas condiciones de riesgo. Esto por supuesto, aunque es señal de lo inconsistentes que son dichas defensas, no agota en modo alguno el análisis de proporcionalidad y razonabilidad que debe efectuarse de la norma impugnada. En este sentido, es necesario recordar que, si bien el propósito esencial de las vacaciones es el de permitirle al trabajador el compensar el desgaste de energía que naturalmente se produce después de largos períodos de actividad, por lo que, huelga decir, constituyen una necesidad biológica, social y moral del ser humano que ha sido reconocida y recogida en el artículo 59 de nuestra Constitución Política ( con el carácter de vacaciones anuales pagadas ), ello no significa que una institución como RECOPE, que emplea fondos públicos, pueda utilizar cualquier medio para alcanzar la misma finalidad. Lo anterior, dicho de otro modo, significa que aunque el referido ordinal constitucional establece claramente una obligación del patrono de otorgar a sus empleados el beneficio de las vacaciones con goce de salario, dicha obligación se agota al concederlas: la cuestión de cómo y dónde dispone el trabajador de ellas es su responsabilidad. Asimismo, si el trabajador hace un uso indebido del período de descanso, ello





resulta ser un asunto de su exclusiva incumbencia que, no obstante, no lo exime de cumplir con la mayor eficiencia sus obligaciones una vez que se reintegre al trabajo. Ahora bien, tal eficiencia será una condición de su trabajo que -por otra parte- su patrono estará en plena capacidad de exigirle. En estas condiciones, el pactar y otorgar un beneficio en los términos del "bono vacacional" que aquí nos ocupa, constituye, en esencia, un doble pago por el mismo rubro y, por ende, en el fondo lo que permite es un enriquecimiento ilícito de los trabajadores de la refinería. No es pues el instrumento jurídico idóneo para lograr el objetivo propuesto. En consecuencia, aunque la finalidad perseguida por la cláusula 28 de la Convención Colectiva de RECOPE aparece como legítima, es evidentísimo que el medio empleado no guarda ninguna proporción con dicha finalidad; y también se hace obvio que esta norma mas bien prohija un indebido manejo de fondos públicos, razón por la que resulta inconstitucional por infringir los principios de proporcionalidad y razonabilidad; y, por ende, los artículos 11, 33, 50, 56, 62 y 68 de la Constitución Política.

XII.- ARTICULO 33 DE LA CONVENCION COLECTIVA ("Permisos").- El texto de la norma impugnada permite que a los trabajadores de la Refinadora se les puedan conceder permisos sin o con goce de salario , según su turno, por razones personales , de acuerdo a sus necesidades y tomando en cuenta la importancia del mismo, si lo solicitan verbalmente ante el jefe de Sección o Departamento y si el permiso no excediere de un día, o por escrito con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas, si excede ese término. En este sentido el artículo autoriza que dichos permisos puedan extenderse hasta 250 días naturales al año; de ellos, los primeros 180 días lo serán con o sin goce de salario y los restantes 70 días sin goce de salario. Y asimismo, deja que la decisión de otorgar los primeros 90 días recaiga sobre el Jefe de Sección o Departamento, y los restantes sobre el Director de Área. El que el artículo mencionado permita otorgar permisos con goce de sueldo a los trabajadores de la empresa por razones personales, es manifiestamente inconstitucional, y la razón de esto estriba en que como empresa pública que es, RECOPE existe para llevar a cabo una función de interés general, y por lo tanto todo su actuar debe estar totalmente orientado -justificado, si se quiere- en realizar este interés. Ahora bien, de ello se infiere que si el empleo de los fondos de la Refinadora debe hacerse en aras de cumplir con las necesidades del servicio, el que la empresa le permita a uno de sus empleados que se ausente de su trabajo con goce de salario, debe



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



obedecer también a una necesidad de orden institucional , que reporte algún beneficio a la entidad autorizante. Tal es el caso de servidores que, por ejemplo, van a recibir un curso de capacitación en el manejo de nuevas tecnologías. Por lo tanto, el que un trabajador pueda obtener un permiso con goce de salario por razones personales , lo que obviamente no se corresponde con dichas necesidades del servicio, riñe manifiestamente con la necesidad de que haya austeridad y corrección en el manejo de los fondos públicos, por lo que la norma que lo autoriza carece de la legitimidad necesaria para ser razonable. De hecho, permitir esto, en el fondo hace posible que los empleados de RECOPE se enriquezcan ilícitamente con fondos públicos, ya que se les paga con ellos para atender asuntos o cosas que solo atañen a sus intereses particulares. Así, el ordinal 33 de la citada Convención Colectiva viola los principios de igualdad, de legalidad, proporcionalidad, razonabilidad y de moralidad, los deberes de propios de la función pública y, por último, constituye un indebido manejo de fondos en el sector público, por lo que, en virtud de violar los artículos 11, 50, 56 y 62 de la Constitución Política, debe ser declarado inconstitucional.

XIII.- ARTICULO 107 DE LA CONVENCION COLECTIVA ("Aporte para actividades de toda índole").- Esta norma, que establece la obligación de la Refinadora de aportar al año -como mínimo-, tres millones quinientos mil colones para el desarrollo actividades sociales, sindicales, deportivas y culturales en beneficio de los trabajadores y de sus familias, fue pactada con el objeto de ayudar al descanso real de los trabajadores de la empresa y de colaborar con la unión entre éstos y sus familias (folio 139). La Sala estima que la finalidad alegada de la norma (bienestar de los trabajadores y sus familias) no hace parte del fin para el que se creó a la Refinadora. En efecto, si su finalidad es, en esencia, la importación, refinación y distribución al por mayor de derivados del petróleo , y además, como bien lo han señalado la accionante y la Procuraduría, la Ley N° 6588 de treinta de julio de mil novecientos ochenta y uno le prohíbe otorgar préstamos, hacer donaciones , conceder subsidios o subvenciones sin la previa autorización legal, se colige que el aportar el citado beneficio constituye un desvío de los fondos de la empresa para cumplir objetivos que el ordenamiento jurídico no le ha asignado. Es más, en virtud de que estos aportes, en el fondo, constituyen una suerte de donación -puesto que la empresa suministra recursos sin obtener contraprestación alguna- cabe añadir que el ordenamiento se lo



prohibió expresamente . Aparte de esto, aun si la finalidad perseguida por la norma apareciera legítima dentro de un análisis de razonabilidad, de todas maneras su necesidad y proporcionalidad para alcanzar el objetivo alegado resultan totalmente cuestionables. De hecho, esta Sala encuentra al artículo de marras absolutamente desproporcionado para alcanzar tal objetivo, pues aparece como razonable pensar que existen muchas otras soluciones -menos onerosas para la Refinería- que pudieron haberse adoptado para favorecer "la correcta relación entre los empleados y sus familias". Así las cosas, en este caso es evidente y manifiesto que se violentan los principios de proporcionalidad y razonabilidad -puesto que el fin de la medida es ilegítimo y el medio empleado, excesivo-, el principio de legalidad, el principio de moralidad, los deberes de la función pública y, por ende, los artículos 11, 50, 56 y 62 de la Constitución Política. En consecuencia, el artículo de marras resulta inconstitucional y así debe declararse.-

XIV.- ARTICULO 112 DE LA CONVENCION COLECTIVA ( "bono asistencial").- Este artículo establece el llamado "bono asistencial" , que la Defensoría de los Habitantes califica como un premio "inaudito" para aquellos funcionarios que cumplan con el deber de asistencia al trabajo, por el cual ya reciben una remuneración, especialmente si se considera que dicho "premio" es concedido con fondos públicos. El Sindicato, por su parte, lo defiende manifestando que éste nació en virtud del carácter continuo de las actividades de RECOPE y la especialización y experiencia de los trabajadores que ahí laboran, ya que como consecuencia de ello, las ausencias que se producen no pueden ser reemplazadas fácilmente con personal calificado. Así, como en la Refinadora se laboran las veinticuatro horas del día, el turno que no pueda ser cubierto debido a la ausencia de un trabajador, debe ser suplido por un compañero en una jornada extraordinaria. Por esas razones, se convino en introducir esta normativa en la Convención Colectiva de 1980, con el fin de desincentivar las ausencias del trabajo. Se aduce que el gasto que genera la norma citada, en términos monetarios, no es mucho si se lo compara con lo que tendría que invertirse por horas extras en caso de ausencia, o los atrasos que generan en efecto las inasistencias del personal. Además, se afirma que esta norma ha ayudado a disminuir el ausentismo de los trabajadores y las huelgas o las suspensiones de labores. Manifiesta que hay un claro interés superior de mantener la empresa funcionando sin interrupciones, y esa es la razón por la cual se incentiva (no se obliga) a los trabajadores que logren



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



no ausentarse por más de cinco días al año. Con relación a lo anterior, la Sala encuentra que la referida cláusula adolece de los mismos defectos que las normas antes examinadas, puesto que no es razonable que por este artículo se conceda el llamado "bono asistencial" a todos los servidores de la Refinadora, por cumplir con un deber esencial de la relación laboral. En efecto, la asistencia impecable al trabajo es condición exigida para que las relaciones obrero patronales sean las mejores y solo se le permite al trabajador ausentarse, cuando existan razones especiales que lo justifiquen, como su enfermedad o la de un pariente muy cercano, las licencias de interés institucional y otras que la doctrina del Derecho Laboral y la jurisprudencia patria han calificado de justificantes de la ausencia. Remunerar extraordinariamente el deber de asistencia al trabajo, es un evidente exceso, injustificado, que soluciona una premisa que no es aceptable dentro de los parámetros de constitucionalidad: evitar que los trabajadores se ausenten. Estos de hacerlo, incurrir en responsabilidad laboral y el patrono está llamado a aplicar el régimen disciplinario. Aceptar que con esta cláusula se evitan posible huelgas o suspensiones laborales, es admitir que la Refinadora es incapaz de enfrentar, responsablemente, los excesos de los trabajadores que riñan con el orden jurídico establecido. La norma, a todas luces, resulta desproporcionada e irrazonable y por ello, como las anteriores, se debe declarar inconstitucional, como en efecto se dispone.

XV.- INCISO B) DEL ARTICULO 137 DE LA CONVENCION COLECTIVA ("Fondo de Ahorro, Préstamo, Vivienda y Garantía").- La Sala ha se ha pronunciado ya en el pasado con relación a este extremo, por lo que no resta sino reiterar lo dicho en tales precedentes: el Fondo de Ahorro, Préstamo, Vivienda y Garantía fue creado para el beneficio de los propios trabajadores de RECOPE y está inspirado en principios de solidaridad superiores al interés meramente individual. Así las cosas, mientras los empleados de la empresa en cuestión permanezcan laborando para ella, no pueden retirarse del referido fondo y ello no infringe el derecho de libre asociación que establece el artículo 25 de la Constitución Política -como estima la accionante-, puesto que dicho artículo constitucional se refiere a intereses meramente particulares. En este sentido resulta evidente que de permitirse el libre retiro de los miembros del fondo, éste eventualmente terminaría por desfinanciarse y desintegrarse, lo que iría en detrimento de la protección y beneficio de los propios trabajadores; por ello, su permanencia dentro del sistema resulta ser una condición esencial para su existencia misma. Por



ende, no se violenta aquí la libertad de asociación, ya que esta última está referida mas bien a aquellas situaciones que, regidas por el principio de autonomía de la voluntad, implican que la decisión del interesado de pertenecer o no, en última instancia sólo le afecta y le interesa a él mismo. Siendo así, la disposición de la Convención Colectiva de RECOPE que prevé el referido fondo no es ni arbitraria ni violatoria de derecho fundamental alguno, sino que más bien va encaminada a proteger intereses superiores basados en la solidaridad humana y en principios de justicia social como los contemplados en el propio artículo 74 de la Constitución Política (véase entre otras sentencias, el Voto N° 5125-93 de las once horas cuarenta y ocho minutos del quince de octubre de mil novecientos noventa y tres, y el Voto 5033-97 de las catorce horas nueve minutos del veintiocho de agosto de mil novecientos noventa y siete). Por lo tanto, en cuanto a este extremo no procede la declaratoria de inconstitucionalidad solicitada.

XVI.- CONCLUSIONES.- Dado que de todas estas consideraciones se colige que los artículos 28, 33, 107 y 112 de la Convención Colectiva de RECOPE son contrarios a los artículos 11, 33, 50, 56, 62 y 68 de la Constitución Política, y violan los principios, de razonabilidad y proporcionalidad de las normas, de legalidad y de igualdad, y de los deberes de la función pública y en consecuencia, procede declarar parcialmente con lugar la acción y anular dichas disposiciones; todo ello sin perjuicio de los derechos adquiridos de buen fe y las situaciones jurídicas consolidadas que de estas cláusulas hubieran podido derivarse; es decir, que los efectos de esas cláusulas deben cesar a partir de la publicación de esta sentencia en el Boletín Judicial. Se declara sin lugar la acción en lo demás.-

POR TANTO

Se declara parcialmente con lugar la acción y en consecuencia, se anulan por inconstitucionales los artículos 28, 33, 112 y del artículo 107, la frase que dice "La Empresa podrá aumentar la suma indicada en concordancia con los programas que se le presenten", todos de la Convención Colectiva de la Refinadora Costarricense de Petróleo, Sociedad Anónima. Esta sentencia es declarativa y retroactiva a la fecha de vigencia de las normas que se anulan, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. De conformidad con lo establecido en el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se dimensionan los efectos de la sentencia en el tiempo, para señalar que los





efectos de las normas que se anulan, cesan a partir de la publicación íntegra de esta sentencia en el Boletín Judicial. En lo demás, se declara sin lugar la acción. Reséñese en La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Comuníquese y Notifíquese.

**a. F. Acción de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la convención Colectiva de JAPDEVA**

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]<sup>i</sup>

Acción de inconstitucionalidad promovida por José Manuel Echandi Meza, en su calidad de Defensor de los Habitantes de la República, contra los artículos 9, 49, 53 y 77 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA). Intervinieron también en el proceso el Procurador General Adjunto de la República, el Secretario General del Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA (SINTRAJAP) y el Presidente Ejecutivo de JAPDEVA.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las once horas cincuenta minutos del seis de agosto de dos mil tres, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 9, 49, 53 y 77 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA). Considera que las normas impugnadas violan los principios de razonabilidad y proporcionalidad, el principio de legalidad y el de igualdad; en concreto, el artículo 9º, por disponer que la institución facilitará un medio de transporte para los miembros directivos del Sindicato, cuando la atención de los trabajadores lo justifique; el 49, por establecer el otorgamiento de licencias con goce de salario para asistir a cursos y seminarios de capacitación sindical y cooperativismo; el 53, por establecer la obligación de negociar un aumento salarial en las fechas allí establecidas además del pago automático de cualquier aumento que en el transcurso del año otorgue el Poder Ejecutivo y, por último, el artículo 77 de la Convención Colectiva se impugna por





## *Centro de Información Jurídica en Línea*



establecer un sistema de pagos salariales para aquellos trabajadores que por edad, condición física o salud no pueden laborar y que, por falta de cuotas, no han adquirido el derecho a pensionarse, quedando eximidos de la obligación de trabajar hasta que completen el número de cuotas mínimas y entren en el disfrute pleno de su pensión. (Folios 2 a 15).

2.- A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala que en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone de legitimación directa para accionar.

3.- Por resolución de las catorce horas quince minutos del veintisiete de agosto de dos mil tres, se previno al accionante para que aclarara si impugna el inciso 3) del artículo 52 de la Convención Colectiva de JAPDEVA, así como para que presentara dos juegos de copias. (Folio 72)

4.- El tres de setiembre de dos mil tres, el Defensor Adjunto de los Habitantes, manifestó que la acción no cuestiona la constitucionalidad del artículo 52 inciso 3) de la Convención Colectiva, sino únicamente sus artículos 9, 49, 53 y 77; asimismo, aportó las copias solicitadas. (Folio 79).

5.- Por resolución de 11:50 hrs. de 4 de setiembre de 2003 se dio curso a la acción y se otorgó audiencia a la Procuraduría General de la República, a JAPDEVA y al Sindicato de Trabajadores de esa empresa. (Folios 85 y 86)

6.- Los edictos de ley fueron publicados en el Boletín Judicial, números 182, 183 y 184, del 23, 24 y 25 de setiembre de 2003, respectivamente. (Folio 90).

7.- El diecisiete de setiembre de dos mil tres, el Magistrado Solano Carrera presentó una gestión de inhibitoria, la cual fue rechazada por la Presidencia a.i de la Sala, habilitándolo para conocer del asunto. (Folios 89 y 90).

8.- El Procurador General Adjunto de la República, Lic. Farid Beirute Brenes, contesta la audiencia en el sentido de que la acción debe declararse con lugar únicamente con respecto a los artículos 53 y 77 de la Convención Colectiva de JAPDEVA, no así en cuanto a los artículos 9 y 49, que no son por sí mismos inconstitucionales, de conformidad con su texto literal, sino



que devienen inconstitucionales en el tanto sean interpretadas y aplicadas en forma ilimitada e irracional; porque el artículo 9, dispone sobre la facilidad de vehículos para los directivos del Sindicato, a tenor del artículo 2° del Convenio No. 135 de la OIT y la Recomendación No. 143 de esa Organización, restringido su uso a los asuntos que así lo justifiquen; lo mismo ocurre en cuanto al artículo 49, que establece parámetros razonables y objetivos para su aplicación, como el establecer un máximo de trabajadores que pueden asistir simultáneamente a seminarios o cursos, dentro y fuera del país. En cambio, los artículos 53 y 77 de la Convención Colectiva quebrantan la Constitución, el primero, por desproporcionada y discriminatorio, en tanto establece incrementos salariales por costo de vida que no tienen el resto de los trabajadores del Estado y sus instituciones, ajenas a las políticas generales salariales del sector público y las condiciones de la hacienda pública; el 77 otorga un asombroso e inaudito beneficio pecuniario -salario sin trabajar- que constituye un régimen de pensiones con cargo al presupuesto de JAPDEVA, en el que nadie está obligado a cotizar. (Folios 91 a 100)

9.- El Secretario General del SITRAJAP, Danilo Powell Pritchard, se refiere al marco jurídico de las convenciones colectivas dentro del sector público, a la normativa y principios que deben ser tomadas en cuenta para su interpretación; alega que admitir los motivos de razonabilidad y proporcionalidad, como argumentos para declarar la inconstitucionalidad de las normas convencionales quebranta los principios de autonomía y buena fe en que se fundamentan esas negociaciones y que existe el procedimiento de denuncia, previsto en el artículo 68 del Código de Trabajo. JAPDEVA es una empresa estatal y ejerce actividad propia como tal -de acuerdo con el dictamen 260-98 de la Procuraduría General de la República-, puede incluirse dentro de la denominación amplia de servicios económicos del Estado, pues su principal actividad es la venta y administración de servicios portuarios en los muelles de Limón; la generalidad de su personal no ostenta la condición de servidores públicos y se encuentra cubierto por el clausulado de la Convención Colectiva. En cuanto al artículo 9°, indica que se ajusta a lo previsto en el artículo 2° del Convenio 135 de la OIT, así como a la Recomendación 143 de esa Organización, ambos sobre la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores de la empresa. Considera que el Defensor de los Habitantes no demuestra que el artículo 9° se haya prestado para algún abuso de los vehículos para asuntos internos del



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



sindicato, que no tiene a su disposición ningún vehículo las 24 horas del día, sino únicamente cuando lo necesita y nunca para motivos personales; JAPDEVA pone a disposición el chofer, para que el vehículo no salga del dominio de la institución. Sobre el artículo 49 impugnado, el Secretario de SITRAJAP manifiesta que, al igual que el 9º, se ajusta a las disposiciones del Convenio 135 y la Recomendación 143 de la OIT; la norma nunca ha presentado problemas de aplicación ni su uso ha resultado arbitrario o abusivo; los permisos se tramitan por medio de la Junta Directiva del Sindicato, lo que implica que existe una tutela y fiscalización de esos permisos; JAPDEVA siempre tendrá la facultad de determinar si los presupuestos del artículo se cumplen o no, a efecto de otorgar las licencias. En cuanto al artículo 53, se trata de una norma que se ha venido prorrogando a lo largo de décadas, en distintas convenciones colectivas: la lógica de la norma es que contempla dos tipos de aumentos salariales durante el año, uno de carácter automático, igual al que reciben el resto de los empleados del sector público y otro, de carácter eventual y variable, porque depende no sólo de un proceso de negociación interna, sino también de un criterio técnico objetivo, como es el incremento en el costo de la canasta básica en la región atlántica. Hasta el momento de contestar la audiencia, tanto la Autoridad Presupuestaria como la Contraloría General de la República, cuando les corresponde probar las respectivas partidas presupuestarias que dan contenido económico a los aumentos, han considerado la norma racional y razonable, y se han limitado a exigir la presentación de los estudios técnicos que demuestren la diferencia entre el aumento del costo de vida medido a nivel de la Meseta Central y el de la zona atlántica. Rechaza que la norma viole el principio de igualdad constitucional, por cuanto en el caso de JAPDEVA se está tomando en consideración la particular situación de la zona atlántica, que posee índices de aumento del coste de vida superiores a los de la Meseta Central; considera inequitativo dar el mismo tratamiento salarial a todos los trabajadores del país, sin tomar en cuenta las diferencias regionales. En cuanto al artículo 77, el Secretario del Sindicato manifiesta que no excluye la utilización de criterios de valoración médica para la individualización de eventuales beneficiarios, al criterio de una comisión bipartita que debe reglamentar el artículo; en los intentos de reglamentación, la Contraloría General de la República siempre ha introducido la figura de una comisión médica calificadora; los beneficiarios son personas inválidas, por edad, condición física o salud, que por problemas reglamentarios ante el régimen que administra la CCSS no pueden



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



jubilarse por invalidez -no solamente relativos al grado o porcentaje de incapacidad sino también en cuanto al periodo de acumulación de derechos para optar a la jubilación-, lo anterior, en respuesta a lo dispuesto en el Convenio 137 de la OIT, ratificado por Costa Rica y en consonancia con el artículo 74 de la Constitución Política. Pide que se declare sin lugar la acción. (Folios 101 a 136)

10.- El Presidente Ejecutivo de JAPDEVA, Ing. Alberto José Amador Zamora, contesta la audiencia en términos idénticos al escrito presentado por SITRAJAP. (Folios 219 a 243)

11.- Por resolución de las nueve horas veinte minutos del veintinueve de octubre de dos mil tres, se tuvo por contestadas las audiencias y se pasó la acción para estudio del Magistrado Ponente. (Folio 244)

12.- El Ministro de Trabajo y Seguridad Social, mediante escrito presentado el 16 de noviembre de 2003, solicitó ser tenido como coadyuvante pasivo, por considerar con interés legítimo, dado que de conformidad con los artículos 141 de la Constitución Política, 28.1 de la Ley General de la Administración Pública y la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, le corresponde la dirección, estudio y despacho de todos los asuntos relativos a trabajo y seguridad social, así como vigilar por el desarrollo, mejoramiento y aplicación de todas las normas referentes a esas materias. Se refiere a la negociación colectiva como derecho humano fundamental de todos los trabajadores, incluidos los del sector público que forma parte de la tríada de derechos que conforman la libertad sindical, junto con el de organizarse en sindicatos y el de huelga. Manifiesta que los órganos de control de la OIT han conocidos quejas contra el Estado costarricense, sobre las cuales se han pronunciado, en cuanto al problema de incertidumbre e inseguridad jurídicas existentes en cuanto al alcance del derecho de negociación colectiva en el sector público, desde el punto de vista de empleados y funcionarios cubiertos, así como sobre la validez y eficacia de determinadas convenciones. El Ministro comparte el criterio de la Procuraduría General de la República en cuanto a la constitucionalidad de los artículos 9 y 49 de la Convención, pero considera que los artículos 53 y 77 impugnados son conformes con la Constitución Política; el 53, porque atiende a las particulares condiciones de la región -como lo reconoce el artículo 177 del Código de Trabajo- y el 77 porque no resulta



desproporcional ni irracional, ya que instaura un programa social, de conformidad con los cometidos legales de JAPDEVA. (Folios 245 a 260)

13.- El treinta de octubre de dos mil seis, William Quiel Rivera, señala que representa al señor Olger Morera Castillo quien tiene un proceso pendiente en vía judicial, por lo que solicita que se redacte la sentencia dictada. (Folio 262)

14.- La audiencia oral y pública prevista en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional no se celebró por estimar esta Sala que los elementos de juicio contenidos en el expediente son suficientes para resolver la presente acción.

15.- En los procedimientos seguidos se han observado las prescripciones legales.

Redacta el Magistrado Vargas Benavides ; y,

Considerando:

I.- Sobre la gestión de coadyuvancia. A folio 245 del expediente, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social presenta una solicitud de coadyuvancia pasiva, por estimar que le corresponde velar por los derechos de los trabajadores. Al respecto, esta Sala estima que dicha gestión resulta extemporánea a la luz de lo dispuesto en el numeral 83 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, toda vez que se presentó fuera del plazo de quince días contado a partir de la primera publicación del edicto de la resolución que dio curso a la acción.

II.- Sobre la legitimación. El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional regula los presupuestos que determinan la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, exigiendo la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad, requisito que no es necesario en los casos previstos en los párrafos segundo y tercero de ese artículo, es decir, cuando por la naturaleza de la norma no haya lesión individual o directa; cuando se fundamente en la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto, o cuando sea presentada por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de





## *Centro de Información Jurídica en Línea*



los Habitantes, en estos últimos casos, dentro de sus respectivas esferas competenciales. Es por lo anterior, que el accionante ostenta legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, toda vez que en su condición de Defensor de los Habitantes la ley le otorga legitimación directa para acudir a la Sala en esta materia. Aunado a ello, independientemente del cargo que ocupa el accionante, en el caso concreto estamos sin duda alguna ante la eventual defensa de un interés que atañe a la colectividad nacional en su conjunto, como lo es el buen manejo de los fondos públicos.

III.- Otros aspectos de admisibilidad. Estando claro que el actor cuenta con legitimación suficiente para promover esta demanda en los términos dichos, resta indicar que las actuaciones impugnadas están entre las previstas en el artículo 73 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por tratarse varios actos públicos de carácter general (cláusulas de la Convención Colectiva de JAPDEVA). Además, cumplió los requisitos estipulados en los numerales 78 y 79 de la Ley de rito. En conclusión, la presente acción es admisible, por lo que debe entrarse de inmediato a discutir el objeto y el fondo de la misma.

IV.- Objeto de la acción. La presente demanda, pretende que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 9, 49, 53 y 77 de la Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre JAPDEVA y el Sindicato de Trabajadores de esa institución (SINATRAJAP). A juicio del actor, las referidas normas son contrarias a los artículos 11 y 33 de la Constitución Política, así como a los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad e igualdad.

V.- Las convenciones colectivas de trabajo frente al parámetro de constitucionalidad. La posibilidad de negociar colectivamente para los trabajadores que no participan de la gestión pública de la Administración, los empleados de empresas o servicios económicos del Estado, encargados de gestiones sometidas al Derecho común, ha sido reconocida reiteradamente por esta Sala a partir de la sentencia número 03053-94, criterio que reitera o ratifica después en las sentencias 2000-07730 y 2000-04453. Se admite como teoría general del Derecho Colectivo Laboral, que éste se integra, principalmente, por una trilogía de derechos que persiguen hacer realidad y dar solución a la necesidad de los trabajadores de agruparse para compensar la inferioridad



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



real en que se encuentran cuando actúan aislados, frente al patrono y ante la genérica regulación de sus derechos en el Código de Trabajo; se trata del derecho a la sindicación, a la negociación colectiva y a la resolución efectiva de los conflictos colectivos. Existen dos regímenes en materia laboral: uno que se regula por el Código de Trabajo y el otro, por normas de Derecho Público. Esta Sala ha reconocido por ende que la relación entre el Estado y los servidores públicos, como tesis de principio, es una relación de empleo público o estatutaria; en otras palabras, el servidor del régimen de empleo público se encuentra en relación con la Administración, en un estado de sujeción; aquella puede imponer unilateralmente las condiciones de la organización y prestación del servicio para garantizar el bien público. Esta conclusión implica que no se pueda tolerar la negociación colectiva en el sector público, de conformidad con los artículos 191 y 192 constitucionales. Por último, en la sentencia número 1696-92 de esta Sala, se declaró la inconstitucionalidad de los mecanismos del arreglo directo, la conciliación y el arbitraje para los funcionarios que realicen gestión pública pero reconociendo que es válido que los obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública de la Administración pueden celebrar convenciones colectivas de trabajo, de tal forma que entes con un régimen de empleo de naturaleza laboral (no pública), como por ejemplo, las empresas del Estado, sí pueden negociar colectivamente de conformidad con las disposiciones que informan el Derecho Colectivo del Trabajo. No obstante lo anterior, es claro que por tratarse de funcionarios remunerados con fondos públicos, incluso en el caso de aquellos que puedan regir sus relaciones de trabajo por normas producto de una negociación colectiva, la situación de las instituciones públicas empleadoras nunca será equiparable a la de cualquier patrono particular, puesto que por esa vía no puede dispensarse o excepcionarse la aplicación de cualesquiera normas o principios de orden público. Sea cual sea el rango normativo que se reconozca a este tipo de instrumentos, es claro que se encuentran subordinados a las normas y principios constitucionales. Es por lo anterior que, pese al reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva y a su desarrollo en diversos instrumentos internacionales (Convenios de la Organización Internacional del Trabajo números 87, 98, 135 y 151, este último no aprobado aún por la Asamblea Legislativa), no existen, en el ordenamiento costarricense, zonas de "inmunidad constitucional", es decir, actuaciones públicas que escapen al sometimiento al principio de regularidad constitucional. En sentencia número 2001-08239, la Sala



Constitucional determinó que incluso los actos de Gobierno están sujetos al Derecho de la Constitución y por ende son susceptibles de control de constitucionalidad. De manera que incluso las cláusulas de una convención colectiva suscrita por una administración o empresa pública y sus trabajadores está enteramente sometida a las normas y principios que conforman el parámetro de constitucionalidad. En adición a lo anterior, por tratarse de decisiones que acarrearán consecuencias financieras a cargo de la Hacienda Pública, es claro que cláusulas como las ahora impugnadas pueden ser objeto de revisión no apenas respecto del cumplimiento de los procedimientos para su creación, sino incluso en relación con su adaptación a las normas y principios constitucionales de fondo. Las obligaciones contraídas por las instituciones públicas y sus empleados pueden ser objeto de un análisis de razonabilidad, economía y eficiencia, sea para evitar que a través de una convención colectiva sean limitados o lesionados derechos de los propios trabajadores, sea para evitar que se haga un uso abusivo de fondos públicos. Así, procederá ahora la Sala a analizar la validez de cada una de las cláusulas impugnadas, ordenadas según los temas traídos a discusión por el accionante.

VI.- Licencias sindicales. Considera el accionante que lo dispuesto en el numeral 49 de la Convención Colectiva de JAPDEVA resulta inconstitucional pues se otorgan permisos con goce de salario con una discrecionalidad ilimitada, sin que exista un límite racional, lo cual en su criterio se traduce en el uso indebido de los fondos públicos. Señala dicho artículo lo siguiente:

" ARTICULO 49 : Para atender cursos y seminarios con capacitación sindical y de cooperativismo, JAPDEVA otorgará licencia CON GOCE DE SALARIO , de la siguiente manera:

A. En Caso de seminarios de nivel NACIONAL a no más de CUATRO (4) TRABAJADORES , simultáneamente, hasta por un plazo de UN MES .

B. Para cursos INTERNACIONALES , a no más de CINCO (5) trabajadores a la vez, hasta por un plazo de TRES MESES .

C. En Seminarios a nivel LOCAL , a no más de VEINTE (20) trabajadores a la vez, hasta por un mes calendario.

En ningún caso se podrá escoger a más de DOS (2) trabajadores de



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



una misma sección. Estos permisos serán tramitados por medio de la Junta Directiva de SINTRAJAP "

Respecto de la constitucionalidad de la norma citada, debe la Sala empezar por recordar que el artículo 60 de la Constitución Política reconoce expresamente el derecho de todos los trabajadores a sindicalizarse, como medio para obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales. Es así como claramente se puede afirmar que es un derecho fundamental la posibilidad de los trabajadores de hacerse representar por organizaciones sindicales para contrarrestar al menos parcialmente, su posición de inferioridad material frente al patrono. No obstante, la generalidad de la citada norma constitucional no permite comprender con la simple lectura del texto en cuestión, la dimensión del referido derecho fundamental. Para tener una idea más clara acerca de los alcances de la libertad sindical en Costa Rica, resulta necesario tomar en consideración las disposiciones acordadas por la Organización Internacional del Trabajo, en especial en sus Convenios números 87 y 135, así como en la Recomendación número 143. El Convenio número 87, Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho a la Sindicación, aprobado por Ley 2561 de once de mayo de mil novecientos sesenta, además de reconocer la libre sindicalización como un derecho básico (artículo 2º), prohíbe a los Estados intervenir en modo alguno que pueda derivar en la limitación o entorpecimiento de ese derecho. Por su parte, el Convenio número 98, Relativo a la Protección y Facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la Empresa, aprobado mediante Ley número 5968 de nueve de noviembre de mil novecientos setenta y seis, dispone que los representantes de los trabajadores deberán gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluso el despido (artículo 1º); asimismo, establece que tales representantes deberán recibir de parte de sus patronos, las facilidades necesarias para llevar a cabo su función en forma rápida y eficaz (artículo 2º), remitiendo a la "legislación nacional" o a decisiones jurisdiccionales, la delimitación de los destinatarios de dicho beneficio (artículo 4º). En la misma línea, la Recomendación número 143, Sobre los Representantes de los Trabajadores, adoptada en dos de junio de mil novecientos setenta y uno, determina que los representantes sindicales deben recibir en los Estados miembros la protección y facilidades necesarias para llevar a cabo en forma efectiva su función (artículos 2 y 3); igualmente, exhorta a los Estados a disponer para los



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



representantes sindicales, facilidades concretas, tales como tiempo libre necesario para desempeñar las tareas de representación en la empresa, sin pérdida de salario ni de prestaciones u otras ventajas sociales (artículo 10); dispone que debe de asegurar a los representantes el tiempo libre suficiente para asistir a reuniones, cursos de formación, seminarios, congresos y conferencias sindicales, sin menoscabo de su remuneración, prestaciones u otras ventajas sociales (artículo 11). En desarrollo de las normas supralegales citadas, el artículo 363 del Código de Trabajo prohíbe cualquier acción u omisión que tienda a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores o sindicatos. Finalmente, el artículo 33 inciso b) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil estipula que los permisos conferidos a los dirigentes y miembros de los sindicatos para asistir a cursos de capacitación en el campo sindical o de estudios generales, dentro o fuera del país, podrán serlo con goce de salario y sin deducción del período de vacaciones. El anterior cuadro sirve para constatar que Costa Rica ha reconocido ampliamente el derecho a la sindicación, así como la necesidad de dar a los representantes de los trabajadores las facilidades necesarias para llevar a cabo su labor en forma eficaz. Si bien las disposiciones más concretas y específicas en relación con este tema están contenidas en una "Recomendación" de la Organización Internacional del Trabajo, ya la Sala ha reconocido la vigencia de las reglas contenidas en los instrumentos de carácter meramente declarativo, no sujetos al procedimiento para la suscripción y aprobación de los tratados internacionales, en los siguientes términos:

"Huelga aclarar que todos los instrumentos citados en el párrafo anterior constituyen fuente de Derecho en Costa Rica, susceptibles de ser aplicados directamente por esta Sala Constitucional para la resolución del presente asunto, según dicta el artículo 48 constitucional. En el caso de los aprobados por la Asamblea Legislativa, por disposición expresa del artículo 7 de la Constitución Política. En cuanto a los que no gozan de dicha condición, porque constituyen al menos fuentes de interpretación de los instrumentos aprobados. Tampoco reconoce esta Sala la existencia de simples recomendaciones en materia de derechos humanos, pues si los Estados deciden auto limitarse, reconociendo la existencia de determinados derechos humanos, aun cuando aparezcan denominadas con el nombre de "recomendaciones". Lo anterior lleva a entender que la Recomendación que define los principios internacionales que deberán aplicarse a las





excavaciones arqueológicas, la Carta Internacional sobre la conservación y la restauración de los monumentos y de los sitios y la Recomendación sobre la conservación de los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pone en peligro, son -en los términos antes dichos- actos provistos de plena normatividad en el ordenamiento constitucional costarricense, sin que se les pueda considerar simples enumeraciones de objetivos y metas a alcanzar." (Sentencia número 2002-05245, de la dieciséis horas con veinte minutos del veintinueve de mayo de dos mil dos)

A partir de los anteriores argumentos, puede concluirse que el artículo 49 de la Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA no es inconstitucional, visto que tal disposición se basa en las ya citadas normas constitucionales, internacionales y legales. Los permisos previstos en aquella disposición son por un plazo razonable y tienen como objeto que la función sindical sea llevada a cabo en forma eficaz, por lo que su regulación en la Convención impugnada, lejos de transgredir el Derecho de la Constitución, acata sus preceptos en materia de libertad sindical. Asimismo, el artículo en cuestión establece límites en cuanto al número de trabajadores por sección que pueden recibir al mismo tiempo el beneficio, con lo cual se garantiza la no afectación del servicio público. Por lo anterior, no estima la Sala que se esté haciendo un uso abusivo de fondos públicos y en consecuencia la acción debe desestimarse en cuanto a este extremo.

VII.- Transporte para el sindicato. Asimismo, reclama el accionante que lo dispuesto en el artículo 9 de la Convención Colectiva analizada resulta contrario al Derecho de la Constitución, toda vez que se pone a disposición del Sindicato un vehículo oficial, sin contemplar parámetros de uso razonable en evidente menoscabo de los fondos públicos. Al respecto, establece dicha norma:

"Artículo 9:

La institución facilitará un medio de transporte para los Miembros Directivos del Sindicato, cuando la atención de los asuntos de los trabajadores así lo justifiquen."

Tal como se explicó en el considerando anterior, el Estado costarricense se ha obligado a través de instrumentos internacionales y normativa interna, a la protección de la



actividad sindical. Un ejemplo de ello es el Convenio número 98, Relativo a la Protección y Facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la Empresa, aprobado mediante Ley número 5968 de nueve de noviembre de mil novecientos setenta y seis, que dispone que los representantes sindicales deberán recibir de parte de sus patronos, las facilidades necesarias para llevar a cabo su función en forma rápida y eficaz. A la luz de toda la normativa ya comentada con anterioridad, es que esta Sala no estima que la norma impugnada por el accionante resulte contraria al Derecho de la Constitución, toda vez que pretende asegurar condiciones adecuadas para el desarrollo de la mencionada actividad, dentro del marco permitido por el ordenamiento jurídico. Tal como se desprende de dicha cláusula, no se está haciendo ningún traspaso de un bien de JAPDEVA que pueda interpretarse como una violación al principio de inalienabilidad de los bienes de dominio público, en los términos dispuestos por el artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política. Tampoco se está reduciendo el patrimonio de JAPDEVA pues no se está trasladando el vehículo en cuestión a un ente privado, como lo es el Sindicato. Por el contrario, la institución está dando una colaboración para el ejercicio de la actividad sindical, en consonancia con la normativa que protege esta materia y sin contravenir el ordenamiento jurídico, pues dicho bien no sale de su dominio. Por supuesto que ello no enerva la posibilidad de la institución de reglamentar el uso de dicho medio de transporte, para que su utilización por parte del Sindicato no afecte la adecuada prestación del servicio público y que efectivamente se dé "cuando la atención de los asuntos de los trabajadores así lo justifiquen ". Por las razones indicadas, la acción debe desestimarse en cuanto a este extremo.

VIII.- Aumentos anuales. Estima el accionante que lo dispuesto en el artículo 53 de la Convención Colectiva de JAPDEVA resulta discriminatorio, pues otorga a sus trabajadores tres aumentos salariales en el año, en detrimento de los demás trabajadores. Establece la norma cuestionada:

" ARTICULO 53 : Los aumentos de salario serán negociados CADA AÑO, en el periodo comprendido entre el UNO DE AGOSTO y el TREINTA Y UNO DE OCTUBRE, ambas inclusive, en montos acordes al incremento en el Costo de Vida en la Canasta Básica de la Región Atlántica.

El monto regirá a partir del UNO DE ENERO del año siguiente.



Asimismo, JAPDEVA pagará cualquier otro aumento que en el transcurso del año decreta el Poder Ejecutivo. Este aumento se hará en forma automática."

De la norma anterior se desprende que los trabajadores de JAPDEVA pueden recibir aumentos de salario en las fechas decretadas por el Poder Ejecutivo para el resto de los trabajadores, y además, un aumento adicional que se negociará entre el primero de agosto y el treinta y uno de octubre, para ser aplicado en enero del año siguiente. Los accionantes consideran que dicha norma resulta discriminatoria pues los demás trabajadores únicamente reciben los aumentos fijados semestralmente por el Poder Ejecutivo, con lo cual los de JAPDEVA no deben recibir un trato diferente. Al respecto, estima la Sala que la norma en cuestión no es en sí misma inconstitucional, pues lo que pretende es que los trabajadores mantengan su capacidad adquisitiva al aumentarse su salario todos los años según al incremento del costo de vida de la canasta básica de la región Atlántica. Lo anterior resulta sano y justo, pues de lo contrario los trabajadores verían disminuidos sus ingresos todos los años. No obstante lo anterior, esta Sala estima procedente interpretar dicha norma a la luz del Derecho de la Constitución, en el sentido que el monto negociado por JAPDEVA para compensar el costo de vida, debe ser la cifra residual una vez reducido lo que se aumentó por decreto del Poder Ejecutivo.

IX.- Licencias por invalidez o vejez . Finalmente, el accionante reclama que la Convención Colectiva analizada establece el pago salarial a funcionarios que no son sujetos de pensión, aun cuando no están trabajando, no han alcanzado el número suficiente de cuotas y sin que existan criterios de valoración médica que lo respalde, lo cual considera un uso arbitrario de los fondos públicos. Al respecto, establece el artículo 77 de la Convención Colectiva analizada:

" ARTÍCULO 77 : JAPDEVA establecerá un sistema de pagos salariales que ampare a todos aquellos trabajadores que por su edad, condición física y/o salud no pueden laborar, y que por falta de cuotas no han adquirido el derecho a ser pensionados por la Caja Costarricense de Seguro Social; se les eximirá de la obligación de trabajar hasta que completen el número de cuotas mínimas y entren en el disfrute pleno de su pensión.



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



Se elaborará a través del Departamento de Recursos Humanos y la Sección de Clasificación y Valoración de Puestos, la lista respectiva de beneficiados.

Se establecerá un mínimo de (10) DIEZ AÑOS de laborar con la institución para acogerse a este beneficio. En casos excepcionales, a juicio de JAPDEVA, este plazo de (10) DIEZ AÑOS podrá reducirse .

Aquellos funcionarios que hayan laborado por un mínimo de 20 años ininterrumpidos en la Institución, que tengan más de 55 años de edad y que no tengan derecho aún a pensionarse por la Caja Costarricense de Seguro Social que crean tener un padecimiento o incapacidad física o mental, podrán solicitar que se les reconozca el salario hasta que puedan acogerse al régimen universal de la Caja Costarricense de Seguro Social. En caso de que se compruebe que obtienen o perciben salario en otra actividad ajena a la institución dejarán de percibir dicho beneficio en forma automática.

Una comisión bipartita, formada por tres miembros de cada una de las partes, en un plazo de tres meses, contados a partir de la firma de la presente Convención, reglamentará este artículo, para lo cual podrá hacerse asesorar por quienes considere necesario.

Una vez confeccionado este reglamento se someterá a ambas juntas directivas para su aprobación". (La negrita no forma parte del original)

Sobre el particular, estima esta Sala que el artículo anterior no resulta inconstitucional salvo la parte que se dirá, pues en términos generales constituye un complemento saludable al régimen de seguridad social, que pretende la protección del trabajador en casos de invalidez y vejez hasta tanto pueda acogerse al régimen de seguridad social de la Caja Costarricense de Seguro Social. Se trata en consecuencia de una medida transitoria, excepcional y que está sujeta a reglamentación, además que el beneficio únicamente es otorgado al trabajador que no reciba ningún ingreso adicional, tal como lo establece la norma citada.

Asimismo, dentro de los límites razonables que observa esta Sala está lo dispuesto en cuanto a que el trabajador debe haber laborado un mínimo de diez años con la institución para acogerse



al beneficio, pues ello garantiza que ha existido una contraprestación de trabajo por un periodo razonable de tiempo. Por lo anterior, lo que sí estima esta Sala un uso indebido de los fondos públicos, es la posibilidad establecida en la norma de que ese plazo de diez años sea reducido en casos excepcionales, pues un trabajador que no cuenta con la antigüedad suficiente, no puede pretender ampararse a un beneficio como el establecido en la norma. Ello podría ocasionar que muchas personas decidan ingresar a JAPDEVA, únicamente con la intención de acogerse a una licencia de esta naturaleza mientras esperan su ingreso al régimen de la Caja Costarricense de Seguro Social. Por lo anterior, esta Sala estima razonable lo dispuesto en la norma, únicamente para los trabajadores que han puesto su esfuerzo durante al menos diez años en la institución, por lo que el párrafo subrayado de la norma en cuestión debe anularse.

X.- Sobre los derechos adquiridos. Por las razones anteriormente indicadas, la presente acción debe acogerse únicamente en cuanto al párrafo señalado del artículo 77 de la Convención Colectiva de JAPDEVA, dejando a salvo los derechos adquiridos de buena fe, que en el caso concreto consiste en que los trabajadores con menos de diez años de laborar en dicha institución que ya se acogieron a la licencia prevista en el artículo mencionado, pueden seguirla disfrutando, pero no así quienes al momento de la primera publicación del edicto de esta acción no la hubieren recibido.

La Magistrada Calzada y los Magistrados Armijo y Jinesta salvan el voto y rechazan de plano la acción.

Por tanto:

Se declara parcialmente con lugar la acción. En consecuencia, se anula el texto: "En casos excepcionales a juicio de JAPDEVA, este plazo de (10) DIEZ AÑOS podrá reducirse." contenido en el párrafo 3º del artículo 7 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo de la Vertiente Atlántica. El artículo 53 debe ser interpretado, conforme a la Constitución, en el sentido que el monto negociado por la Junta para compensar el costo de vida de acuerdo con el índice de precios al consumidor de la zona caribe, puede ascender hasta la cifra residual de dicho importe, una vez restado el aumento decretado por el Poder Ejecutivo. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha





## *Centro de Información Jurídica en Línea*



de vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe, según se describe en el considerando final de esta sentencia. Comuníquese este pronunciamiento a la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo de la Vertiente Atlántica. Reséñese en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. En lo demás, se declara sin lugar la acción. Notifíquese.

Luis Fernando Solano C.

Presidente

Luis Paulino Mora M. Ana Virginia Calzada M.

Adrián Vargas B. Gilbert Armijo S.

Ernesto Jinesta L. Fernando Cruz C.

167/oc

Expediente No. 03-008459-0007-CO-C

Los Magistrados Calzada y Armijo salvan el voto y rechazan de plano la acción con fundamento en las siguientes consideraciones que redacta la primera:

A diferencia del criterio de la mayoría, consideramos que la acción es inadmisibles y por ende, debe ser rechazada, atendiendo a la naturaleza del objeto impugnado -las convenciones colectivas-, con fundamento en lo siguiente:

a.- La Negociación Colectiva en el sector público. Nuestra Constitución Política junto a las libertades individuales, enuncia los denominados Derechos Sociales, que buscan afianzar el régimen democrático al extender el contenido de los derechos y libertades. La incorporación de este capítulo en nuestra carta magna, se produjo en el año 1943, que vino a reformar la Constitución de 1871 y éste a su vez, se reprodujo en nuestra constitución actual. Uno de estos derechos, atinentes al tema de estudio, es la libre sindicalización, independientemente del sector laboral al que pertenezca el trabajador (sea público o privado), que consagra el artículo 60. Por otro lado, el artículo 61 establece el derecho de huelga como ejercicio de la libertad sindical, el cual si bien está limitado a determinadas regulaciones en el sector público (artículo 61 constitucional),



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



lo cierto es que es admisible para dicho sector y así lo estableció este Tribunal en la sentencia No. 1998-1317, al indicar:

"El derecho de sindicación tiene pues, rango constitucional en Costa Rica y se regula internamente mediante normas de carácter legal, específicamente el Código de Trabajo, que norma en su artículo 332 y siguientes -ubicados en el Título Quinto "De las Organizaciones Sociales"- lo referente al funcionamiento y disolución de los sindicatos y define las reglas de protección de los derechos sindicales. En el artículo 332 del Código de Trabajo se declara además de interés público la constitución legal de los sindicatos, que se distinguen "(...)como uno de los medios más eficaces de contribuir al sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y de la democracia costarricense". La referencia anterior permite concluir en esta etapa, que el derecho fundamental de sindicación se reconoce sin distinción de la naturaleza pública o privada de los sectores laborales; es decir, en magnitud equiparable. En relación con el contenido de la acción sindical, específicamente lo que toca al derecho de huelga, el artículo 61 de la Constitución Política establece que la regulación del citado derecho de acción colectiva es materia de reserva de ley, siendo que toda restricción del citado derecho debe darse por vía ley y de ningún modo puede favorecer los actos de coacción o violencia. Es además resultado de la atribución conferida mediante el numeral 61 constitucional citado, que compete al legislador definir en qué casos de la actividad pública se restringe o excluye el ejercicio del derecho de huelga; mandato que se satisface mediante el artículo 375 (antes, 368) del Código de Trabajo, que debe ajustarse a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para que sea congruente con el principio democrático sobre el que descansa el ordenamiento jurídico patrio, plasmado en el artículo 1º de la Constitución Política y que es valor supremo del Estado Constitucional de Derecho..."

La negociación colectiva representa un elemento básico en el contenido de la libertad sindical, precisamente porque a través de los Sindicatos puede promover una negociación que propicie resolver las situaciones laborales de los trabajadores. La misma libertad sindical en sí misma, implica negociar colectivamente para obtener los beneficios económicos, sociales y profesionales que consagra nuestra Carta Fundamental. La negociación surge también como un medio pacificador ante conflictos colectivos, como el derecho a huelga, que según vimos es reconocido en el



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



sector público y puede plasmarse en acuerdos que pueden constituir una convención colectiva. Nuestra Constitución Política así lo precisó en el artículo 62 dentro del capítulo que regula los derechos y garantías sociales, al disponer que tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados. La Sala en la sentencia No. 1696-92 estimó que la modificación de la Constitución Política de 1871 por la Asamblea Constituyente que emitió la Constitución Política vigente, en la que se incorporó en los artículos 191 y 192 un régimen laboral público exclusivo para los servidores del Estado, excluía toda posibilidad de negociación en el sector público, por estar los trabajadores bajo un estado de sujeción, donde existe por parte del Estado una imposición unilateral de las condiciones de la organización y la prestación del servicio para garantizar el bien público. Sin embargo, nos replanteamos nuevamente el tema en cuestión, teniendo en consideración que la interpretación dada a la incorporación de este régimen fue restrictiva y que además, ello no impedía la negociación colectiva como un derecho fundamental que ya había sido reconocido a los trabajadores, incluyendo a los servidores públicos. El interés de los Constituyentes en 1949 en promulgar un régimen estatutario, fue promovido esencialmente con el fin de que la administración contara con un instrumento que permitiera la contratación de sus funcionarios a base de idoneidad comprobada y así lograr una estabilidad en el nombramiento de los mismos, evitando la persecución política de los empleados públicos en cada cambio de gobierno, pero no con el objetivo de restringirles sus derechos fundamentales. El régimen de empleo público se constituyó más bien como un freno para la propia administración y en una garantía para sus funcionarios. Por otro lado, la discusión se torna respecto a derechos fundamentales reconocidos por la misma Constitución Política y que como se indicó, ésta no hizo excepción en el artículo 62. Recordemos por propia jurisprudencia de este Tribunal, que los derechos fundamentales son inherentes al ser humano por su condición de tal, por su carácter de persona y por ende son superiores al mismo Estado; pues éste no los crea ni los regula constituyéndolos, sino que simplemente los reconoce, tutela y garantiza normativamente, con un carácter puramente declarativo. De ahí que el ordenamiento jurídico puede tutelarlos y moldear su ejercicio, mas no eliminarlos o desconocerlos con la simple invocación de que así lo exigen los requerimientos de la organización del Estado, o la eficiencia de la administración, o un impreciso bien público; en



virtud de que ostentan una categoría y fuerza superior al propio ordenamiento. Cuando un derecho ha sido reconocido formalmente como inherente a la persona éste queda definitiva e irrevocablemente integrado a la categoría de aquellos derechos cuya inviolabilidad debe ser respetada y garantizada. Ahora, si bien los derechos fundamentales no son absolutos, las restricciones o limitaciones a los que sean sometidos, nunca puede vaciarlos de contenido, como sucedería si desconoce dicho derecho a determinado grupo de trabajadores, solo por el hecho de laborar en el sector público. Puede darse un tratamiento diferenciado respecto a los límites y alcances de la negociación o en virtud de la materia objeto de la misma, pero nunca su total exclusión para este tipo de servidores. Las garantías sociales contempladas en la Constitución actual, ya se encontraban incorporados expresamente en nuestro régimen jurídico desde la modificación introducida a la Constitución Política de 1871 en las legislaturas de 1942 y 1943. De hecho el capítulo fue reproducido en el cuerpo normativo de 1949, pues constituía una de las evoluciones más importantes de nuestro país, en el reconocimiento de los derechos del individuo. En este sentido conviene advertir, que los derechos humanos son irreversibles, porque todo derecho formalmente reconocido como inherente a la persona humana, queda irrevocablemente integrado a la categoría de derecho humano, categoría que en el futuro no puede perderse. Aunado a lo anterior, dado el carácter evolutivo de los derechos en la historia de la humanidad, es posible en el futuro extender una categoría de derechos humanos a otros derechos que en el pasado no se reconocían como tales o aparezcan otros que en su momento se consideraron como necesarios a la dignidad humana y por tanto inherentes a toda persona. Por tanto, los derechos fundamentales son progresivos pero nunca regresivos. Así las cosas, de ninguna manera podría admitirse una exclusión en este sentido, que ni siquiera la misma Constitución hizo. La correcta dimensión que debe adquirir este derecho, constitucional consagrado en el capítulo de garantías sociales, en el caso del sector público, no es la de un cercenamiento total para el servidor, sino entender que su ejercicio está sujeto a ciertas limitaciones en atención a la observancia del ordenamiento jurídico, a los límites del gasto público y a las correspondientes regulaciones que existen en esta materia.

b.- Las Convenciones Colectivas según la doctrina. En el caso sometido a estudio, la discusión se enfatiza en las Convenciones Colectivas, que como ya fue indicado, son producto de la



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



negociación colectiva, o consisten en la negociación propiamente, y que según la Constitución Política también son admitidas para el sector público, pues proporciona uno de los instrumentos ideales para conseguir los fines establecidos por la norma fundamental para el derecho de sindicación. El Código de Trabajo en el artículo 54 define las convenciones colectivas como aquellas que se celebran entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste. Tienen fuerza de ley profesional de conformidad con el artículo 62 de la Constitución Política y de los artículos 54 y 55 del Código de Trabajo. Esto significa que las convenciones colectivas se convierten en el instrumento jurídico que regula las relaciones obrero-patronales, y que esta relación comprende al sindicato, al patrono, a los trabajadores sindicalizados, a los no sindicalizados y a los futuros trabajadores mientras la Convención se encuentre vigente, o sea, se aplica no sólo a quienes la han elaborado, sino también a terceras personas ajenas a la negociación. Entendiendo terceros, como aquellos trabajadores que en el futuro se incorporen al centro de trabajo, no a otras personas o instituciones que sí pueden encontrarse ajenas por completo a la Convención Colectiva de que se trate. Es por ello que podemos hablar de tres características de toda Convención Colectiva: 1- Deben ser concluidas entre un grupo Trabajadores y Empleadores: los trabajadores deben encontrarse legalmente organizados para poder celebrar la constitución de una convención colectiva. 2- Producen efectos propios y directos para las agrupaciones que contratan (cláusulas obligacionales): conforme con nuestra Constitución Política las Convenciones Colectivas de Trabajo o Acuerdos Colectivos de Trabajo poseen el rango y la fuerza de ley entre las partes y 3- Producen efectos incluso para terceros que no formen parte en la convención colectiva. En ellas se establecen cláusulas que crean obligaciones entre el patrono y el sindicato, pero además puede contener cláusulas normativas sobre las condiciones de trabajo que afecten a los contratos individuales existentes como a los que luego se realicen en el futuro. Se le aplican las reglas de los contratos para afirmar que obligan al cumplimiento de lo expresamente pactado y a todas las consecuencias conformes a la buena fe, al uso y a la ley; las organizaciones obreras y patronales que firman un acuerdo se obligan a estar y pasar por él, a respetar lo estipulado, y a no levantar nuevas reivindicaciones ni pretender modificarlo antes del tiempo previsto para su terminación. El trámite que debe





## *Centro de Información Jurídica en Línea*



seguir está contemplado en el artículo 57 del Código de Trabajo, según el cual la convención colectiva deberá extenderse por escrito en tres ejemplares, bajo pena de nulidad absoluta. Cada una de las partes conservará un ejemplar y el tercero será depositado en la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, directamente o por medio de la autoridad de trabajo o política respectiva. No tendrá valor legal sino a partir de la fecha en que quede depositada la copia y, para este efecto, el funcionario a quien se entregue extenderá un recibo a cada uno de los que la hayan suscrito. Dicho depósito será comunicado inmediatamente a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para que éste ordene a las partes ajustarse a los requisitos de Ley en caso de que la convención contenga alguna violación de las disposiciones del presente Código. Se trata de un contrato atípico por la singularidad de las obligaciones que puedan asumir los contratos, por la formalización del proceso de elaboración, la homologación estatal y ante todo, por su contenido normativo. La firma de un acuerdo colectivo ha significado para un amplio sector doctrinal el fin de las hostilidades, entendiéndolo como un tratado de paz, pues pretende servir a la paz económica y social entre empleadores y trabajadores, o a restaurarla y mantenerla por el tiempo de su duración. A la vez, constituye un factor determinante para la evolución y desarrollo del orden jurídico y para la adaptación del mismo a las necesidades sociales, que siempre son cambiantes por la evolución de la socialización y del régimen de producción. Una relación de empleo sin un soporte jurídico como las convenciones colectivas, podría colocar eventualmente al trabajador en un plano de desigualdad propiciado por las fuerzas económicas y las necesidades sociales del trabajador. Una convención colectiva implica todo un proceso de diálogo social, de acercamiento de las partes, de varios acuerdos en un momento histórico dado que lleva implícito una serie de acontecimientos sociales que son los que impulsan a las partes a negociar, basados en la buena fe comercial, que contribuye al compromiso de ambas partes de respetar lo pactado y entendiéndose que en caso de imposibilidad de cumplimiento de lo ahí estipulado, las partes tengan claros los mecanismos de reforma o anulación, que para el caso son, el de Denuncia, o en su defecto el proceso de lesividad.

De lo expuesto anteriormente, es que concluimos, que la Convención Colectiva por su naturaleza laboral en el ejercicio



de los derechos fundamentales de sindicalización y negociación, así como de la fuerza normativa que le da la misma Constitución a las convenciones colectivas en el artículo 62 de dicho cuerpo normativo, en lo que respecta a su contenido, no debe ser revisado y valorado por este Tribunal como pretende el accionante, por cuanto sería desconocer toda la trascendencia histórica de las mismas -el conflicto social originario- y el respeto a un acuerdo de partes suscrito por el mismo Estado, con una trascendencia político, económico y social determinada. No se puede desconocer la buena fe de las partes de la negociación, obviando los trámites preestablecidos por ella misma, dejando de lado el momento histórico y las necesidades sociales y económicas que la propiciaron, momento en el cual probablemente cumplieron los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. No se debe olvidar que las partes intervinientes en una negociación otorgan beneficios, pero también ceden derechos en aras de la efectiva realización del fin para el cual fue creada la institución. Las Convenciones tienen una vigencia y pueden ser revisadas, pero por los procedimientos debidamente establecidos. De manera que si bien es cierto una convención colectiva negociada en el sector público puede estar incurriendo en vicios que determinen su invalidez, ello obedecería a una ilegalidad que debe ser determinada en cada caso concreto, y que podría eventualmente generar la improcedencia de las cláusulas ahí contempladas, pero que deberá ser declarada en la vía de legalidad correspondiente.

Por todo lo anterior, en nuestro criterio, lo impugnado por el accionante no procede ser alegado y revisado en la jurisdicción constitucional, lo que implica rechazar la acción por improcedente.

Ana Virginia Calzada M. Gilbert Armijo S.

Expediente N° 03-008459-0007-CO

VOTO SALVADO

DEL MAGISTRADO JINESTA LOBO

El Magistrado Jinesta Lobo salva el voto y declara sin lugar la acción de inconstitucionalidad por las siguientes razones:

I.- DERECHO FUNDAMENTAL A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: RECONOCIMIENTO INTERNO E INTERNACIONAL. En la tradición



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



constitucional costarricense la negociación colectiva fue elevada al más alto rango normativo, puesto que, el artículo 62 de la Constitución Política la reconoce como un derecho para el mejoramiento de las condiciones de empleo, concediéndole a las convenciones colectivas "fuerza de ley", esto es, la eficacia, potencia, resistencia y valor de una ley en sentido material y formal. Este precepto constitucional que equipara un acuerdo surgido de la libre y autónoma negociación entre los patronos u organizaciones patronales y las organizaciones sindicales de los trabajadores o empleados, no debe conducir a equívocos en cuanto a su naturaleza jurídica. Se trata del reconocimiento de la titularidad y ejercicio de un derecho fundamental, siendo que el acto formal en el que se traduce finalmente -convención colectiva- es equiparado, para todo efecto y por disposición constitucional expresa, a una ley, de modo que la convención colectiva, en sí misma, es un acto con valor de ley surgido de la autonomía de acción de los dos sectores señalados. El derecho fundamental a la negociación colectiva, se encuentra en una relación instrumental con el que es reconocido en el ordinal 60 de la propia Constitución que faculta a los trabajadores y patronos para sindicalizarse libremente con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales, puesto que, es un medio para el logro de esos objetivos de orden constitucional. En el plano internacional, el artículo 4º del Convenio No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva de 1º de julio de 1949, contempla el derecho a la negociación colectiva libre y voluntaria, al señalar que "Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo". Ulteriormente, el Convenio No. 151 de la OIT sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública del 27 de junio de 1978, en su artículo 7º dispuso que "Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de los procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados acerca de las condiciones de empleo (...)". Finalmente, el Convenio No. 154 de la OIT sobre la Negociación Colectiva del 19 de junio de 1981, el cual en su preámbulo afirma el derecho de negociación



colectiva y la necesidad de implementar medidas internas para fomentarlo, dispuso en su artículo 2º lo siguiente:

"A los efectos del presente Convenio, la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

- a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o
- b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o
- c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez."

Debe señalarse, adicionalmente, que otros instrumentos internacionales de derechos humanos han proclamado el derecho de negociación colectiva, así la Carta Social Europea de Turín del 18 de octubre de 1961, lo recoge en su artículo 6º, siendo que una de las medidas que se propone para su ejercicio eficaz es la promoción, cuando sea necesario y útil, de la institución de los procedimientos de negociación voluntaria.

II.- ALCANCES DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS. A tenor del artículo 10 de la Constitución Política la declaratoria de inconstitucionalidad procede respecto de las "(...) normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público (...)". Las convenciones colectivas, aunque ex constitutione (artículo 62 de la Constitución Política), tienen fuerza de ley, no pueden ser asimiladas a una ley en sentido material y formal, por cuanto, no emanan de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de la función de legislar a través del procedimiento legislativo y tampoco tienen efectos generales y abstractos. El grado, jerarquía y valor que le concede el constituyente originario no determina, per se, la naturaleza jurídica de las convenciones colectivas. La razón del constituyente originario de otorgarle, por constitución, fuerza de ley a las convenciones colectivas fue precisamente, reforzar los efectos y las consecuencias del pleno ejercicio de los derechos fundamentales a la sindicalización y a la negociación colectiva, en vista de su elevada trascendencia para lograr un clima de estabilidad y



armonía social, laboral y económica y de sus fines particulares. Consecuentemente, la equiparación, en potencia, fuerza y resistencia a la ley, no debe conducir al equívoco de estimar que, como tal, resulta pasible del control de constitucionalidad. Debe tomarse en consideración, que la convención colectiva, asimismo, no es una disposición general por cuanto carece de efectos generales y normativos. Adicionalmente, si bien puede comprender aspectos del Derecho público, atinentes a una relación estatutaria o una relación de empleo público, su contenido es definido por las partes involucradas en ejercicio de su libertad o autonomía de acción. Bajo esta inteligencia, una convención colectiva no encaja en ninguno de los supuestos del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que hace un elenco de las actuaciones o conductas objeto de la acción de inconstitucionalidad. El texto constitucional le reconoce, indirecta o implícitamente, a los trabajadores, empleados y patronos o sus organizaciones el derecho de negociar de forma libre y autónoma, a través de la concertación de un pacto o contrato colectivo que establece un orden para un grupo determinado o determinable de trabajadores, empleados y patronos. Consecuentemente, al tratarse de un contrato colectivo está fuera del control de constitucionalidad, puesto que, el propio constituyente le otorga a las partes autonomía y libertad para concertar y regular sus condiciones y relaciones laborales. Lo anterior, no excluye, desde luego, que pueda, eventualmente, existir un control de legalidad ordinaria acerca de los vicios de forma o de procedimiento en la negociación que afecten los acuerdos finalmente pactados o por un incumplimiento de los mínimos legales preestablecidos.

III.- NEGOCIACIÓN COLECTIVA LIBRE Y VOLUNTARIA. A partir del texto del artículo 4° del Convenio No. 98 de la OIT, sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva del 1 de julio de 1949, se ha extraído el principio de la negociación colectiva libre y voluntaria entre los patronos o sus organizaciones y los trabajadores o sus organizaciones. La principal consecuencia de este principio es que en la negociación colectiva las partes directamente implicadas deben acordar y pactar el marco y los distintos términos o condiciones, sin injerencia externa de ningún tipo, por cuanto se produciría un desequilibrio. De modo que son los patronos y los trabajadores o empleados los que, consensuada y autónomamente, determinan los niveles de negociación, sin que éstos puedan ser impuestos externamente (v. gr. Por vía de aprobación u homologación ministerial, imposición





## *Centro de Información Jurídica en Línea*



o compulsión gubernamental de ciertas consideraciones de estabilidad macroeconómica o de posibilidades financieras y presupuestarias, etc.) o encontrarse restringidos de modo preestablecido (v. gr. A través de leyes y reglamentos que fijan, de antemano, los niveles y alcances de la negociación). Desde ese punto de vista, los representantes del patrono o de las organizaciones patronales, en el curso de la negociación, bien pueden establecer o fijar determinados límites que podrán mantener, variar o modificar durante su desenvolvimiento. De modo que si el Gobierno o la Administración del Estado, tiene algunas observaciones y reservas sobre las políticas económicas y sociales de interés general debe ponerlas en conocimiento y procurar, en la medida de lo posible, convencer o persuadir a las partes para que autónoma y libremente sean tomadas en consideración, a efecto de arribar a los acuerdos finales. Cualquier cláusula o contenido de la convención colectiva que se haya pactado desoyendo tales advertencias, provocará, única y exclusivamente, la responsabilidad a posteriori de los representantes patronales o de los trabajadores, frente a sus representados.

IV.- NEGATIVA SUJECCIÓN DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS A LOS CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD: CLIMA DE INSEGURIDAD JURÍDICA. Desde el punto de vista del Derecho de la Constitución, el contenido o clausulado de las convenciones colectivas podría tener -si se admite la posibilidad de impugnarlas en sede constitucional- como único límite que no se incumplan los mínimos en materia laboral establecidos en el propio texto constitucional. Ni siquiera los vicios de forma en el curso de la negociación podrían constituir límites constitucionales para el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva, toda vez, que el procedimiento no lo define la Constitución, sino que debe hacerlo la ley o el reglamento, de modo que quedan librados a la discrecionalidad legislativa o administrativa, siempre y cuando no infrinjan el principio sustancial de la negociación colectiva libre y voluntaria establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos y que constituye el contenido esencial del derecho y, por consiguiente, el límite de límites. El someter el contenido y clausulado de una convención colectiva, surgido de la libre y voluntaria negociación, a los parámetros de la proporcionalidad y razonabilidad, además de socavar el equilibrio interno de los acuerdos, provoca, a mediano o largo plazo, un claro y evidente estado de inseguridad jurídica. En efecto, los trabajadores o empleados pueden desconfiar de su



asociación o afiliación a las organizaciones sindicales, de sus representantes y de los propios representantes patronales, creando un clima de tensión e inestabilidad en las relaciones laborales, todo lo cual desalienta el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de sindicalización y de negociación colectiva, conquistas invaluable del Estado Social y Democrático de Derecho. Adicionalmente, cualquier futuro o eventual trabajador que pretenda afiliarse a un sindicato, probablemente, puede tener, razonablemente, serios reparos sobre la utilidad de su adherencia ante la anulación eventual y futura de los convenios colectivos que se hayan negociado, con lo cual el derecho a la negociación colectiva deja de cumplir con su fin fundamental de mejorar las condiciones laborales y queda, virtualmente vaciado de contenido y devaluado. Los ajustes y controles sobre el eventual contenido del clausulado de una convención colectiva deben ser muy laxos, a priori y persuasivos para que las partes directamente involucradas decidan voluntaria y libremente si toman en consideración, en el curso de la negociación, las observaciones (modificaciones, ajustes, variaciones) formuladas, sin que sea posible, incluso, imponer una renegociación ulterior. Consecuentemente, la fiscalización a posteriori sobre criterios de proporcionalidad y razonabilidad, constituye una injerencia externa que afecta el equilibrio interno del convenio colectivo concertado y que puede provocar serias dislocaciones o distorsiones de la seguridad, la paz social y de las relaciones laborales que no resultan congruentes con el Derecho de la Constitución.

Ernesto Jinesta L.

## **2. PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

### **a. DICTÁMEN**

#### **b. A. Concepto convención colectiva, y . reseña histórica sobre el enfoque o aplicación de la convención colectiva en el sector público.**

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]<sup>ii</sup>

Con la aprobación de la Señora Procuradora General de la República, me refiero a su oficio sin número de fecha 29 de julio de 2002, recibido en este Despacho el día 6 de agosto del mismo año, por medio del cual, pone en conocimiento el acuerdo adoptado por la Junta Directiva General en sesión N° 7529/02, artículo 6°, inciso 1), celebrada el 23 de julio de 2002, por el



## Centro de Información Jurídica en Línea



que se nos consulta acerca de la obligatoriedad que tiene esa institución de acogerse al procedimiento establecido en el Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, emitido mediante decreto ejecutivo N° 29576-MTSS de 31 de junio de 2001; específicamente en cuanto a lo estipulado en su Capítulo V, artículo 12, que se refiere a la creación de la Comisión de Políticas para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público, o si por el contrario, podrían utilizar un procedimiento estrictamente bilateral en ese sentido.

En cumplimiento de lo establecido en el numeral 4° de nuestra Ley Orgánica -N° 6815 de 27 de setiembre de 1982 y sus reformas-, la presente consulta se acompaña de la opinión del asesor legal (Oficio LE-370-2002 de 29 de julio de 2002, según la cual: "(...) el mencionado Decreto Ejecutivo N° 29576-MTSS no es aplicable a la situación actual de la convención colectiva del Banco Crédito Agrícola de Cartago (...)"

De previo a referirnos sobre el particular, ofrecemos disculpas por el atraso en la emisión del criterio solicitado, todo justificado por motivos de fuerza mayor.

### **I. Sobre lo consultado.**

La negociación colectiva entendida como autorregulación de las condiciones de empleo por el acuerdo de las partes, en virtud de su autonomía colectiva, durante mucho tiempo se consideró incompatible con el régimen constitucional de la función pública. Y esto fue así, con base en la versión más tradicional y clásica de la naturaleza estatutaria de estas relaciones, que exige su regulación unilateral por parte del Estado, a través de leyes y reglamentos<sup>1</sup>.

Hoy en día, luego de toda una evolución histórico-jurídica, la actuación negocial de la Administración Pública en Costa Rica está jurídicamente reconocida y regulada en la esfera de la función pública. No obstante, es también claro que la negociación colectiva no puede tener el mismo alcance en el marco del empleo público que en el sector privado.



Al respecto, la Sala Constitucional ha emitido varios fallos de interés, entre los que destacan los N°s 3053-94 de las 09:45 horas del 24 de junio de 1994, 4453-2000 de las 14:56 horas del 24 de mayo del 2000 y 9690-2000 de las 15:01 horas del 1° de noviembre del 2000, en los que a partir de una interpretación constitucional y de los textos contenidos en la Ley General de la Administración Pública, declaró que la negociación colectiva no es incompatible con el régimen constitucional de la función pública, esto en el caso de las empresas o servicios económicos del Estado con régimen laboral común, y en tratándose de servidores públicos que no ejerzan gestión pública, pero advirtió que dicha autorización para negociar no es irrestricta, o sea, equiparable a la situación en que se encontraría cualquier patrono particular, sino sujeta inexorablemente a la generalidad de disposiciones normativas que privan en la Administración (*Véanse al respecto, entre otros, los pronunciamientos C-161-98 de 10 de agosto de 1998, C-260-98 de 3 de diciembre de 1998, C-044-99 de 22 de febrero de 1999, C-137-2004 de 5 de mayo de 2004 y C-036-2004 de 29 de enero de 2004*). Lo anterior significa que, por una parte, debían de respetarse tanto lo que podríamos denominar aspectos de fondo, relacionados con materias o condiciones de empleo público, como los de forma, es decir, las políticas generales sobre convenciones colectivas en el Sector Público, que establecen los requisitos, la estructura y los procedimientos a observar en este tipo de negociación (*Al respecto, el dictamen C-036-2004 op. cit.*).

Así las cosas, aún y cuando en el ámbito de la función pública se está abriendo paso la introducción de un sistema de negociación colectiva, que tiene por finalidad permitir la determinación bilateral de las condiciones de trabajo, entre los representantes de la Administración y del personal, resulta claro que esa posibilidad tiene en nuestro derecho un alcance limitado, en absoluto comparable al de la negociación colectiva en la empresa privada, y por ende, un carácter bastante distinto al que tiene en el derecho del trabajo. Lo cual acredita que el grado de autonomía de los funcionarios públicos es más limitado que el reconocido a los trabajadores del sector privado.

Si bien podría afirmarse que la negociación colectiva no tiene los mismos límites en el caso de los empleados públicos sometidos a vínculos laborales, no obstante su incardinación en



## Centro de Información Jurídica en Línea



la organización administrativa conlleva necesariamente la aplicación de reglas y normas especiales, distintas a la del Código de Trabajo, según hemos explicado<sup>2</sup>.

Es claro entonces, que la negociación colectiva en nuestro medio no puede tener el mismo alcance jurídico en el marco del empleo público -y más específicamente, en el de la función pública- que en el del sector privado (esto por los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, etc).

Ahora bien, en nuestro derecho administrativo, la introducción de la negociación colectiva de los funcionarios ha tenido lugar a partir del Acuerdo N° 4, artículo 6, de la Sesión Ordinaria del Consejo de Gobierno N° 25 de 22 de octubre de 1986. Posteriormente se emitió el Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno N° 162 del 9 de Octubre de 1992 y publicado en La Gaceta del viernes 5 de Marzo de 1993; disposiciones que fueron derogadas y dejadas sin efecto por el Decreto Ejecutivo N° 29576-MTSS de 31 de mayo de 2001, denominado Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, publicado en La Gaceta N° 115 de 15 de junio de 2001, hoy vigente, que estableció un conjunto de principios y reglas especiales para articular el proceso de negociación colectiva en el Sector Público. Todos ellos ayudan a completar una regulación que, de todas formas, ha de integrarse sistemáticamente con los principios del ordenamiento jurídico administrativo, en el que sin duda se inserta. La regulación si bien escueta, y por demás provisional<sup>3</sup>, resulta suficiente para comprender que este modelo de negociación colectiva es muy distinto, por su contenido y alcance, al que tiene lugar en el marco de las relaciones laborales.

Por las razones expuestas, este Órgano Superior Consultivo ha llegado a afirmar que la negociación colectiva en el Sector Público inexorablemente debe darse dentro del marco de los lineamientos, estructura y procedimiento establecido en aquella normativa reglamentaria (decreto ejecutivo N° 29576-MTSS) (Véase al respecto los pronunciamientos C-254-2003 de 25 de agosto de 2003 y C-349-2003 op. cit.).





## *Centro de Información Jurídica en Línea*



En definitiva, de conformidad con el ámbito subjetivo de aplicación establecido en el artículo 1º del citado reglamento, que incluye tanto las empresas públicas del Estado y a los obreros, trabajadores y empleados del resto de la Administración Pública 4, en cuanto no ejerzan como sus titulares, competencias de derecho público, resulta incuestionable que el Banco Crédito Agrícola de Cartago, al igual que los bancos del Estado, es una institución autónoma (artículos 1 y 2 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, N° 1644 de 26 de setiembre de 1953 y sus reformas), y por ende, para negociar convenciones colectivas debe hacerlo dentro del marco de los procedimientos y restricciones que esa normativa reglamentaria establece, y siempre sujeto y limitado además por lo dispuesto en leyes de orden público y demás disposiciones de carácter imperativo vigentes en nuestro ordenamiento.

### **Conclusión:**

Por las razones expuestas, y dada su naturaleza jurídica administrativa (institución autónoma), somos del criterio de que el Banco Crédito Agrícola de Cartago debe negociar convenciones colectivas dentro del marco de los lineamientos, estructura y procedimiento establecido por el decreto ejecutivo N° 29576-MTSS, hasta tanto se promulgue la legislación tendiente a regular dicha materia.

Sin otro particular,

**MSc. Luis Guillermo Bonilla Herrera**

**PROCURADOR**

LGBH/gvv



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



1) Con base en esa tesitura, en 1980 el Consejo de Gobierno prohibió, vía directriz, la celebración de convenciones colectivas en el Sector Público.

2) Tal y como lo hemos afirmado en reiteradas ocasiones, la modalidad de negociación en el Sector Público difiere claramente de la establecida en el numeral 54 y siguientes del Código de Trabajo; normativa que sólo es posible utilizarla en el Sector Privado (Pronunciamientos C100-2002 de 17 de abril de 2002, C-021-2002 de 15 de mayo de 2002 y C-349-2003 de 7 de noviembre de 2003).

3) Según lo dispuesto por el artículo 5° del citado decreto N° 29576, mientras se promulgue la legislación correspondiente, dicha regulación establecerá un régimen provisional de solución de conflictos y de negociación colectiva de los servidores que no ejercen gestión pública.

4) Concepto que dentro del vasto complejo organizativo que hoy componen las Administraciones Públicas, engloba, según la relación armónica de los artículos 1° de la Ley General de la Administración Pública y 4° de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en cuanto realizan excepcionalmente función administrativa) y demás entes públicos como las municipalidades, instituciones autónomas y todas las demás entidades de Derecho Público.

5) Sobre la naturaleza jurídica del Banco Crédito Agrícola pueden consultarse los pronunciamientos C-046-91 de 13 de marzo de 1991 y C-067-98 de 14 de abril de 1998.

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]<sup>iii</sup>



" I. SOBRE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS.

El artículo 62 de la Constitución Política regula la celebración de convenciones colectivas de trabajo. Al respecto, dicho artículo establece:

"ARTÍCULO 62.-

Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados."

La norma constitucional ha sido desarrollada por el Código de Trabajo a partir del artículo 54 de dicho cuerpo normativo. Señala ésta norma que:

" ARTICULO 54.-

Convención colectiva es la que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste.

La convención colectiva tiene carácter de ley profesional y a sus normas deben adaptarse todos los contratos individuales o colectivos existentes o que luego se realicen en las empresas, industrias o regiones que afecte.

En toda convención colectiva deben entenderse incluidas, por lo



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



menos, todas las normas relativas a las garantías sindicales establecidas en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por nuestro país. "

Como lo señala el Departamento Legal del ente consultante, el tema de las convenciones colectivas ha sido de basto desarrollo en la jurisprudencia nacional, tanto por parte del Tribunal Constitucional como por este Organismo Técnico Consultivo. Al respecto, ha señalado la Sala Constitucional que:

"La Sala estima que es jurídicamente compatible con el Derecho de la Constitución, la posición que en el desarrollo histórico de la institución de las convenciones colectivas, ha venido sosteniendo la Procuraduría General de la República en su informe a esta Sala, en especial, a partir de la sentencia número 3053-94 de las 9:45 horas del 24 de junio de 1994, en la que se expresó en el considerando segundo, antes transcrito, que "esta Sala resolvió que los obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública de la administración pueden ocurrir a los procedimientos de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social previstos en los artículos 497 y siguientes del Código de Trabajo. Así las cosas, el régimen es administrativo, estatutario, para los "servidores públicos", o sea, para quienes prestan servicios a la administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura; sin embargo, la propia Ley General de la Administración Pública establece que "las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la administración, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 111, se regirán por el derecho laboral o mercantil, según los casos". Consecuentemente, y a partir de esta interpretación constitucional y de los textos contenidos en la Ley General de la Administración Pública, en el sector público solo pueden celebrar convenciones colectivas de trabajo los servidores que no participan en la gestión pública, de tal forma que antes con un régimen de empleo de naturaleza laboral



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



(no pública), como por ejemplo, las empresas del Estado, de las que se ha dicho la doctrina nacional que son "aquellas que funcionan como si fueran empresas privadas, porque venden y hacen lo mismo que los particulares ; por ejemplo el mismo INS cuando vende pólizas hace lo mismo que una compañía aseguradora cualquiera, la banca cuando hace préstamos, hace lo mismo que una entidad financiera común, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, que vende energía eléctrica la vende en iguales condiciones en que podría venderla una compañía privada", entre otros, sí pueden negociar colectivamente de conformidad con las disposiciones que informan el Derecho Colectivo del Trabajo. Sexta: No obstante lo ya expresado, es importante aclarar que aún en el sector público en el que resulta constitucionalmente posible la aplicación de la institución de las convenciones colectivas, valga decir, en las llamadas empresas o servicios económicos del Estado y en aquellos núcleos de personal de instituciones y entes públicos en los que la naturaleza de los servicios que se prestan no participan de la gestión pública, en los términos del inciso 2 del artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública, la Sala repite y confirma su jurisprudencia en el sentido de que la autorización para negociar no puede ser irrestricta, o sea, equiparable a la situación en que se encontraría cualquier patrono particular, puesto que por esa vía, no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, ni modificar o derogar leyes que otorgan o regulan competencias de los entes públicos, atribuidas en razón de la jerarquía normativa o de las especiales condiciones de la Administración Pública con relación a sus trabajadores, conclusión que se infiere del artículo 112 inciso 3) de la Ley General de la Administración Pública y del considerando XI de la sentencia No. 1696-92 de esta Sala." (Sala Constitucional, resolución número 4453-2000 de las catorce horas con cincuenta y seis minutos del veinticuatro de mayo del dos mil, el subrayado no es del original) [1]

De conformidad con la cita, es posible extraer que existe un ámbito dentro del Estado donde es posible que los trabajadores suscriban convenciones colectivas de trabajo, por lo que dependerá de la naturaleza jurídica del ente en cuestión la determinación de si se encuentra dentro de éste ámbito de





aplicación.

Bajo esta inteligencia, y en lo que se refiere a la naturaleza jurídica del ente consultante, el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica señala que JAPDEVA será una institución autónoma del Estado, con carácter de empresa de utilidad pública. Señala la norma en comentario lo siguiente:

"Artículo 1º.-

Créase la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, en adelante denominada JAPDEVA, como ente autónomo del Estado, con carácter de empresa de utilidad pública, que asumirá las prerrogativas y funciones de Autoridad Portuaria; se encargará de construir, administrar, conservar y operar el puerto actual de Limón y su extensión a Cieneguita, así como otros puertos marítimos y fluviales de la Vertiente Atlántica, con la salvedad de los que operen al amparo del inciso h) del artículo 6º de esta ley. "

Sobre la naturaleza jurídica de la institución, este Órgano Técnico Consultivo ha señalado lo siguiente:

"Como se ha indicado, de conformidad con el artículo 1º, el legislador crea a JAPDEVA como una institución autónoma, es decir, como un ente menor que forma parte del sector público descentralizado del Estado y que tiene la potestad de autoadministrarse, sea, de realizar su cometido legal por sí



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



mismo. Además, también se le atribuyen a esta Institución una serie de competencias exclusivas, demarcando de esta forma su ámbito de acción ." (Dictamen C-097-1999 del 21 de mayo de 1999)

A partir de la naturaleza jurídica de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica y de la función que desempeña, es posible concluir que se encuentra dentro de los entes que podrán suscribir convenciones colectivas con sus trabajadores.

De conformidad con lo expuesto, es evidente que aún y cuando la convención colectiva pueda ser aplicada a algún sector de empleados de JAPDEVA, dicho instrumento no puede modificar ni alterar disposiciones de orden público- más allá del mejoramiento de las condiciones mínimas establecidas por ley- ni modificar las potestades y competencias asignadas a un órgano de la Administración Pública.

### I. SOBRE LOS ASPECTOS CONSULTADOS.

Se nos consulta por parte del ente autónomo sobre la "obligación de respetar todas las obligaciones derivadas de una Convención Colectiva", aspecto que ha sido de reiterado análisis por parte de esta Procuraduría.



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



Al respecto, este Órgano ha señalado que:

"Como puede verse, y si bien pueden formarse cuestionamientos en orden a razonabilidad, oportunidad y conveniencia constitucional y legal, la convención colectiva, suscrita con arreglo a la ley, no puede ser desatendida porque tiene fuerza de ley profesional, y su incumplimiento puede generar acciones en vía judicial con las responsabilidades correspondientes.

...No obstante, un examen sobre la constitucionalidad de una Convención Colectiva de Trabajo, o de algunas de sus normas, le compete exclusivamente a la Sala Constitucional (artículo 10 de la Constitución Política, 2 y 4 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). En punto a la legalidad, ya se indicó que la norma estatal prevalece sobre la normativa de la convención colectiva.

Así las cosas, es claro que si la Convención Colectiva de JAPDEVA se negoció y suscribió con observancia de todos los trámites legales y administrativos, incluyendo lo dispuesto por el actual Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público (Decreto Ejecutivo N° 29576-MTSS), esto último para la actual Convención suscrita el 18 de agosto de este año, el pago establecido en el artículo 44 sobre horas extra a los dirigentes sindicales, deviene actualmente procedente, si bien parece desproporcionado e irracional. Lo anterior es así hasta tanto dicho numeral no sea objeto de una acción ante la Sala Constitucional, y ésta lo anule por violación de normas o principios constitucionales, como ocurrió en el caso de la Convención Colectiva de RECOPE, o bien, que las partes interesadas, mediante el procedimiento establecido en el artículo 4° de la Convención Colectiva, dispongan su modificación; o se sugiera, en base a ese mismo procedimiento, y por las partes interesadas (JAPDEVA Y SINTRAJAP), una interpretación que haga menos irracional su aplicación, en cuyo caso, convendría revisar también la jornada extraordinaria con carácter permanente que impera en esa Institución, a la que incluso se le estableció, en el nuevo texto de convención suscrito el 7 de agosto del este año, una indemnización parcial



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



de cesantía (art. 32 Bis), para el caso de que se elimine las horas extra cuando se han laborado por lo menos durante dos años. Ya habíamos anotado que parte del problema con las horas extra en esa Institución, es el carácter permanente con que se asigna esa jornada, desvirtuando así su naturaleza (Dictámen C-260-2002 del 4 de octubre del 2002)

"Finalmente, si se llegare a estimar que una convención colectiva del Sector Público, o una de sus cláusulas contiene vicios que afectan su validez, lo pertinente es acudir a los procedimientos de reforma o de denuncia, o bien, a través de la acción de inconstitucionalidad, a efecto corregir o de anular el vicio de legalidad o de inconstitucionalidad correspondiente, toda vez que por su naturaleza y fuerza vinculante, no puede desconocerse su obligada eficacia." (Dictamen C-407-2005 del 28 de noviembre del 2005)

"De conformidad con los precedentes administrativos indicados, la Convención Colectiva que es negociada y suscrita según los procedimientos legales correspondientes y que ha sido depositada en el Ministerio de Trabajo, entra en vigencia según lo establecido en el artículo 57 del Código de Trabajo, por lo que resulta de aplicación para las partes que lo suscribieron. En el caso en estudio, a pesar de que el Banco Nacional tenga cuestionamientos sobre las cláusulas colectivas suscritas, lo cierto es que las mismas constituyen una ley profesional que se encuentra vigente, y por lo tanto, de acatamiento para los suscribientes." (Dictamen C-182-2006)

"Por último debe advertirse que en virtud del control concentrado de constitucionalidad existente en nuestro país, y las especiales características que presentan las convenciones colectivas, en ningún sentido puede considerarse que las dudas que pueda tener este Órgano Asesor sobre la constitucionalidad de la cláusula en comentario facultan a la Municipalidad consultante para desaplicar las cláusulas convencionales analizadas, pues el legislador ha diseñado procedimientos específicos para ello, sin que la emisión de un criterio por parte de esta Procuraduría se incluya dentro de ellos.



En efecto, al tenor de lo establecido en el artículo 10 de la Constitución Política, corresponderá a la Sala Constitucional la determinación de la constitucionalidad o no de una norma que le sea sometida a su conocimiento, por lo que será a través del mecanismo de la acción de inconstitucionalidad que la Municipalidad podrá lograr la anulación de la cláusula que presenta vicios de inconstitucionalidad.

Para ello, deberá la Municipalidad alegar la eventual inconstitucionalidad en un procedimiento que se esté tramitando en este momento y en el que se discuta un asunto en donde resulte de aplicación el artículo 31 de la Convención Colectiva, o en donde se torne imposible la ejecución del acto de despido en aplicación de dicha cláusula, debiendo alegarse ésa circunstancia ante el Juzgado correspondiente. Una vez que ha sido alegada la inconstitucionalidad de la norma en el asunto previo, se abre la vía de la acción de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional, de forma que podrán presentarse todos los argumentos expuestos líneas atrás y las demás consideraciones que plantee la Municipalidad de Tibás. (artículo 75 de la Ley de Jurisdicción Constitucional)

La otra alternativa es la contenida en el artículo 64 del Código de Trabajo, que establece la posibilidad de que las cláusulas de una convención colectiva puedan ser denunciadas ante el Ministerio de Trabajo, denuncia que tendrá que hacerse necesariamente antes de que el actual plazo de vigencia fenezca. Para ello, deberá la municipalidad solicitar al Ministerio de Trabajo que se tenga por denunciada la cláusula mencionada. Este procedimiento tiene el inconveniente de que se encuentra sujeto al plazo de vigencia de la convención colectiva, por lo que dependerá del tiempo que reste para que fenezca el actual periodo." (Dictamen C-332-2006 del 23 de agosto del 2006)





## *Centro de Información Jurídica en Línea*

---



Los anteriores pronunciamientos se mantienen vigentes, por lo que debemos remitirnos a ellos para dar respuesta a la inquietud presentada.

Sin otro particular,

Atentamente,

Grettel Rodríguez Fernández

Procuradora Adjunta



GRF/Kjm

[1] En igual sentido, se pueden ver entre otras las resoluciones número 6435-2000 de las diez horas con quince minutos del veintiuno de julio del dos mil, la 7730-2000 de las catorce horas y siete minutos del treinta de agosto del dos mil, ambas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y la resolución 0135-2001 de las nueve horas treinta minutos del veintitrés de febrero del dos mil uno.

**c. B.Naturaleza jurídica del i.n.c.o.p para negociar convenciones colectivas**

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA]<sup>iv</sup>

Por encargo y con la anuencia del Señor Procurador General de la República, doy respuesta a su Oficio P.E. 1323-00 de 13 de noviembre del año en curso, por medio del cual, solicita el criterio técnico jurídico acerca de lo que a continuación se transcribirá:

"El Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico inició desde el año 1999 un proceso integral de reestructuración cuya finalidad es mejorar los servicios portuarios que prestan los puertos de Caldera y Puntarenas. En ese sentido y con el fin de no tomar medidas que perjudiquen a los trabajadores, se ha estructurado un plan integral de "reestructuración" institucional.

El programa de reestructuración contiene dentro de sus elementos un contenido que se denomina "compensación económica", la cual



incluye a su vez dos complementos:

Las prestaciones legales y otro elemento que se denomina indemnización. Es precisamente en razón del pago de este último aspecto que acudimos a su Despacho con el fin de determinar si esa indemnización se puede definir o negociar en la Convención Colectiva vigente, siempre y cuando se cuente con el aval de la Autoridad Presupuestaria.

Debo aclararle que el pago de dicha indemnización es un elemento que exigen los Sindicatos para facilitar el proceso de Modernización, cuyo objetivo es impedir que la nueva forma organizativa perjudique a los trabajadores que queden desempleados y genere problemas de pobreza en la región."

(Lo resaltado en negrita no es del texto original)

I.-

CRITERIO LEGAL:

En criterio de la Directora Jurídica de ese Instituto, "el instrumento jurídico denominado "Convención Colectiva" puede ser utilizado para regular las relaciones de trabajo con los empleados de la Institución, ya que, por el carácter de la actividad portuaria, allí desplegada, se encuentra dentro de lo establecido en los artículos 111, inciso 3 y 112, inciso 2, de la Ley General de la Administración Pública, así como lo recientemente indicado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, mediante el Voto 4453-2000 de las catorce horas cincuenta y seis minutos del veinticuatro de mayo del dos mil; explicando a la vez que, de conformidad con la Resolución Constitucional No. 1355-96 de las doce horas dieciocho minutos del veintidós de marzo de mil novecientos noventa y seis, "uno de los objetivos de las convenciones colectivas de trabajo, es revisar el contenido mínimo de los beneficios legales establecidos para los trabajadores, en principio, es posible argumentar que es jurídicamente válido que una convención colectiva pueda introducir modificaciones o reformas de carácter legal. Pero como el artículo 129 de la Constitución Política señala que las leyes son obligatorias y solo pueden ser derogadas por otra posterior, debemos concluir en que una convención colectiva no puede quitar vigencia a las leyes ordinarias, sin que, en tratándose de relaciones laborales, de hecho se pueden superar esos mínimos existentes, pero solo para



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



el caso concreto de que se trata, manteniendo su vigencia. Es decir, que las disposiciones normativas de las convenciones colectivas de trabajo, deben ajustarse a las normas legales existentes, las que pueden superar cuando se trata de beneficios a los trabajadores, siempre y cuando no se afecten o deroguen disposiciones de carácter imperativo, con lo que se quiere decir que las convenciones colectivas de trabajo quedan sujetas y limitadas por las leyes de orden público."

Continúa la funcionaria exponiendo, que: "En similar sentido, la Autoridad Presupuestaria se pronunció con STAP-1709-00 de 18 de setiembre de este año cuando indicó:" No obstante, esa autorización para negociar no es irrestricta, por lo que no pueden excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, ni tampoco modificar o derogar leyes que otorgan o regulan competencias de los entes públicos, atribuidas en razón de la jerarquía normativa o de las especiales condiciones de la Administración Pública con relación a sus trabajadores."

Finalmente concluye que, de conformidad con la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, No. 6821 de 19 de octubre de 1982, es a esta Comisión a quien corresponde aprobar o improbar las gestiones que se ocupen de materia salarial, reforzando su posición con las directrices del Acuerdo de Consejo de Gobierno No. 4 de la sesión No. 25 de 22 de octubre de 1986, contenidas a la vez, en el Acuerdo Ejecutivo No. 34 de 21 de noviembre de 1996, que en su artículo II, inciso I, aparte a, establece:

" Previamente al inicio de las negociaciones dirigidas a prorrogar o modificar una convención colectiva, los representantes de la entidad o empresa pública deberán consultar a la Autoridad Presupuestaria las directrices en los aspectos relativos a salarios y beneficios por negociar."

Habiéndose tenido a la vista la opinión jurídica de ese Instituto, se procederá a evacuar la consulta, no sin antes, hacer mención de dos presupuestos importantes para la comprensión de la respuesta que corresponde.

II.-



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



NATURALEZA JURIDICA DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACÍFICO:

Para tener claro el derecho que rige las relaciones de empleo en esa Institución, es determinante precisar el carácter jurídico que este organismo tiene dentro del Estado costarricense.

Así, mediante el artículo 1 de la Ley No. 1721 de 28 de diciembre de 1953 y sus reformas, se define el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico como "una Institución de Derecho Público, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propios, "(...)" cuyo objetivo principal será fortalecer la economía del país, asumiendo las prerrogativas y funciones de autoridad portuaria, con el propósito de administrar eficientes servicios portuarios y facilidades conexas, incluyendo el transporte por ferrocarril de mercancías y pasajeros de y hacia los puertos de la vertiente del Pacífico."

Derivada de esa naturaleza, evidentemente, la tarea exclusiva de la empresa pública está dirigida, en forma directa, a la atención principal de la actividad portuaria de la región, con todas las consecuencias que conlleva esa especial labor dentro de los puertos del Pacífico, según se substraen de las funciones establecidas en el artículo 2 de la Ley de cita; constituyendo por esa circunstancia, lo que la autorizada doctrina nacional se ha dado en llamar "empresa-ente público" por tratarse de un instituto que, si bien, conforma la Administración Descentralizada del Estado, el giro de su quehacer, se ubica dentro de lo que normalmente realiza la empresa privada. En tal sentido, valga apuntar, lo que este Despacho, mediante el Dictamen C-260-98 de 03 de diciembre de 1998, ha subrayado al referirse a un caso parecido al de análisis(1), en virtud de la prestación desplegada de la Institución que en esa oportunidad se refirió. En efecto, en nota al pie de página, -enumerada con el 1- se dijo en ese pronunciamiento, lo siguiente:

"JAPDEVA quedaría entonces ubicada dentro de la empresa-ente público, que "...se da cuando el ente desarrolla como actividad exclusiva o principal la de empresa. Es el ente público económico ...Tales integran un sector diverso de la administración pública, precisamente el de administración descentralizada." (Murillo, Mauro, "Ensayos de Derecho Público." Editorial Universidad Estatal a distancia, San José, 1988, pág. 108)"



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



(1) Jurídicamente JAPDEVA se encuentra regulada de manera similar al Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico.

En igual razonamiento, el Órgano de Control de Constitucionalidad, por medio del recién emitido Voto No. 4453 de las 14:56 horas del 24 de mayo del presente año, acogiendo el pensamiento de la doctrina nacional sobre el tema, ha señalado, claramente que las empresas del Estado son "aquellas que funcionan como si fueran empresas privadas, porque venden y hacen lo mismo que los particulares; por ejemplo el mismo INS cuando vende pólizas hace lo mismo que una compañía aseguradora cualquiera, la banca cuando hace préstamos, hace lo mismo que una entidad financiera común, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, que vende energía eléctrica la vende en iguales condiciones en que podría venderla una compañía privada,..."

Desde esa perspectiva, el Instituto consultante como empresa económica del Estado, realiza toda clase de actividad, orientada a la venta de servicios y bienes, incluso a nivel internacional, que, hoy por hoy, la obliga a imbuirse dentro de los principios de la competitividad de la globalización de los mercados, bajo la aplicación del Derecho Común. De modo que, en tales términos, este Despacho mantiene el criterio de que también conforma dentro los catalogados doctrinariamente como "empresa-ente público".

III.-

ANÁLISIS DEL REGIMEN DE EMPLEO DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE PUERTOS DEL PACÍFICO, A LA LUZ DE NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO:

A partir de la premisa que antecede, se tiene que, para la efectiva actividad especial del Estado, mediante una institución como la que ocupa a este estudio, debe existir un ordenamiento jurídico que, al regir la relación de trabajo de los trabajadores o empleados comunes, permita una cierta flexibilidad entre ambas partes, incompatible con un "Régimen de Empleo Público"(2), a fin de cumplir, de esa manera, el objetivo propuesto legalmente. Circunstancia que, de toda suerte, fue tomado en cuenta por nuestro legislador al promulgar las normas del inciso 3 del artículo 111 e inciso 2 del artículo 112, de la Ley General de la Administración Pública, que a la letra dicen:

(2) Por provenir de los artículos 191 y 192 de la Carta Política, donde rigen principios propios, los cuales resultan distintos y hasta contrapuestos de los que rigen a la relación privada del trabajo. (Ver, Voto Constitucional #1696-92 de 15:30





horas del 23 de agosto de 1992)

"Artículo 111.-

"(...)"

3.-

No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común."

"Artículo 112.-

"(...)"

2.-

Las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, de conformidad con el párrafo 3 del artículo III se regirán por el derecho laboral o mercantil, según los casos."

De ahí que, esta Procuraduría con apoyo de la poca doctrina que sobre esas disposiciones existe, así como de los Votos Constitucionales Nos. 1696-92 de 23 de agosto de 1992 y 3053-94 de 24 de junio de 1994, hubo de hacer un examen técnico-jurídico, a través del mencionado Dictamen C-260-98, con el objeto de determinar, a ciencia cierta, la clase excepcional de los empleados que, pese a laborar con la Administración Pública, se excluyen de la aplicación del régimen normal de empleo público, ya que, evidentemente, no participan de la gestión pública. Determinándose de esa forma, que por la actividad de "empresa" o por el "servicio económico" de la Institución, sometido al derecho común, los trabajadores se encuentran o se encontraban regulados por el Derecho Privado del Trabajo, en plena concordancia con la tesis del Dr. Mauro Murillo, cuando señala, que: " Probablemente la primera cuestión a definir sea la de cuáles administraciones deben tener un régimen público y cuáles un régimen privado. Descartamos el problema en los órganos constitucionales, los que deben quedar con relación



pública, tal y como están. En los entes descentralizados es evidente que no puede sentarse una regla tajante. Deberá discriminarse entre ellos, y pareciera que el criterio rector debe encontrarse en el concepto de ACTIVIDAD DE EMPRESA, en tal forma que SOLO AQUELLAS INSTITUCIONES QUE REALICEN ACTIVIDAD DE EMPRESA PUEDAN TENER RELACIÓN PRIVADA DE EMPLEO."

(3)

(3) Citado en el Dictamen No. C-260-98 de 03 de diciembre de 1998

A esa línea de pensamiento, se circunscribió la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el mencionado Voto No. 4453-2000, cuando resolvió la consulta que le hiciera la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia "por tener fundadas dudas sobre la posibilidad y legitimación de celebrar y, efectuar eventuales reformas de las convenciones colectivas existentes en el sector público."

, indicando ese Organo Contralor de la Norma Suprema, en lo que interesa, que:

"...Por su parte, de la interrelación de los artículos 112 inciso 2) y 111 inciso 3) (norma a la cual remite la primera y ambos de la misma Ley) queda también claro que no son funcionarios sujetos al régimen de empleo público, sino obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, los empleados de empresas o servicios económicos del Estado, encargados de gestiones sometidas al Derecho común, que de conformidad con el artículo 112 inciso 2) transcrito, se rigen por el Derecho Laboral y no por el Derecho Público, lo que les faculta para negociar colectivamente."

Empero, la legislación recién apuntada, no excluye totalmente a esa relación de trabajo de la aplicación del Derecho Público, cuando se propugna en el inciso 3 del mencionado numeral 112, que: " Sin embargo, se aplicarán también a estos últimos las disposiciones legales o reglamentarias de derecho público que resulten necesarias para garantizar la legalidad y moralidad administrativas, conforme lo determine por Decreto el Poder Ejecutivo."



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



Disposición aclarada por el Tribunal Constitucional, en el recién citado fallo, cuando explica, que:

"...aún en el sector público en el que resulta constitucionalmente posible la aplicación de la institución de las convenciones colectivas, valga decir, en las llamadas empresas o servicios económicos del Estado y en aquellos núcleos de personal de instituciones y entes públicos en los que la naturaleza de los servicios que se prestan no participan de la gestión pública, en los términos del inciso 2 del artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública, la Sala repite y confirma su jurisprudencia en el sentido de que la autorización para negociar no puede ser irrestricta, o sea, equiparable a la situación en que se encontraría cualquier patrono particular, puesto que por esa vía, no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, ni modificar o derogar leyes que otorgan o regulan competencias de los entes públicos, atribuidas en razón de la jerarquía normativa o de las especiales condiciones de la Administración Pública con relación a sus trabajadores, conclusión que se infiere del artículo 112 inciso 3) de la Ley General de la Administración Pública y del considerando XI de la sentencia No. 1696-92 de esta Sala."

(Lo resaltado en negrita no es del texto original)

De lo expuesto hasta aquí, queda puntualizado el régimen aplicable a las relaciones de trabajo entre el personal corriente y la Institución bajo su dirección, en cuyo caso, se rige por el derecho laboral, con principios e institutos totalmente diferentes a los del Régimen de Empleo Público. En dicho sentido, están posibilitados para negociar colectivamente, al tenor del artículo 62 de la Carta Política, claro está, con las sujeciones que al respecto ordena el mencionado artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública, tal y como en el Voto 4453-2000 supracitado, se señaló, también, que:

" ... que es jurídicamente compatible con el Derecho de la Constitución, la posición que en el desarrollo histórico de la institución de las convenciones colectivas, ha venido sosteniendo la Procuraduría General de la República en su informe a esta Sala, en especial, a partir de la sentencia Número 3053-94 de las 9:45 horas del 24 de junio de 1994, en la que se expresó en el considerando segundo, antes transcrito, que "esta Sala resolvió que los obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública de la administración



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



pueden ocurrir a los procedimientos de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social previstos en los artículos 497 y siguientes del Código de Trabajo. Así las cosas, el régimen es administrativo, estatutario, para los "servidores públicos", o sea, para quienes prestan servicios a la administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura; sin embargo, la propia Ley General de la Administración Pública establece que "las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la administración, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 111, se regirán por el derecho laboral o mercantil, según los casos".

Del texto transcrito, se infiere lo que se ha venido diciendo en líneas atrás, o sea que, si bien queda autorizado a los representantes de la entidad o empresa pública, para convenir o negociar ciertos beneficios con los trabajadores, mediante la figura de la "convención colectiva", es lo cierto que, la capacidad negocial no es irrestricta, como podría suceder cuando se trata de una negociación en el Sector Privado. De modo que, y en virtud de aquella normativa General de la Administración Pública, existen de por medio, normas gubernamentales, reglamentarias o legales de orden público, a cumplir, de las que no puede dispensarse o excusarse o desaplicar esa Administración descentralizada, si no es con violación al principio de legalidad que en este campo le rige. En efecto, para la procedencia de la prórroga o modificación de alguna convención colectiva dentro del ámbito de estudio, deben cumplirse, previamente, las directrices vigentes y emitidas por el Poder Ejecutivo en la Sesión Ordinaria del Consejo de Gobierno del 22 de octubre de 1986, Acuerdo No. 4, que en lo atinente, dicen:

"II.-

Para llevar a la práctica la referida posición del Gobierno, se procederá a:

1.

Mientras no esté aprobada la ley a que se refiere el numeral 2 del inciso 1) anterior y con miras de armonizar el gasto público con la situación económica del país, en resguardo



## Centro de Información Jurídica en Línea



del control inflacionario y en salvaguardia del valor real de los salarios, las convenciones colectivas de trabajo a que se refiere el numeral 1) de este acuerdo podrán prorrogarse o modificarse siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

a.-

Previamente al inicio de las negociaciones dirigidas a prorrogar o modificar una convención colectiva, los representantes de la entidad o empresa pública deberán consultar a la Autoridad Presupuestaria las directrices en los aspectos relativos a salarios y beneficios por negociar. Igual consulta deberán realizar en los casos en que durante la negociación surgiere duda razonable sobre la aplicación de tales directrices o no hubiere directriz aplicable.

La inobservancia de lo anteriormente dispuesto se considerará falta grave en el cumplimiento de los cargos de quienes hubieren, de cualquier forma, contribuido a que se produzca la transgresión, sin perjuicio de las demás responsabilidades legalmente procedentes.

"(...)"

(Lo resaltado no es del texto original)

Vale apuntar que, precisamente la vigencia y plena aplicación de las directrices en mención, fue avalada por la citada Sala en el fallo No. 4453-2000 de repetida cita, cuando en el aparte c) del "POR TANTO" determinó lo siguiente:

"...c) igualmente son compatibles con el Derecho de la Constitución, los instrumentos colectivos que se han negociado y se han venido prorrogando o modificando, en aplicación de la política general sobre convenciones colectivas en el Sector Público, salvo que se trate de negociaciones con personal de relación de empleo de naturaleza pública, en cuyo caso esos instrumentos resultan inconstitucionales;..." (Lo subrayado en negrita no es del texto original)

IV.-

FONDO DE LA CONSULTA:

De todo lo analizado anteriormente, no cabe la menor duda que,



## *Centro de Información Jurídica en Línea*



siendo la actividad fundamental de ese Instituto de naturaleza mercantil o económica, de conformidad con la Ley No. 1721 de 28 de diciembre de 1953 y sus reformas, así como lo dicho por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, doctrina patria y esta Procuraduría General, es claro que, la relación habida entre los trabajadores o empleados comunes- en tanto no participan de la gestión pública de la Administración- se encuentra regulada por el Derecho Laboral; y, por ende, queda autorizada para prorrogar o modificar la convención existente, dentro del concepto mínimo de los beneficios o derechos de trabajo que nuestro ordenamiento jurídico establece(4); pero condicionado ello, al sometimiento previo de la Autoridad Presupuestaria, en cumplimiento de lo prescrito por las Directrices Gubernamentales sobre convenciones colectivas(5) , según lo transcrito al final del acápite anterior, en tanto al inicio de las negociaciones dirigidas a la aludida prórroga o modificación, los representantes de la entidad o empresa pública deberán consultar a la Autoridad Presupuestaria en lo que refiere a salarios y beneficios por negociar.

(4) Que en palabras de la recién citada Sala "...las convenciones colectivas, por disposición constitucional, tienen como fin inmediato la revisión, inter-partes y con el carácter de ley del contenido mínimo de los beneficios legales que ordenan las relaciones laborales, todo ello con el objeto de mejorar o de superar ese mínimo esencial..." "(...)" Por disponerlo así el artículo 62 de la Constitución Política las convenciones colectivas de trabajo que se celebran conforme a la ley, tiene fuerza de ley entre las partes contratantes. Y como hemos dicho que uno de los objetivos de los convenios colectivos de trabajo, es revisar el contenido mínimo de los beneficios legales establecidos para los trabajadores, en principio, es posible argumentar que es jurídicamente válido que una convención colectiva pueda introducir modificaciones o reformas de carácter legal. Pero como el artículo 129 de la Constitución Política señala que las leyes son obligatorias y solo pueden ser derogadas por otra posterior, debemos concluir en que una norma de una convención colectiva no puede quitar vigencia a las leyes ordinarias, sino que, en tratándose de relaciones laborales de hecho se pueden superar los mínimos existentes, pero solo para el caso concreto de que se trata, manteniendo la ley su vigencia..."

(5) De conformidad con lo citado, tantas veces, Acuerdo No. 4 del Consejo de Gobierno, de 22 de octubre de 1986.

V.-





CONCLUSIÓN:

Con fundamento, especialmente, en los Votos Constitucionales Números Nos. 1696-92 de 23 de agosto de 1992, 3053-94 de 24 de junio de 1994 y 4453-2000 de 24 de mayo del 2000, Dictamen de este Despacho No. C-260-98 de 03 de diciembre de 1998, doctrina patria, así como los artículos 111, inciso 3 y artículo 112, incisos 2 y 3, de la Ley General de la Administración Pública, el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, se encuentra autorizado para que, dentro de los conceptos del programa de reestructuración, pueda negociar o definir en la Convención Colectiva vigente, la aludida "compensación económica", siempre y cuando, se ajuste a lo dispuesto en el inciso 3 del mencionado numeral 112 y las directrices emitidas por el Poder Ejecutivo en la Sesión Ordinaria del Consejo de Gobierno del 22 de octubre de 1986, Acuerdo No. 4, en los términos arriba indicados.

De Usted, con toda consideración,

Licda. Luz Marina Gutiérrez Porras

Procuradora II a.i.

LMGP/gvv

**FUENTES CITADAS**

- i SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2006-06730, de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del diecisiete de mayo de dos mil seis.
- ii PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA.Dictamen N° 057 del 11/02/2005.
- iii PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA .Dictamen N° 368, del 18/09/2006
- iv PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA .Dictamen N°.C-292-2000, del 24/11/2000 .