

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: JURISPRUDENCIA SOBRE HUELGA, PRÁCTICAS LABORALES DESLEALES, ARBITRAJE LABORAL, INCONSTITUCIONALIDAD CLÁUSULAS CONVENCIÓNES COLECTIVAS

Índice de contenido

1	NORMATIVA.....	2
	Código de Trabajo.....	2
	De las huelgas legales e ilegales.....	2
	Del procedimiento de arbitraje.....	7
	De las convenciones colectivas de trabajo.....	14
2	JURISPRUDENCIA.....	25
	De la Huelga.....	25
	Definición, requisitos para la declaratoria de legalidad y análisis sobre el sistema de calificación imperante	25
	Análisis como causal de despido	31
	Huelga Ilegal.....	33
	Análisis con respecto a la reinstalación y salarios caídos de pilotos de LACSA despedidos por huelga ilegal.....	33
	Prohibición de huelga y paro en los servicios públicos.....	49
	La huelga, como manifestación de la acción sindical, encuentra límite cuando su ejercicio interfiere con la prestación de ciertos servicios públicos, que compete a la ley determinar.....	49
	Inconstitucionalidad de los artículos 368 (parte segunda) y 497 a 535 del Código de Trabajo	63
	Arbitraje laboral	66
	Fundamento normativo y supuestos ante los que procede el arbitraje obligatorio.....	66
	Nulidad de cláusula incluida en el contrato mediante la cual el trabajador acepta someter a arbitraje los posteriores conflictos que se deriven de la relación	71
	Arbitraje laboral Demanda contra Banco Centroamericano de Integración Económica	72
	Arbitraje laboral establecido en convención colectiva	74
	Inconstitucionalidad de algunas cláusulas de Convenciones Colectivas.....	76
	Nulidad del artículo 92 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y el Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y de Telecomunicaciones (SITET).....	77
	Convención colectiva del Instituto Nacional de Seguros Declaración de inconstitucionalidad Artículos 26, 27 inciso i), 44, 56 incisos k), l), m), n) y o), 61, 134, 137 y 141 incisos a) y b) de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de Seguros (INS).....	81

Inconstitucionalidad de algunas Cláusulas de la Convención Colectiva de Trabajo de la Refinadora Costarricense de Petróleo.....	107
Prácticas Laborales Desleales.....	121
Sobre las Prácticas laborales desleales.....	121
Negociación de Convenciones Colectivas de Trabajo	131
Inconstitucionalidad de 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	131

1 NORMATIVA

Código de Trabajo¹

De los Conflictos Colectivos de Carácter Económico y Social

De las huelgas legales e ilegales

ARTICULO 371.- Huelga legal es el abandono temporal del trabajo en una empresa, establecimiento o negocio, acordado y ejecutado pacíficamente por un grupo de tres o más trabajadores, con el exclusivo propósito de mejorar o defender sus intereses económicos y sociales comunes.

(Así reformado por el artículo 3º de la ley No.7360 del 4 de noviembre de 1993 que ordena correr la numeración del articulado, pasando este numeral del antiguo 364 al presente)

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

ARTICULO 372.- La huelga legal suspende los contratos de trabajo vigentes en la empresa, lugar o negocio en que se declare, por todo el tiempo que ella dure

ARTICULO 373.- Para declarar una huelga legal los trabajadores deben:

a) Ajustarse estrictamente a lo dispuesto por el artículo 371;

del Título Séptimo, Capítulo Tercero de este Código; y (Así reformado tácitamente por el artículo 3° de la ley No.7360 del 4 de noviembre de 1993, que modificó la numeración del antiguo artículo364, siendo ahora el 371)

b) Agotar los procedimientos de conciliación de que habla el Título Séptimo, Capítulo Tercero de este Código, y

c) Constituir por lo menos el sesenta por ciento de las personas que trabajen en la empresa, lugar o negocio de que se trate.

(NOTA: La adición hecha por el artículo 2° de la ley No.773 de 16 de setiembre de 1946 al presente artículo (antiguo 366) fue declarada inconstitucional por resolución de la Corte Plena de las 13:30 hrs. Del 5 de julio de 1979.)

ARTICULO 373.- Para declarar una huelga legal los trabajadores deben:

1. Ajustarse estrictamente a lo dispuesto por el artículo 371; del Título Séptimo, Capítulo Tercero de este Código; y

(Así reformado tácitamente por el artículo 3° de la ley No.7360 del 4 de noviembre de 1993, que modificó la numeración del antiguo artículo 364, siendo ahora el 371)

2. Agotar los procedimientos de conciliación de que habla el Título Séptimo, Capítulo Tercero de este Código, y

3. Constituir por lo menos el sesenta por ciento de las personas que trabajen en la empresa, lugar o negocio de que se trate.

(El párrafo segundo (que no se cita) fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución de sesión extraordinaria del 5 de julio de 1979. Dicho párrafo fue agregado al artículo 373 mediante Ley N° 773 del 16 de setiembre de 1946)

ARTICULO 375.(*)- No será permitida la huelga en los servicios públicos. Las diferencias que en éstos ocurran entre patronos y trabajadores, así como en todos los demás casos en que se prohíbe la huelga, se someterán obligatoriamente al conocimiento y

resolución de los Tribunales de Trabajo.

(*) Por Voto de la Sala Constitucional N° 1696- 92 de las 15:30 hrs, del 23 de agosto de 1992, se declaró : " Se declaran inconstitucionales los artículos 375 (parte segunda) y 504 a 542 del Código de Trabajo, por violación de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política , respecto de las administraciones públicas con régimen de empleo de naturaleza pública..."

ARTICULO 376.- Para los efectos del artículo anterior se entienden por servicios públicos:

a. ANULADO

(Este inciso fue anulado mediante Resolución N° 1317-98, de las diez horas con doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho.)

b. ANULADO

(Este inciso fue anulado mediante Resolución N° 1317-98, de las diez horas con doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho.)

c. Los que desempeñen los trabajadores de empresas de transporte ferroviario, marítimo y aéreo, los que desempeñen los trabajadores ocupados en labores de carga y descarga en muelles y atracaderos, y los que desempeñen los trabajadores en viaje de cualquiera otra empresa particular de transporte, mientras éste no

termine;

(El texto de este inciso fue restablecido conforme a la redacción que le dio la ley N° 25 de 17 de noviembre de 1944, según lo ordena el artículo 2° de la Ley N° 1090 de 29 de agosto de 1947).

d. Los que desempeñen los trabajadores que sean absolutamente indispensables para mantener el funcionamiento de las empresas particulares que no puedan suspender sus servicios sin causar un daño grave o inmediato a la salud o a la economía públicas, como son las clínicas y hospitales, la higiene, el aseo y el alumbrado en las poblaciones, y

e. ANULADO

(Este inciso fue anulado mediante Resolución N° 1317-98, de las diez horas con doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho.)

(Corrida su numeración por el artículo 3° de la ley 7360 de 4 de noviembre de 1993, que adicionó un Capítulo Tercero al Código de Trabajo, referente a la Protección de los Derechos Sindicales, pasando de ser el artículo 369 al 376 actual).

ARTICULO 377.- La huelga ilegal termina, sin responsabilidad para el patrono, con los contratos de trabajo celebrados por los huelguistas; quedan a salvo las sanciones de orden represivo que en contra de éstos lleguen a declarar los Tribunales Comunes.

Sin embargo, en los nuevos contratos que celebre el patrono, no podrán estipularse condiciones inferiores a las que, en cada caso, regían antes de declararse la huelga ilegal.

ARTICULO 378.- Si los Tribunales de Trabajo declaran que los motivos de una huelga legal son imputables al patrono, por incumplimiento del contrato o contratos de trabajo, por negativa injustificada a celebrar una convención colectiva o por maltrato o violencia contra los trabajadores, condenarán a aquél al pago de los salarios correspondientes a los días en que éstos hayan holgado.

Del procedimiento de arbitraje

ARTICULO 526.- Antes de que los interesados sometan la resolución de una huelga o de un paro al respectivo Tribunal de Arbitraje, deberán reanudar los trabajos que se hubieren suspendido.

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Esta reanudación se hará en las mismas condiciones existentes en el momento en que se presentó el pliego de peticiones a que se refiere el artículo 508, o en cualesquiera otras más favorables para los trabajadores.

(*) Interpretado por resolución de la Sala Constitucional N° 1696 de las 15:30 hrs. del 23 de junio de 1992.

(Así reformado tácitamente por el artículo 3° de la ley No.7360 del 4 de noviembre de 1993, que modificó la numeración del antiguo artículo 501, siendo ahora el 508)

ARTICULO 527.- Una vez que las partes comprueben los anteriores extremos ante el respectivo Juez de Trabajo, le someterán por escrito sus divergencias para que éste proceda a la formación del Tribunal Arbitraje dentro de las veinticuatro horas siguientes.

(*) Interpretado por resolución de la Sala Constitucional N° 1696 de las 15:30 hrs. del 23 de junio de 1992.

ARTICULO 528.- En el mismo escrito cada parte nombrará un máximo de tres delegados que la representen, la mayoría de los cuales pertenecerá al grupo de trabajadores o de patronos en conflicto, e indicará casa para que aquéllos oigan notificaciones. Si no lo hicieren, el Juez de Trabajo, antes de convocar al Tribunal de Arbitraje, les ordenará subsanar la omisión.

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Las reglas del párrafo anterior y las siguientes de esta Sección se aplicarán también a aquellos casos en que se prohíbe la huelga o el paro y es obligatorio el arbitraje.

(*) Interpretado por resolución de la Sala Constitucional N° 1696 de las 15:30 hrs. del 23 de junio de 1992.

ARTICULO 529.- Inmediatamente que se haya constituido el Tribunal de Arbitraje, se dará audiencia por veinticuatro horas a los delegados para que formulen las recusaciones y excepciones dilatorias que crean de su derecho. Transcurrido este término no podrá abrirse más discusión sobre dichos extremos, ni aun cuando se trate de incompetencia por razones de jurisdicción. Quedan a salvo las recusaciones que se interpongan en segunda instancia.

Antes de que venza la referida audiencia, los miembros del Tribunal que tengan motivo de impedimento o causal de excusa y conozcan uno u otra, harán forzosamente la manifestación escrita correspondiente, bajo pena de destitución si no lo hicieren o lo hicieren con posterioridad.

Será motivo de excusa para los representantes de patronos y trabajadores el haber conocido del mismo asunto en conciliación, pero podrá ser allanada la de aquéllos por los delegados de los trabajadores y la de éstos por los delegados de los patronos.

(*) Interpretado por resolución de la Sala Constitucional N° 1696 de las 15:30 hrs. del 23 de junio de 1992.

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

ARTICULO 530.- Después de que se haya dado el trámite y resolución legales a los incidentes de que habla el artículo anterior, el Tribunal de Arbitraje se declarará competente y dictará sentencia dentro de los quince días posteriores.

Durante este lapso no tendrán recurso sus autos o providencias.

(*) Interpretado por resolución de la Sala Constitucional N° 1696 de las 15:30 hrs. del 23 de junio de 1992.

ARTICULO 531.- El Tribunal de Arbitraje oirá a los delegados de las partes separadamente o en comparecencias, haciendo uso de las facultades que le otorga el artículo 518; interrogará personalmente a los patronos y a los trabajadores en conflicto, sobre los puntos que juzgue necesario aclarar; de oficio o a solicitud de los delegados ordenará la evacuación rápida de las diligencias probatorias que estime convenientes y, especialmente, procurará hacerse asesorar por los funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o bien por expertos, sobre las diversas materias sometidas a su resolución.

(El nombre de la Institución fue así reformado por la Ley No. 3372 del 6 de agosto de 1964)

(Así reformado tácitamente por el artículo 3° de la ley No.7360 del 4 de noviembre de 1993, que modificó la numeración del antiguo artículo 511, siendo ahora el 518)

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Los honorarios de estos últimos, los cubrirá el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social.

(El nombre del Ministerio fue así reformado por la Ley No. 5089 del 18 de octubre de 1972)

(*) Interpretado por resolución de la Sala Constitucional N° 1696 de las 15:30 hrs. del 23 de junio de 1992.

ARTICULO 532.- La sentencia resolverá por separado las peticiones de derecho, de las que importen reivindicaciones económico-sociales que la ley no imponga o determine y que estén entregadas a la voluntad de las partes en conflicto. En cuanto a estas últimas, podrá el Tribunal de Arbitraje resolver con entera libertad y en conciencia, negando o accediendo, total o parcialmente, a lo pedido y aun concediendo cosas distintas de las solicitadas.

Corresponderá preferentemente la fijación de los puntos de hecho a los representantes de patronos y de trabajadores y la declaratoria del derecho que sea su consecuencia a los Jueces de Trabajo, pero si aquéllos no lograren ponerse de acuerdo decidirá la discordia el Presidente del Tribunal.

Se dejará constancia especial y por separado en el fallo de cuáles han sido las causas principales que han dado origen al conflicto, de las recomendaciones que el Tribunal hace para subsanarlas y evitar controversias similares en lo futuro y de las omisiones o defectos que se noten en la ley o en los reglamentos aplicables.

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

(*) Interpretado por resolución de la Sala Constitucional N° 1696 de las 15:30 hrs. del 23 de junio de 1992. Véanse las observaciones de la ley.

ARTICULO 533.- En todo caso será enviado el fallo en consulta al Tribunal Superior de Trabajo, pero al respectivo Juez antes de elevar los autos dará audiencia por tres días a los delegados de las partes, a fin de que expresen las objeciones que tuvieren a bien.

El Tribunal Superior de Trabajo dictará sentencia definitiva dentro de los siete días posteriores al recibo de los autos, salvo que ordene alguna prueba para mejor proveer, la cual deberá evacuarse antes de doce días.

(*) Interpretado por resolución de la Sala Constitucional N° 1696 de las 15:30 hrs. del 23 de junio de 1992.

ARTICULO 534.- La sentencia arbitral será obligatoria para las partes por el plazo que ella determine, que no podrá ser inferior a seis meses.

Esta obligatoriedad temporal no rige para los extremos de derecho, sino para las resoluciones que aumenten o disminuyan el personal de una empresa, la jornada, los salarios, los descansos y, en general, cualesquiera otras que impliquen cambio en las condiciones de trabajo no fijadas por la ley.

(*) Interpretado por resolución de la Sala Constitucional N° 1696

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

de las 15:30 hrs. del 23 de junio de 1992.

ARTICULO 535.- La parte que se niegue a cumplir o que incumpla los términos de un fallo arbitral, será sancionada con multa de quinientos a dos mil colones en tratándose de patronos y de veinticinco a cien colones en el caso de que los infractores fueren trabajadores.

Queda a salvo el derecho de la parte que ha respetado la sentencia para pedir al respectivo Juez de Trabajo su ejecución en lo que fuere posible y el pago de los daños y perjuicios que prudencialmente se fijen.

(*) Interpretado por resolución de la Sala Constitucional N° 1696 de las 15:30 hrs. del 23 de junio de 1992.

ARTICULO 536.- Mientras no haya incumplimiento del fallo arbitral, no podrán plantearse huelgas o paros sobre las materias que dieron origen al juicio, a menos que el alza del costo de la vida, la baja del valor del colón u otros factores análogos, que los Tribunales de Trabajo apreciarán en cada oportunidad, alteren sensiblemente las condiciones económico- sociales vigentes en el momento de dictarse la sentencia.

(*) Interpretado por resolución de la Sala Constitucional N° 1696 de las 15:30 hrs. del 23 de junio de 1992.

ARTICULO 537.- De todo fallo arbitral firme se enviará copia autorizada a la Inspección General de Trabajo.

(*) Interpretado por resolución de la Sala Constitucional N° 1696 de las 15:30 hrs. del 23 de junio de 1992.

De las convenciones colectivas de trabajo

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

(Así reformado por Ley N° 6771 de 5 de julio de 1982, art.1°).

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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 conciben 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". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

ARTICULO 55.- Las estipulaciones de la convención colectiva tienen fuerza de ley para:

1. Las partes que la han suscrito, justificando su personería de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 51;

2. Todas las personas que en el momento de entrar en vigor trabajen en la empresa, empresas o centro de producción a que el pacto se refiera, en lo que aquéllas resulten favorecidas y aun cuando no sean miembros del sindicato o sindicatos de trabajadores que lo hubieren celebrado, y

3. Los que concierten en lo futuro contratos individuales o colectivos dentro de la misma empresa, empresas o centro de producción afectados por el pacto, en el concepto de que dichos

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

contratos no podrán celebrarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en la convención colectiva.

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

ARTICULO 56.- Todo patrono particular que emplee en su empresa, o en determinado centro de producción si la empresa por la naturaleza de sus actividades tuviere que distribuir la ejecución de sus trabajos en varias zonas del país, los servicios de más de la tercera parte de trabajadores sindicalizados, tendrá obligación de celebrar con el respectivo sindicato, cuando éste lo solicite, una convención colectiva. Al efecto se observarán las siguientes reglas:

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

1. El porcentaje a que se refiere el párrafo anterior se calculará sobre la totalidad de los trabajadores que presten sus servicios en dicha empresa o centro de producción determinado;

2. Si dentro de la misma empresa o centro de producción existen varios sindicatos, la convención colectiva se celebrará con el que tenga mayor número de trabajadores afectados directamente por la negociación, en el concepto de que el pacto no podrá concertarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en contratos vigentes dentro de la propia empresa o centro de producción;

3. Cuando se trate de una empresa o de un centro de producción que por la índole de sus actividades emplee trabajadores pertenecientes diferentes profesiones u oficios, la convención colectiva deberá celebrarse con el conjunto de los sindicatos que represente a cada una de las profesiones u oficios, siempre que éstos se pongan de acuerdo entre sí. En el caso de que no se pusieren de acuerdo, el sindicato correspondiente a cada profesión u oficio podrá exigir que se celebre una convención colectiva con él, para determinar las condiciones relativas a dicha profesión u oficio dentro de la mencionada empresa o centro de producción, y

4. Si transcurridos treinta días después de la solicitud hecha al patrono por el respectivo sindicato para la celebración de la convención colectiva, no hubieren llegado las partes a un acuerdo pleno sobre sus estipulaciones, podrá cualquiera de ellas pedir a los Tribunales de Trabajo que resuelvan el punto o puntos en discordia. En los casos en que los patronos hayan celebrado contratos con el Estado, aprobados por una ley de la República, en los cuales se haya estipulado que no es obligatorio del procedimiento de arbitraje para resolver los conflictos entre dicho patrono y sus trabajadores, al finalizar el término anteriormente señalado, cualquiera de las partes podrá acudir al procedimiento establecido en el Título Sexto de este Código.

(Así adicionado este párrafo por el artículo 2 de la ley No.1842 del 24 de diciembre de 1954)

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

ARTICULO 57.- La convención colectiva se extenderá 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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

de Trabajo y Seguridad Social para que ésta 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.

(Los nombres referidos fueron así reformados por artículo 1, inciso h) de la Ley N° 3372 de 6 de agosto de 1964. El nombre del Ministerio fue así reformado por el artículo 2 de la ley No.5089 del 18 de octubre de 1972)

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

ARTICULO 58.- En la convención colectiva se especificará todo lo

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

relativo a:

1. La intensidad y calidad del trabajo;
2. La jornada de trabajo, los descansos y las vacaciones;
3. Los salarios;

4. Los profesiones, oficios, actividades y lugares que comprenda;

5. La duración de la convención y el día en que comenzará a regir. Es entendido que no podrá fijarse su vigencia por un plazo menor de un año ni mayor de tres, pero que en cada ocasión se prorrogará automáticamente durante un período igual al estipulado, si ninguna de las partes la denuncia con un mes de anticipación al respectivo vencimiento. Cuando la denuncia la hicieren los trabajadores, deberán representar por lo menos el sesenta por ciento de la totalidad de los miembros que tenían el sindicato o sindicatos que la hubieren celebrado; y cuando la formulen los patronos, éstos deberán en ese momento tener trabajando por lo menos igual porcentaje de los afectados por la convención.

Copia de dicha denuncia debe hacerse llegar a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social antes de que se inicie el transcurso del mes a que alude el párrafo anterior;

6. Las demás estipulaciones legales en que convengan las partes. No será válida la cláusula que obligue al patrono a renovar el personal a solicitud del sindicato de trabajadores, o cualquier otra que ponga en condiciones de manifiesta inferioridad a los no sindicalizados, y

7. El lugar y fecha de la celebración de la convención y las firmas de las partes o de los representantes de éstas.

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

(Los nombres fueron así reformados por las leyes No. 3372 de 6 de agosto de 1964 y N° 5089 del 18 de octubre de 1972.)

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

ARTICULO 59.- Si firmada una convención colectiva el patrono se separa del sindicato o grupo patronal que celebró el pacto, éste regirá siempre la relación de aquel patrono con el sindicato o sindicatos o grupo de sus trabajadores.

En caso de disolución del sindicato de trabajadores o del sindicato de patronos, se observará la regla del artículo 53.

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

ARTICULO 60.- Al sindicato que hubiere suscrito una convención colectiva le corresponderá responsabilidad por las obligaciones contraídas por cada uno de sus miembros y puede, con la anuencia expresa de éstos, ejercer también los derechos y acciones que a los mismos individualmente competan.

Igualmente podrá dicho sindicato ejercer los derechos y acciones que nazcan de la convención, para regir su cumplimiento y, en su caso, obtener el pago de daños y perjuicios contra sus propios

miembros, otros sindicatos que sean partes en la convención, los miembros de éstos y cualquiera otra persona obligada por la misma.

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

ARTICULO 61.- Las personas obligadas por una convención colectiva, sólo podrán ejercer los derechos y acciones que nazcan de la misma, para exigir su cumplimiento y, en su caso, obtener el pago de daños y perjuicios, contra otras personas o sindicatos obligados en la convención, cuando la falta de cumplimiento les ocasione un perjuicio individual.

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

ARTICULO 62.- Cuando una acción fundada en una convención colectiva haya sido intentada por un individuo o un sindicatos, los otros sindicatos afectados por ella podrán apersonarse en el litigio en razón del interés colectivo que su solución tenga para sus miembros.

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

2 JURISPRUDENCIA

De la Huelga

Definición, requisitos para la declaratoria de legalidad y análisis sobre el sistema de calificación imperante

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]²

V.- CALIFICACIÓN LEGAL DE LA CONDUCTA DEL ACTOR: Si bien carece de interés establecer la concreta calificación legal de la destitución; dado que el Ad-quem la enmarcó dentro de la genérica de falta grave, resulta conveniente realizar las siguientes apreciaciones, en cuanto a la participación en una huelga ilegal, como justa causal de despido, en atención a la defensa planteada por la parte accionada. En ese sentido, conviene citar la sentencia de esta Sala, a cargo de este redactor, número 498, de las 9:10 horas del 11 de octubre del 2.002, en la que se analizó un asunto similar al aquí planteado. En dicho fallo se señaló:

"... Distinto es cuando se incurre en un abandono colectivo de

labores como medida de presión o de protesta, como aconteció en el caso concreto, pues ello configura un movimiento huelguístico, según lo explica la doctrina: "El segundo carácter de la huelga es la voluntad de reclamo, de protesta. La huelga no es un no trabajar por vacaciones, no es un no trabajar por holgazanería. Es un no trabajar como forma de protesta, como forma de reclamo, en el que está presente el carácter reivindicativo de la huelga, el carácter conflictivo de la huelga, su carácter de instituto de autotutela. Se distingue en esto del abandono del trabajo; y obsérvese qué importante es este carácter, ya que si la huelga no tuviera esta individualidad propia, estaríamos en sede del mero abandono del trabajo. El trabajador falta, el empleador lo intima a trabajar, no concurre, y se lo tiene por renunciado tácitamente: abandono del trabajo. En la medida en que este abandono es colectivo, y tiene una voluntad gremial de reclamo o protesta, es que aparece la huelga y se segrega del abandono; no hay una finalidad de abandono sino que hay una voluntad de protesta o reclamo, que es lo que le da su característica propia (...)" (ERMIDA URIARTE, Oscar. Apuntes sobre la huelga, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1.983, p. 31) (La negrita no está en el original). La doctrina define a la huelga como "la suspensión o interrupción colectiva y concertada en la prestación de trabajo por iniciativa de los trabajadores a fin de asegurar el éxito de sus reivindicaciones" (GONZÁLEZ NIEVES, Orlando. Aspectos jurídicos de la huelga, Editorial Libertad E.I.R.L., Trujillo, 1.991, p. 259). El artículo 371 del Código de Trabajo contiene la definición legal del concepto: "Huelga legal es el abandono temporal del trabajo en una empresa, establecimiento o negocio, acordado y ejecutado pacíficamente por un grupo de tres o más trabajadores, con el exclusivo propósito de mejorar o defender sus intereses económicos y sociales comunes". Como se ve, existen ciertos requisitos que deben cumplirse para que una huelga se considere legal, tales como: a) que se trate de tres o más trabajadores; b) que sea un movimiento pacífico (requisito que también está contenido en el numeral 374 del mismo Código); y, c) que su finalidad sea el mejoramiento o defensa de intereses económicos y sociales comunes. Además de las anteriores, existen otras limitaciones, contempladas por el artículo 373 ídem: "Para declarar una huelga legal los trabajadores deben: a) Ajustarse estrictamente a lo dispuesto por el artículo 371, del Título Séptimo, Capítulo Tercero de este Código; b) Agotar los procedimientos de conciliación de que habla el Título Séptimo, Capítulo Tercero de este Código; c) Constituir por lo menos el sesenta por ciento de las personas que trabajen en la empresa, lugar o negocio de que se trate (...)". De lo anterior se colige

que si bien el derecho de huelga es tutelado y reconocido por nuestro ordenamiento (incluso por la Carta Magna, artículo 61), no es un derecho absoluto. Como los trabajadores, en el caso concreto, no recurrieron previamente al procedimiento de conciliación regulado en los artículos 507-525 del Código de Trabajo, que conforman la Sección II del Capítulo Tercero ("Del procedimiento en la resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social") del Título Séptimo del Código, el movimiento resultó a todas luces ilegal (sin que sea necesario, por ende, examinar el cumplimiento de los otros requisitos antes mencionados) . Esta ilegalidad se origina "cuando no se han cumplido las garantías formales o los requisitos impuestos para la declaración de huelga, de forma que hayan quedado sin utilizar todos aquellos mecanismos que hubieren podido conducir, por vía jurídica, a una regulación pacífica del problema" (ALONSO GARCÍA, Manuel. La huelga y el cierre empresarial, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1.979, p.75). El artículo 377 del Código de Trabajo dispone que "la huelga ilegal termina, sin responsabilidad para el patrono, con los contratos de trabajo celebrados por los huelguistas (...)". En otras palabras, la participación en una huelga ilegal es justa causa de despido. El demandante incurrió en esa grave falta, sin que tenga importancia que en el momento no se haya procedido a realizar la calificación respectiva, pues nada obsta para que ésta tenga lugar en el proceso ordinario laboral en el que se examina la justedad del despido ligado a esa específica causal. Esta tesis se fundamenta en que la única oportunidad en que el Código de Trabajo prevé la calificación de la huelga es una vez finalizado el procedimiento conciliatorio y antes de que se ponga en práctica la medida de presión: "ARTÍCULO 524: ... Como se observa, se trata de una calificación que opera en forma previa. En otros sistemas, la calificación se hace a posteriori . Sobre estas diversas modalidades explica la doctrina: "La declaración de ilicitud puede ser efectuada antes o después que los hechos acontezcan y puede estar a cargo de diversos órganos: los jueces serán quienes normalmente tengan mayor labor en este terreno, de modo habitual cuando juzguen los efectos de una huelga después de realizada. Una calificación previa puede estar prevista por la legislación y ser cometida a los órganos de la administración o solicitada por las partes a los tribunales previendo de esa forma las consecuencias futuras y dando algo de seguridad a las conductas que piensan asumirse (...). En general se prefiere una actuación judicial posterior. Alonso Olea sostiene que la calificación jurídica deberá estar a cargo del juez con posterioridad y agrega que no resulta admisible la calificación previa. Pero respecto de la calificación previa es

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

adecuado traer a colación las ideas que expresa Ojeda Avilés para quien implica una garantía en el ejercicio de un derecho que puede arrojar efectos tan relevantes" (PÉREZ DEL CASTILLO, Santiago. El derecho de la huelga, Fundación de Cultura Universitaria, primera edición, 1.993, pp. 318 y 321). En un sistema como el nuestro -de calificación previa-, debe señalarse que cuando los trabajadores deciden ir a la huelga, sin agotar previamente las vías conciliatorias, independientemente de que pudieran tener la razón, no se establece legalmente, posibilidad alguna para pedir la calificación del movimiento -en lo que obviamente tiene interés el empleador, para así justificar los despidos que realice-. Por consiguiente, no le es exigible al patrono que de previo a ejecutar los despidos, solicite la calificación de la huelga; y, entonces, la única vía posible es que la calificación la haga el propio juez que conozca del proceso ordinario en que se discuta la justedad del despido. Evidentemente, los efectos de la declaratoria que así se haga se restringen al caso concreto y en función de la participación que se pruebe del trabajador. En ese sentido, resulta de interés citar la recomendación que consta en el Acuerdo N° XXV, de la Sesión de Corte Plena, N° 16, celebrada el 10 de abril del año 2.000, donde se estableció:

"Que en razón de lo que se ha señalado, estima que la recomendación primera quedaría de esta forma: "... De acuerdo con los artículos 524 y 417 del Código de Trabajo, 98 inciso 3) y 109 inciso 8) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, los Juzgados de Trabajo son competentes para conocer y resolver en primera instancia sobre la solicitud de calificación de la huelga que se haga dentro del procedimiento de conciliación previsto en los artículos 507 y siguientes de dicho Código y al respectivo Tribunal de Trabajo le corresponde conocer de esos mismos asuntos en segunda instancia. Se debe dar intervención en un plazo no mayor de tres días, a los representantes de los trabajadores o sea, según el caso, a las Asociaciones Sindicales, al Comité Permanente de Trabajadores y a los delegados electos democráticamente y a ajustarlo a la reiterada jurisprudencia en la Sala Constitucional, de que el trámite de consulta es contrario a la Carta Magna, en un plazo no mayor de tres días.

... la segunda de las propuestas sería: "... En los demás casos en que se solicite la calificación de una huelga o cualquier medida de presión, que puedan presentarse al margen del expresado procedimiento de conciliación, de acuerdo con las normas antes indicadas, esos mismos tribunales de trabajo, (los juzgados en primera instancia y los Tribunales en segunda) deberán

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

sustanciarlos en procedimiento sumario ajustado al debido proceso y a la jurisprudencia constitucional, en los términos explicados...".

En igual sentido se aprueba la recomendación número tres, conforme consta en el informe que se ha transcrito [y que establece:] Si no se hubiere hecho la calificación previa de la huelga o medida de presión, los tribunales de justicia, en los procesos individuales en que se invoque, como acción o excepción, la participación en el hecho de la huelga o medida, podrán valorar ese hecho como posible generador de responsabilidades legales y emitir la decisión que corresponda a la cuestión particular sometida a su conocimiento. Se declara firme el presente acuerdo .".

De lo expuesto se infiere, además, que el empleador también puede pedir la calificación, durante el transcurso de la huelga y antes de proceder a los despidos, pero esta posibilidad es de mera creación jurisprudencial, por aplicación analógica de la disposición antes transcrita, pues no aparece en el sistema previsto por el legislador . (Ver Voto N° 995 de las 15:35 horas del 13 de agosto de 1.957, del Tribunal Superior de Trabajo de San José). En conclusión, en el caso concreto lo que se dio fue una huelga ilegal, y así se declara, pues se trató de una suspensión concertada de labores por un grupo de trabajadores, es decir, un abandono real y efectivo del trabajo, con el ánimo de presionar al empleador, sin cumplir los requisitos previos que ordena la ley. Si bien la parte demandada no fundó el despido en el ordinal 377 del Código de Trabajo, ello no obsta para que se aplique la norma al caso concreto, lo que resulta posible en virtud de la máxima *iura novit curia* (el juez conoce el Derecho). Se reitera que no es al empleador a quien le corresponde calificar jurídicamente la conducta de sus trabajadores, sino que basta que exponga los hechos en que se basó el despido, correspondiéndole al juzgador realizar la valoración respectiva, sin que ello implique, en el caso analizado, una variación de la falta que le fue atribuida al trabajador para despedirlo. Como última observación, cabe señalar que la eliminación del incentivo dispuesta unilateralmente por la compañía demandada, sin lugar a dudas, configuró un uso abusivo del "ius variandi", por afectar una condición esencial del contrato de trabajo como lo es el salario, lo que le daba derecho al actor para dar por rota la relación con responsabilidad patronal (numeral 83 del Código de Trabajo), pero de ninguna manera lo facultaba para actuar como lo hizo y hacer justicia por su propia mano..." (En el mismo sentido puede consultarse la sentencia número 538, de las 9:45 horas del 6 de noviembre,

también del 2.002).

En el caso concreto, la situación del actor se enmarca en esos supuestos, pues formó parte de un movimiento colectivo, sin cumplir los requisitos legales, con la clara intención de presionar a la empleadora, respecto de la decisión de sus representantes de rebajar las tarifas pagadas por ciertas labores y de no hacer una liquidación de derechos laborales. Entonces, con base en las pruebas evacuadas, se tiene que el actor sí participó en lo que la demandada denominó "paro ilegal", situación que provocó que la accionada no pudiera cumplir con su obligación de alistar tres furgones para el embarque, sino solamente dos; por cuanto, cierta cantidad de trabajadores decidió no laborar, sino irse para sus casas. Nada obsta, entonces, para que, en el caso concreto, el comportamiento del actor pueda ser calificado como participación en huelga ilegal, tal y como lo argumentó la representación de la parte demandada. En cualquier caso, tal y como lo señalaron los integrantes del órgano de alzada, la conducta del actor revistió la gravedad suficiente, como para justificar su destitución, sin responsabilidad patronal.

VI.- SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DEL IN DUBIO PRO OPERARIO: El Derecho Laboral está caracterizado por una serie de principios propios que marcan o establecen su particularidad respecto de otras ramas del Derecho. Uno de los principios clásicos lo constituye el denominado principio protector, contenido de tres reglas específicas: la del in dubio pro operario, la regla de la norma más favorable y la de la condición más beneficiosa. El recurrente invoca la aplicación de la primera regla citada, pues sostiene que de los autos, al menos, se desprende una situación de duda que ha de beneficiarlo. El significado que se le ha dado a esta específica regla implica que "en caso de que una norma se pueda entender de varias maneras, se debe preferir aquella interpretación más favorable al trabajador." (PLA RODRÍGUEZ, Américo. Los principios del Derecho del Trabajo, Buenos Aires, Ediciones Depalma, tercera edición, 1.998, pp. 84-85). No obstante, su aplicación ha sido extendida a la valoración de las pruebas, indicándose que "cabe aplicar la regla dentro de este ámbito en casos de auténtica duda para valorar el alcance o el significado de una prueba. No para suplir omisiones; pero sí para apreciar adecuadamente el conjunto de los elementos probatorios, teniendo en cuenta las diversas circunstancias del caso" (Ibid., p. 92). (En el mismo sentido pueden consultarse, entre las más recientes, las sentencias números 328, de las 10:00 horas del 28 de junio; 363, de las 9:50

del 24 de julio; 390, de las 10:20 horas del 7 de agosto; 503, de las 9:10 horas del 16 de octubre; 513, de las 15:50 horas del 23 de octubre; y, 587, de las 9:30 horas del 22 de noviembre, todas del 2.002). En el caso concreto se estima que no se está en presencia de las circunstancias que permiten la aplicación de esa especial regla, en materia de apreciación de las pruebas; pues, analizado el conjunto de ellas no queda duda, en el ánimo del juzgador, que haga posible su aplicación; pues, tal y como se indicó en las consideraciones anteriores, quedó debidamente acreditada la participación del actor en la dejación de las labores que debía de realizar, situación que perjudicó a la empleadora, en el tanto en que no pudo completar el trabajo previsto para ese día.

VII.- CONSIDERACIONES FINALES: De conformidad con lo expuesto, se estima que no pueden acogerse las razones jurídicas expuestas por el recurrente, para trata de revocar lo fallado por el órgano de alzada. Por el contrario, se estima que lo resuelto por el Ad-quem se ajusta a Derecho; y, por consiguiente, lo que procede es confirmar el fallo impugnado, en todos sus extremos.

POR TANTO:

Se confirma la sentencia recurrida.

Análisis como causal de despido

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]³

"I. En carta fechada 30 de octubre de 1992, se le comunicó al actor L. A. C. F. su despido sin responsabilidad patronal, a partir de ese mismo día y en los siguientes términos: "Con fundamento en el artículo 370 del Código de Trabajo, la resolución número 979 de las ocho horas del 19 de octubre de 1992, del Tribunal Superior de Trabajo, Sección Primera y su participación en la huelga declarada ilegal por ese alto Tribunal de Trabajo se le comunica que queda terminado su contrato de trabajo sin responsabilidad patronal..." (documento de folio 68). Sin embargo, de acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, no es cierto que al señor C. se le despidiera por esa razón. El artículo 377 del Código de Trabajo establece que la "huelga ilegal termina, sin responsabilidad para el patrono, con los contratos de trabajo celebrados por los huelguistas". Así las cosas, para establecer que un trabajador ha incurrido en esa causal, debe

haber participado en alguna forma en los hechos motivantes de la declaratoria de ilegalidad. Es cierto que, en el ámbito laboral de la demandada, se dio un movimiento de huelga, iniciado el 1° de octubre de 1992, por parte de sus pilotos, titulares y suplentes, y que, ese movimiento, fue declarado ilegal por los tribunales competentes (véanse documentos de folios 32 a 49). Pero, en realidad, dicho actor no fue despedido por esos hechos, sino por no haberse presentado, el 29 de octubre de ese mismo año, a un vuelo de chequeo, el cual se les da a los pilotos, como parte de su entrenamiento, sin que diera alguna justificación, como está permitido hacerlo. De acuerdo con los testimonios de R. E. F. y C. M. S. G., funcionarios de la demandada, visibles a los folios 75 y 84, respectivamente, para el día 29 de octubre de 1992, fue programado ese vuelo en forma apresurada, lo que obligó a convocar a los pilotos por teléfono. En la contestación de la demanda, se hace una generalización en el sentido de que el demandante participó, conjuntamente con el exactor J. B. Q. A., en el mencionado movimiento de huelga, desde el 1° de octubre citado, aunque allí mismo (folio 17) se concreta que ellos no se presentaron al trabajo, el señor Q. el 5 de octubre y, el actor C., el 29 de ese mes. Si, conforme se tuvo por demostrado (Hecho probado D del fallo de primera instancia, acogido por el ad quem), el señor C. F., desde el mes de setiembre de 1992 y hasta el 22 de octubre de ese mismo año, por disposición de la misma demandada permaneció en Minnesota, Estados Unidos de América, recibiendo un curso de capacitación para desempeñar el cargo de Primer Oficial en aviones Airbus A320, se debe necesariamente concluir que no pudo haber tenido participación en el movimiento de huelga llevado a cabo en los primeros días de ese mes; y que, el despido, obedeció sólo a la inasistencia del día 29 de octubre, a que se refiere la certificación de folio 23. De otro lado, no hay en el expediente prueba que permita establecer, con la claridad debida, que esa falta fuera parte del ambiente de huelga vivido a raíz del expresado movimiento ilegítimo; dado que el simple hecho de la pertenencia a las organizaciones de trabajadores, no puede tomarse en ese drástico sentido. II. Establecido lo anterior, no hay ninguna duda de que la demandada, a los efectos de sancionar, disciplinariamente, al actor señor C. con el despido, debió, como lo han analizado los tribunales de instancia, en forma correcta, haberse ajustado al procedimiento previsto en el numeral 12.4 de la Convención Colectiva de Trabajo, vigente en la demandada; según el cual, la empleadora, tenía la obligación de someter el caso a conocimiento de la Junta de Conciliación Laboral, con quince días de antelación a la fecha de la posible sanción de la falta. El no haberlo hecho, constituye un vicio esencial del acto del despido,

que amerita desconocerlo y restañar la lesión proferida, con la reinstalación del trabajador, en los términos que también vienen dispuestos en el fallo que se examina. La reinstalación encuentra fundamento legal en lo establecido por los numerales 12.3 y 12.6, de esa Convención, según los cuales, la demandada debe observar la estabilidad de los pilotos y los tribunales de justicia pueden acordar la reinstalación del trabajador, en el caso de despidos contra legem."

Huelga Ilegal

Análisis con respecto a la reinstalación y salarios caídos de pilotos de LACSA despedidos por huelga ilegal

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁴

"III.- SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN LA HUELGA ILEGAL: Ha quedado debidamente constatado que durante el mes de octubre de 1992, se suscitó un movimiento de huelga, en la que participaron varios pilotos de L.A.C.S.A., motivado por una interpretación distinta, respecto del artículo 4.4 de la Convención Colectiva, referido a los tres días de descanso absoluto, del que debían disfrutar esos profesionales; los cuales, para A.P.P.A., tenían que ser consecutivos -tal y como venía operando-, mientras que, para los representantes de L.A.C.S.A., podían ser otorgados en forma alterna y así se procedió a concederlos. La medida de presión adoptada por los pilotos, no consistió en el simple abandono de labores, tal y como lo exige el artículo 371 del Código de Trabajo; sino que fue anormal, por atípica, dado que los trabajadores desobedecieron las programaciones de vuelos preestablecidas por su empleadora L.A.C.S.A. y se presentaron a trabajar de conformidad con una programación realizada por su sindicato la A.P.P.A.; razón por la cual, una cantidad de vuelos no pudieron efectuarse. En síntesis, lo que sucedió fue que el sindicato se apropió, de hecho, del poder de dirección que compete exclusivamente al empleador. Ese movimiento fue declarado ilegal, por el entonces Juzgado de Trabajo de Alajuela, mediante la resolución N° 24-92 de las 16:30 horas del 2 de octubre de 1992,

la cual fue aprobada por el Tribunal Superior de Trabajo de San José, Sección I, en su fallo N° 979 de las 8:00 horas del 19 de octubre siguiente. Resulta fundamental determinar si cada uno de los demandantes, en forma individual, participó o no en la referida huelga ilegal; pues, dependiendo de la conclusión a que se llegue, la solución que ha de darse a este litigio podría variar. El Tribunal tuvo por demostrada la participación de todos los coactores (excepto don Edgar Zamora Muñoz), basándose para ello en el hecho probado número dos de la sentencia de primera instancia (en el que se consignó: "Que todos los accionantes fueron despedidos el veintidós de octubre de 1992, en virtud de haber participado en un movimiento de huelga declarado ilegal por el Tribunal Superior de Trabajo"), lo cual no se estima correcto y en este aspecto debe dársele la razón a la apoderada especial judicial de los actores, pues el A-quo claramente indicó que no entraba a examinar la participación de los accionantes en la huelga por considerarlo innecesario, en vista de la nulidad del despido por la violación al debido proceso, por lo cual resulta evidente que a lo que se hizo alusión en ese hecho probado número dos fue simplemente a la causal aducida en la carta de despido y no a la efectiva comisión de la falta, razón por la cual el Tribunal debió analizar a profundidad el material probatorio que consta en autos para determinar si efectivamente todos los codemandantes participaron de la ilegal medida de presión referida; examen que la Sala procederá a realizar a continuación. Queda a salvo la situación que se presenta con el coactor Edgar Zamora Muñoz, respecto de quien se tuvo por debidamente acreditado, en la primera instancia, que dicho señor no participó en la huelga ilegal, sin que ese concreto pronunciamiento hubiese sido objetado oportunamente por la parte demandada en su recurso de apelación (sino que lo hizo en escritos posteriores, presentados extemporáneamente), razón por la cual se trata de un aspecto precluido. Con el objeto de demostrar la comisión de la falta por parte de los accionantes, la empresa accionada aportó una serie de actas notariales que dan fe de los hechos en ella documentados, sin que sean atendibles los motivos aducidos por la apoderada de los actores para restarles valor probatorio (tales como que se levantaron en ausencia del abogado de los actores, por notarios públicos que le prestan sus servicios a la empresa demandada, sirviéndose de testigos que ostentan la condición de empleados de la accionada), pues son actuaciones notariales no objetadas en la vía correspondiente y por lo tanto plenamente fehacientes. A don Héctor Araya Naranjo se le atribuye haberse presentado al vuelo 620 el día 4 de octubre de 1992 sin estar programado para ello, en lugar del piloto designado por LACSA al

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

efecto. Este hecho se comprueba con el acta N° 36 visible a folio 213. Además, que estaba programado para realizar el vuelo 620 el 14 de octubre y no se presentó, lo que comprueba su participación en la huelga, según se desprende del acta N° 71 de folio 215. Don Rodolfo Escalante Mora llegó a realizar el vuelo 620 el 5 de octubre sin estar programado, según se desprende del acta N° 41, de folio 201. Además, no se presentó a realizar el vuelo 611 que le había sido programado el 9 de octubre, según consta en las actas N°s. 56 y 57, de folios 203 y 205 respectivamente. Finalmente, pese a estar designado como piloto suplente para el vuelo 620 del 17 de octubre, fue imposible localizarlo (ver acta N° 79, de folio 171). Por consiguiente, también debe tenerse por demostrada su participación en la huelga. Bernal Moreira Ramírez se presentó el 6 de octubre al vuelo 648 para el cual estaba programado, pero se negó a realizarlo (acta N° 47, de folio 187), lo que comprueba que estaba involucrado en el movimiento. Marco Antonio Salazar Lutz no se presentó al vuelo 644 que tenía asignado para el día 16 de octubre (acta N° 77, de folio 230). Tampoco llegó al vuelo 648 para el que estaba programado el 17 de octubre (acta N° 80, de folio 237). Finalmente, resultan reveladoras las manifestaciones recogidas en el acta N° 52 de folio 233, en el sentido de que aceptaba pilotear el vuelo 620 del 8 de octubre, asignado por su empleadora, porque "de por sí, él era el piloto programado por APPA para ese vuelo", lo que no deja lugar a dudas sobre su activa participación en la huelga. Vernor Villalobos Muñoz y Federico Wolff Víquez no se presentaron a un vuelo de chequeo para el cual habían sido debidamente convocados el día 29 de octubre (ver actas N°s. 103 y 105, a folios 1468 y 236 respectivamente), lo cual demuestra que también apoyaron la huelga. Las declaraciones juradas de folios 1.517, 1.518 y 1.524 no tienen la virtud de desacreditar las referidas actas notariales, pues se trata de aspectos propios de la prueba testimonial y así debieron evacuarse, en pleno respeto del contradictorio. Por otro lado, el Voto N° 193-96 de esta Sala se refirió a una situación distinta, pues en ese caso existía una fundada duda sobre los verdaderos motivos de la ausencia, lo que no se da en este asunto, pues de la falta o ausencia de varios pilotos se colige que fue una conducta concertada de antemano en apoyo del movimiento colectivo. Rodolfo Bonilla Soto también se plegó al movimiento, según se extrae del acta N° 30, de folio 182, donde consta que el 2 de octubre se presentó al vuelo 620 indicando que su presencia se debía a que A.P.P.A. le había asignado ese vuelo y que la programación hecha por L.A.C.S.A. no servía. A don Roberto Morales Vélez la demandada únicamente le imputó, en términos abstractos, haber apoyado expresamente el

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

movimiento, pero sin concretar en qué consistió su participación y mucho menos acreditarla, amén de que del documento de folio 683 se desprende que dicho señor se encontraba en un curso de entrenamiento desde el 5 de octubre. Ante esa situación no puede tenerse por probada su participación en la huelga. A don Francisco Ugalde Varela se le achaca haber apoyado públicamente la huelga, vociferando en la calle que pasa frente al aeropuerto y mediante apariciones en la televisión, hechos que se encuentran absolutamente ayunos de prueba, pues si bien varios testigos se refirieron a la existencia de ese tipo de manifestaciones en apoyo de la huelga, ninguno individualizó la participación de dicho señor en ellas. Por otro lado, en ninguna de las actas notariales que se aportaron al expediente consta que Ugalde Varela se haya sujetado a la programación de vuelos hecha por APPA. En síntesis, únicamente cabe tener por acreditada la participación en la huelga ilegal de los codemandantes Héctor Araya, Rodolfo Escalante, Bernal Moreira, Marco Salazar, Vernor Villalobos, Federico Wolff y Rodolfo Bonilla, quienes, por haber incurrido en falta grave laboral, no pueden ser reinstalados en sus puestos, pese a haber resultado violado el proceso establecido en el artículo 12.6 de la Convención Colectiva (lo que, en principio, implicaría la nulidad de la despido, con la consecuencia natural de la reinstalación). Lo procedente, respecto de ellos, es que se les paguen las indemnizaciones sustitutorias -preaviso y auxilio de cesantía-, más los respectivos intereses legales, a la tasa fijada en el artículo 1.163 del Código Civil, desde la fecha del despido y hasta el efectivo pago. Así se resolvió en el Voto N° 579 de las 15:00 horas del 7 de junio del año 2.000, referente a un asunto similar al que ahora se conoce: "También afirma el recurrente, que la norma que contempla la reinstalación es condicional, por lo que el juez no está obligado a reinstalar. La disposición en cuestión dice: ² Si, no obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cualquiera de las partes llevare el caso a los Tribunales de Justicia, y obtuviera sentencia favorable a sus intereses, la otra parte se compromete a acatar el fallo judicial, incluyendo la reinstalación del trabajador, si así lo dispusiere dicho fallo ² (el subrayado es nuestro) (artículo 12.6 de la Convención Colectiva). Efectivamente, la norma es condicional, no siendo entonces obligatorio para el juzgador el ordenar reinstalar. Tal decisión jurisdiccional de reinstalar o no debe tomarse luego de analizadas las circunstancias en que se dio el despido. En este caso, como se expuso en el Considerando III, se tuvo por acreditado que el señor March Pinto incurrió en la falta grave que se le imputó

en la carta de despido, sea que participó en una huelga ilegal.

Ello, necesariamente, debe tomarse en consideración para resolver equitativamente el asunto. Así, aunque quedó demostrado que se violentó el debido proceso al despedir al actor (lo cual, normalmente, haría procedente la reinstalación con el pago de salarios caídos), concomitantemente se tuvo por demostrada la falta grave que cometió, circunstancia ésta que por especial nos lleva a estimar que el fallo recurrido, al ordenar la reinstalación, jurídicamente no se ajusta a la equidad. Nótese que la huelga en que participó el accionante afectó, no sólo a la demandada, sino también a los usuarios del servicio, quienes sufrieron injustificadamente graves trastornos, al ser cancelados sus vuelos. En este sentido, y luego de realizar una labor de ponderación de los hechos que motivaron este litigio, se considera que lo procedente es revocar la sentencia impugnada en cuanto ordenó la reinstalación con el pago de salarios caídos, y en su lugar, proceder a condenar a la accionada a cancelarle al demandante un mes de salario por concepto de preaviso y ocho meses de salario por concepto de auxilio de cesantía, con base en el salario realmente devengado, según se determinó en la sentencia de primera instancia, más los intereses legales correspondientes desde el despido y hasta la fecha de su efectiva cancelación, lo cual se fijará en la etapa de ejecución de sentencia (sobre la improcedencia de la reinstalación en casos de violación al debido proceso en los cuales ha quedado acreditada la falta grave cometida por el trabajador, pueden consultarse los Votos de esta Sala N°s 266 de las 9:50 horas del 28 de agosto de 1995, y 259 de las 10 horas del tres de marzo del 2000)". Por otro lado, los coactores respecto de los cuales no se acreditó que hubiesen participado en la huelga (Roberto Morales Vélez y Francisco Ugalde Varela) sí deben ser reinstalados en sus puestos, con el consiguiente pago de los salarios caídos, debiendo revocarse, en cuanto a ellos, lo resuelto en la segunda instancia (manteniéndose, asimismo, la reinstalación ordenada respecto de don Edgar Zamora Muñoz). Sin embargo, dado que los pilotos están sujetos a una serie de requisitos para ejercer comercialmente su actividad, como puede ser la titularidad de una licencia, o el de no superar determinada edad, la reinstalación se hará, en el tanto reúnan, al momento de realizar ésta, los requisitos exigidos por la normativa internacional para la aviación; o, en su caso, hasta el momento que los tuvieron. IV.- RESPECTO DE LOS SALARIOS CAÍDOS: Si bien la Sala ha concedido en casos como el presente, donde ordena la reinstalación, los denominados salarios caídos, sin limitación alguna, ahora se estima procedente replantear este tema concreto, específicamente en lo que a la cuantificación del derecho interesa, debido a las características particulares que el

caso presenta; pues su tramitación en sede jurisdiccional ha superado, por mucho, los límites de la normalidad. Nuestro ordenamiento jurídico laboral, en casos como el presente, no contempla una norma que regule concretamente el tema de la extensión de los salarios caídos que han de abonarse cuando se ordena la reinstalación de un trabajador, lo que sí hace el Derecho Comparado, previendo limitaciones, con base en distintas causas. Por ejemplo, Alonso Olea y Casas Baamonde, explicando la normativa española, señalan: "Como se dijo, conforme al art. 56.1.b) ET, cualquiera que sea el sentido de la opción se deben salarios de tramitación. Nos hallamos ante una indemnización por daños y perjuicios tasada y cifrada en el importe de los salarios que debieron ser percibidos si se hubiera trabajado y no se percibieron porque injustificadamente se dejó de trabajar. Antigua es la regla adicional de que puede deducirse lo que "se probase por el empresario que el trabajador ha percibido en otro empleo" o "en actividades como trabajador por cuenta propia" tras su despido, así como las prestaciones de desempleo o de i.t. que acaso haya percibido. Lo que demuestra que los llamados "salarios" de tramitación indemnizan los perjuicios sufridos, si existen (...) por lo demás, todo "salario sin la correspondiente prestación laboral pierde su originaria y propia significación retributiva", convirtiéndose en indemnización." (ALONSO OLEA, Manuel y CASAS BAAMONDE, María Emilia. Derecho del Trabajo, Madrid, 18va. Edición, Civitas Ediciones S.L., 2.000, pp. 468-469). (Las negritas no están en el original). También Sempere Navarro, sobre el tema, ha explicado lo siguiente: "Conforme al art. 56.1.b) ET, el trabajador cuyo despido sea declarado improcedente tiene derecho a una cantidad igual a la suma de los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido hasta que se notifique la sentencia conteniendo la referida calificación "o hasta que haya encontrado otro empleo si tal colocación es anterior a dicha sentencia y se probase por el empresario lo percibido, para su descuento de los salarios de tramitación". Cuando el despido se declara improcedente o nulo el onus probandi de la prestación de servicios durante el tiempo de sustanciación procesal recae sobre quien gravita la obligación de retribuir, esto es, sobre el empleador o los sujetos que se subrogan en tal obligación. Entiende el Tribunal Supremo que cuando se acredita el empleo en otra empresa pero no el monto de lo percibido se presume que equivale al salario mínimo interprofesional (...). Resolviendo una fuerte polémica sobre esta figura, el Supremo ha afirmado que las cantidades percibidas por trabajo prestado en otra empresa durante la sustanciación del procedimiento impugnatorio han de deducirse de los salarios de tramitación a

satisfacer por despido nulo. Conforme al art. 56.1.b) ET, el trabajador cuyo despido sea declarado improcedente tiene derecho a una cantidad igual a la suma de los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido hasta que se notifique la sentencia conteniendo la referida calificación "o hasta que haya encontrado otro empleo si tal colocación es anterior a dicha sentencia y se probase por el empresario lo percibido, para su descuento de los salarios de tramitación". Sin embargo, esta minoración en cuantía equivalente a lo percibido en el nuevo empleo no se contempla respecto de los despidos declarados nulos, sobre los que tan sólo se dispone que tendrán el efecto de "la readmisión inmediata del trabajador, con abono de los salarios dejados de percibir" (...). Sin embargo, el Supremo acoge una interpretación literalista de lo previsto por el art. 55.4 ET para explicar que mal podrían existir "salarios dejados de percibir" cuando el interesado sí los ha obtenido, aunque sea a costa de un empleador distinto, y llega a la conclusión de que los salarios de tramitación son sustancialmente iguales en despidos nulos o improcedentes. En consecuencia, si el legislador (art. 55 ET) no matiza respecto de la hipótesis en estudio se debe a un deseo de evitar reiteraciones. Además, de este modo se destierra el enriquecimiento injusto consistente en que el trabajador por un mismo período pudiere obtener dos retribuciones; si ya se cobra carece de finalidad la indemnización de referencia" (SEMPERE NAVARRO, Antonio. Unificación de la doctrina sobre los salarios de tramitación, en: Cuestiones actuales sobre despido disciplinario, 1.997, pp. 328 y 331-332). Nuestro Código de Trabajo, adicionado por una reciente ley, la N° 8.107, del 18 de julio del año 2.001 (por mucho, posterior a los hechos que ahora se discuten), que introdujo un nuevo título (el XI), para regular el tema de la discriminación en el trabajo por razones de edad, etnia, género o religión (artículo 618) señala que si la razón del cese de un determinado trabajador resultaba discriminatoria, procedería la reinstalación en el trabajo y una indemnización correspondiente a doce veces el salario mínimo legal del puesto del trabajador, al momento del fallo (ver artículo 624). Por razones de vigencia temporal y porque además no se refiere a la situación del caso específico, esa normativa no es aplicable al subitem y la norma convencional que ampara el derecho de los accionantes y tampoco el Código de Trabajo contemplan una norma específica, que establezca el quantum de los denominados salarios caídos. Ante la ausencia de norma concreta, procede recurrir a las fuentes supletorias previstas en la legislación laboral. El artículo 15 del Código de Trabajo es claro al disponer que en ausencia de norma escrita, los casos pueden resolverse con base en otras fuentes jurídicas.

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Expresamente, dicho numeral dispone: "Los casos no previstos en este Código, en sus Reglamentos o en sus leyes supletorias o conexas, se resolverán de acuerdo con los principios generales de Derecho de Trabajo, la equidad, la costumbre o el uso locales; y en defecto de éstos se aplicarán, por su orden, las disposiciones contenidas en los Convenios y Recomendaciones adoptados por la Organización Internacional de Trabajo en cuanto no se opongan a las leyes del país, y los principios y leyes de derecho común.". En consecuencia, el concreto aspecto planteado puede resolverse en aplicación de los principios generales del Derecho de Trabajo; los cuales, si bien normalmente están previstos para delimitar, interpretar e integrar las fuentes escritas del ordenamiento jurídico, en defecto de norma escrita, también resultan directamente aplicables (ver, también, los artículos 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 1 y 4 del Código Civil). La equidad y la razonabilidad son principios medulares aplicables al caso concreto, pues la normativa escrita no es expresa en cuanto a las consecuencias económicas derivadas de la nulidad de un despido y de la consecuente reinstalación y pago de los salarios dejados de percibir, por lo que, con base en el artículo 15

transcrito, resultan plenamente aplicables. Respecto de la equidad se ha señalado: "Al menos en cuatro sentidos diferentes se habla de "equidad": a) equidad como justicia natural o Derecho natural frente al Derecho legislado, Derecho formalizado, Derecho Positivo, etc.; b) equidad como manifestación de la igualdad, o justicia fundada en la igualdad (igual tratamiento a lo que es igual o desigual tratamiento a lo que es desigual); c) equidad como moderación de la norma general para atender las circunstancias del caso concreto, justicia del caso concreto frente a las exigencias del Derecho estricto, y d) equidad como manera de resolver litigios al margen de las normas jurídicas, aplicando en su lugar criterio de razón, moralidad, etc. Si los dos primeros sentidos tienen relieve en el ámbito de la filosofía política y jurídica, los dos últimos lo tienen para la interpretación y aplicación del Derecho..." (HIERRO SÁNCHEZ-PESCAO, Liborio L. La Equidad, en: El nuevo título preliminar del Código Civil de Costa Rica , San José, Editorial Juricentro, primera edición, 2.000, pp. 49-53) (Las negritas no están en el original). Asimismo, sobre este específico tema, Ducci Claro ha explicado: "La equidad consiste en la consideración de un caso individual para darle una solución adecuada a sus exigencias particulares. / La ley, la justicia, lo justo legal, tienen un carácter general, la equidad se refiere a las circunstancias concretas de un caso particular./ La ley es una manifestación de voluntad que producirá determinados efectos que el legislador

estima justos para los casos que ha tenido en mente. Si en un caso particular estos efectos no se producen y, por el contrario, la aplicación de la norma lleva al juez a contrariar la equidad, es evidente que en su proceso de valorización deberá desechar esa norma o darle un alcance jurídico distinto del que hasta entonces se le ha asignado. / La norma que, aplicada a un caso particular, conduce a un resultado injusto, significa que no es la norma que valorativamente corresponde aplicar; o bien, que su valorización jurídica debe efectuarse de un modo diferente" (DUCCI CLARO, Carlos. Interpretación Jurídica , Santiago, Editorial Jurídica de Chile, segunda edición, 1.977, pp. 79-80). Expuesto lo anterior y con base en lo indicado en el sentido de que la duración de este proceso ha resultado excesiva (la demanda fue incoada el 4 de enero de 1.993), sin que pueda achacársele a alguna de las partes la duración en la tramitación; en aplicación de esos principios de equidad y razonabilidad, se estima que la condenatoria no debe comprender todos los salarios dejados de percibir a partir del despido y hasta la efectiva reinstalación -como siempre se ha dispuesto-; pues no resulta equitativo, conveniente, ni racional imponerle, a la demandada, una carga tan exagerada. Si bien se trata de un asunto complejo, no se justifica que la tramitación se haya extendido por tantos años; pues, a lo sumo, debió haberse tramitado en el doble del tiempo normalmente requerido para tramitar un proceso ordinario laboral normal, según el promedio establecido (dos años). Por consiguiente, el plazo de cuatro años debió haber sido suficiente para que este asunto concluyera con sentencia firme. Por otra parte, es de presumir que los actores no han estado inactivos laboralmente durante todos los años que ha durado el juicio; pues la lógica y la experiencia indican que han debido dedicarse a alguna actividad lucrativa (como asalariados o por cuenta propia), que les ha permitido obtener ingresos para su subsistencia. Así las cosas, concederles los denominados salarios caídos en forma ilimitada significaría también un enriquecimiento sin causa, tal y como quedó expuesto con anterioridad, según la doctrina citada. Sobre el tema, también puede consultarse lo explicado por De la Cueva, en el siguiente sentido: "La jurisprudencia de la Corte hace nacer otro problema: En ocasiones, los conflictos de trabajo tardan varios años en su tramitación; y cuando se dicta el laudo condenando a reinstalar, se encuentra el empresario ante un adeudo de cuatro o más años de salarios caídos. Durante esos años, el trabajador ha estado prestando sus servicios en otra negociación; ha obtenido tal vez un salario mayor; y de ahí que, dictado el laudo, no se interese por su reinstalación y se limite a exigir el pago de los salarios caídos; y aun es posible que sea el trabajador quien procure retardar el fallo de

la Junta. Es evidente que en estos casos existe un enriquecimiento sin causa y que debe ponerse fin a estos abusos; la aplicación de la fracción XVI del artículo III de la Ley tiene como supuesto que el obrero se encuentra a disposición del patrono; si esto no es así y si el trabajador está prestando sus servicios en otra negociación, no existe motivo para continuar aplicando ese precepto. Pensamos, en consecuencia, que el empresario puede alegar esta situación ante la Junta para que se descuenta de los salarios caídos la cantidad que el trabajador haya recibido en otra negociación o trabajos. La ley del trabajo es protectora de los obreros, pero no sanciona abusos ni facilita el enriquecimiento sin causa" (DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo , Tomo I, México, novada edición, Editorial Porrúa S.A., 1.966, pp. 833-834). Igualmente, se ha indicado: "En cualquier caso, sea cual fuere la opción, el empresario debe abonar, además, al trabajador, los denominados "salarios de tramitación", esto es "una cantidad igual a la suma de los salarios dejados de percibir desde la fecha del despido hasta que se notifica la sentencia" descontando al trabajador las cantidades que haya percibido en otro empleo "si tal colocación es anterior a dicha sentencia" (art. 56.1.b LET; STS 19-5-1994, A.4284) o los beneficios obtenidos en el trabajo por cuenta propia (STS 14-7-1998, A.2210). La suma abonada como salarios de tramitación posee naturaleza quizás específica y propiamente indemnizatoria (STS 13-3 y 13-5-1991, A. 1851 y 3907 y 7-5-1992, A.3522) (...). Los salarios de tramitación comprendidos en la sentencia firme que excedan de dos meses desde la presentación de la demanda, serán de cuenta del Estado mediando reclamación del empresario siempre que el despido sea declarado improcedente, se haya optado por la indemnización y el empresario los hubiere satisfecho al trabajador (arts. 57 LET, 116 y ss. LPL y RD 924/1982 de 17 de abril y STS 13-10-1995, A. 7747)" (PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos y ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel. Derecho del Trabajo , Madrid, octava edición, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 2.000, p. 974). De conformidad con lo expuesto, se estima que ese plazo de cuatro años resulta razonable, después del cual, los co-actores Roberto Morales Vélez y Francisco Ugalde Varela pudieron procurarse una nueva colocación, tomando en cuenta las dificultades existentes en el mercado de trabajo para los pilotos. Así las cosas, con base en los principios de razonabilidad y de equidad, se estima procedente fijar la indemnización de los salarios dejados de percibir, en los primeros cuatro años contados a partir de que cada uno de los co-accionantes citados fueron cesados [...]. VI.- EN CUANTO A LA ALEGADA FALTA DE REGULACIÓN DE LA REINSTALACIÓN EN EL DERECHO POSITIVO: Alega el impugnante que ha sido en virtud de

leyes posteriores al despido de los accionantes que se han reconocido casos excepcionales como el de la trabajadora embarazada y el dirigente sindical, reconociéndose expresamente la nulidad del despido y el derecho a la reinstalación, sin que se contemple el caso concreto de la violación al debido proceso. La tesis del recurrente no es admisible porque la reinstalación se encuentra expresamente prevista en la Convención Colectiva vigente en la empresa demandada al momento de los hechos que aquí se discuten, la cual tiene fuerza de ley entre las partes (artículo 62 de la Carta Magna). Así, la reinstalación encuentra su fundamento legal en lo establecido por los numerales 12.3 y 12.6 de esa Convención, según los cuales, la demandada debe observar la estabilidad de los pilotos y los tribunales de justicia pueden acordar la reinstalación del trabajador, en el caso de despidos contra legem. La demandada, a los efectos de aplicar la sanción disciplinaria del despido, debió haberse ajustado al procedimiento previsto en el numeral 12.4 de la Convención Colectiva, según el cual la empleadora tenía la obligación de someter el caso a conocimiento de la Junta de Conciliación Laboral, con quince días de antelación a la fecha de la posible sanción de la falta. La violación del trámite establecido en la Convención Colectiva hace que la sanción disciplinaria de despido sea totalmente nula, procediendo entonces la reinstalación del trabajador, si fuere del caso, tal y como lo permite el artículo 12.6 de esa Convención, que dispone: ² Si, no obstante lo dispuesto en el artículo anterior, cualquiera de las partes llevare el caso a los Tribunales de Justicia, y obtuviera sentencia favorable a sus intereses, la otra parte se compromete a acatar el Fallo Judicial, incluyendo la reinstalación del trabajador, si así lo dispusiere dicho fallo. ² Sobre el argumento referido a la condicionalidad de esta norma, véase la cita del voto N° 579-00 transcrita en el Considerando III de esta resolución. VII.- ACERCA DE LA ALEGADA PÉRDIDA DE VIGENCIA DE LA CONVENCIÓN COLECTIVA: Según el recurrente no procede la reinstalación en cuanto se fundamenta en la Convención Colectiva suscrita en junio de 1992 y que estuvo vigente hasta la huelga ilegal que rompió el tratado de paz social, lo cual constituía la esencia de ese instrumento colectivo. Este agravio se relaciona con las figuras de la resolución contractual por incumplimiento y la excepción "non adimpleti contractus". Sobre la primera de ellas, en el Voto N° 579-00 de esta Sala

se explicó: "IV. - SOBRE LA RESOLUCIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE LA CONVENCIÓN COLECTIVA: El apoderado de la demandada alega que la Convención Colectiva vigente en la empresa demandada, al momento del despido del actor, que contemplaba el procedimiento de

despido estimado como violado por el Tribunal, había quedado sin efecto por la huelga ilegal que tuvo lugar, lo cual representa un incumplimiento al contrato bilateral suscrito entre A.P.P.A. y L.A.C.S.A. (Convención Colectiva), cuyo objetivo fundamental era mantener la paz social. Según se afirma en el recurso, al ser la Convención Colectiva un contrato, deben aplicarse a ella las normas generales propias de los contratos contenidas en el Código Civil, específicamente el artículo 692. Al respecto, debe señalarse que la doctrina se muestra reacia en cuanto a aceptar la aplicación de las normas generales de los contratos a las Convenciones Colectivas: ² En resumen, nos encontramos en el ámbito estrictamente convencional (refiriéndose a las cláusulas obligacionales). No creemos, sin embargo, que puedan aplicársele a estos convenios, lisa y llanamente, las disposiciones relativas a los contratos civiles ($\frac{1}{4}$). La naturaleza laboral de estos convenios, su carácter colectivo, las formas específicas de representación que asumen las partes, los hacen partícipes de esa rama jurídica autónoma que es el derecho laboral y dentro de ella, de esa subespecie peculiar que es el derecho colectivo del trabajo. Si bien, dado el carácter de derecho nuevo, esta disciplina no posee una teoría general propia, sólida y decantada, esa teoría, aunque asistemática y dispersa, existe y debe tenerse en cuenta al tratar un tema como el presente. Incluso es posible que sea necesario ir consolidando lentamente esa teoría, pero debe descartarse el mero transplante de la teoría civil ² (GRZETICH (Antonio), ² Cláusulas normativas y obligacionales ² , en Veintitrés estudios sobre convenios colectivos , Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1988, p.p. 117-118). No obstante lo anterior, incluso si se recurriese a la legislación civil, el argumento del recurrente no sería de recibo, pues la resolución contractual por incumplimiento, en nuestro país, no opera de pleno derecho, sino que requiere un pronunciamiento judicial, a menos que haya sido pactada por las partes una cláusula expresa de resolución, lo cual se echa de menos en este caso. En efecto, el artículo 692 del Código Civil dispone: ² En los contratos bilaterales va siempre implícita la condición resolutoria por falta de cumplimiento. En este caso la parte que ha cumplido puede exigir el cumplimiento o pedir se resuelva con daños y perjuicios ² (no subrayado en el original). Sobre el numeral transcrito la doctrina ha dicho: ² Surge del incumplimiento, como ya se ha señalado, el derecho a resolver el contrato a favor de la parte fiel o no incumplidora, facultad cuyo origen puede hallarse en el propio convenio, sea en la misma voluntad de las partes y que constituye la ² cláusula expresa de resolución ² o pacto comisorio expreso, o bien en la ley con la

llamada ² "condición resolutoria implícita" del artículo 692 o pacto comisorio tácito. Tal diferencia entre la facultad convencional y la legal para la resolución del contrato, importa en la determinación del modo de operar dicha resolución por falta de cumplimiento, si de derecho o como igualmente se dice de pleno derecho, o mediante declaración judicial. Los resultados de una y otra formas de resolución varían si se considera, principalmente, el momento en que ésta tiene lugar. Así, en la de pleno derecho opera automáticamente, sin necesidad de intervención judicial, desde que sobreviene el incumplimiento, en tanto que en la judicial precisa la declaración del juez y no es sino con el pronunciamiento definitivo que el contrato queda resuelto ² (CASAFONT ROMERO (Pablo), Ensayos de Derecho Contractual, sin editorial, San José, 1968, p.p. 41-42). En igual sentido, Baudrit Carrillo comenta: ² La decisión judicial es indispensable en derecho costarricense para que se opere la resolución de los contratos. Si bien nuestro Código Civil no recogió textualmente lo dispuesto en su modelo francés, que señala concretamente que la resolución no se produce de pleno derecho, nuestra jurisprudencia ha interpretado la institución en esos términos, en homenaje al respeto de los derechos de la defensa. Sólo excepcionalmente, y por disposición expresa de la ley (por ejemplo, artículo 1085 del Código Civil), la resolución opera de pleno derecho, en el sentido de que la sentencia judicial que recayera en un litigio al respecto, no tiene carácter constitutivo, sino declarativo ($\frac{1}{4}$). La resolución de los contratos es una institución establecida en la ley (artículo 692 del Código Civil). En una forma impropia, se le llama ² pacto comisorio tácito ², por oposición al comisorio expreso. Este último sería el convenio o cláusula contractual, en que las partes acordarían que un incumplimiento contractual, que ellas calificarían, produce de pleno derecho la resolución. ² (BAUDRIT CARRILLO (Diego), Teoría General del Contrato, Editorial Juricentro, San José, 1982, p. p. 88-89). Otro fundamento para rechazar la tesis del recurso es que la resolución por incumplimiento es admitida, en materia de convenciones colectivas, solo respecto a violaciones de cláusulas obligacionales (al respecto puede consultarse la obra de FERNÁNDEZ (Graciela), ² Denuncia de convenios colectivos ², en Veintitrés estudios sobre convenios colectivos, op. cit.), que son aquéllas que establecen vínculos jurídicos obligacionales entre las partes que suscribieron el convenio, es decir, se alude a las organizaciones profesionales o sujetos de derecho laboral admitidos por el ordenamiento para celebrar esta clase de actos. A su vez, las cláusulas normativas se refieren a las condiciones que habrán de regir los distintos contratos o relaciones individuales de

trabajo, y son típicas reglas de derecho que se incorporan a los contratos individuales de trabajo. V. - EN CUANTO A LA CLÁUSULA DE PAZ: La cláusula de paz, estimada como violada por el recurrente, se ubica dentro del ámbito obligacional, por lo que su violación, eventualmente, podría dar pie para solicitar la resolución por incumplimiento de la Convención. En doctrina existen dos posiciones sobre este tipo de obligación. Por un lado, se encuentra la teoría de la inmanencia, según la cual ² la firma de un acuerdo colectivo significa el fin de las hostilidades, entendiéndose el acuerdo mismo como un tratado de paz, impeditivo por sí mismo, sin necesidad de expresarlo, de cualquier medida conflictiva lícita durante el período de vigencia; se dice por esta doctrina que todo acuerdo colectivo pretende servir a la paz económica y social entre empleadores y trabajadores, o a restaurarla y mantenerla por el tiempo de su duración ² (OJEDA AVILÉS (Antonio), Derecho Sindical , segunda edición, Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1984, p.505). Por otro lado, se encuentran aquéllos que sostienen que dicha cláusula debe pactarse de manera expresa: ² Por ahora digamos que quienes defienden la tesis de la inmanencia de la cláusula de paz y su corolario necesario: su naturaleza de obligación esencial ínsita en todo convenio, se apoya en construcciones de neto cuño civilista cuyas valoraciones y técnicas, al menos en la época en que fueron transplantadas al Derecho del Trabajo, no parecen, ² prima facie ² , suficientemente adecuadas para proveer de sustento dogmático, científico, al instituto que se examina. Todo este andamiaje reposa en el principio general del derecho contractual que en nuestro Código aparece edictado en su art. 1291, y con leves variantes de redacción, figura en los códigos europeo - continentales: ² Los contratos legalmente celebrados deben ejecutarse de buena fe y por consiguiente obligan, no solo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las consecuencias que según su naturaleza sean conformes a la equidad, al uso o a la ley. ² Como se ve, el deber de paz se ve como una manifestación del deber de buena fe, ínsito en todo contrato. Ahora bien, la doctrina civilista moderna concuerda en sostener que la buena fe, además de un principio que nutre toda la materia contractual, así como toda la actividad jurídica, elevándose a la jerarquía de un principio general del derecho, constituye una obligación jurídica, ínsita en todo contrato, sin necesidad de formulación expresa. Sin embargo, el deber de paz, si bien se inscribe en el ámbito de la buena fe, constituye una obligación mucho más concreta y específica que atañe a la limitación de otros derechos y deberes, algunos de jerarquía constitucional, lo que torna difícil la admisión de la teoría de la inmanencia ² (FRANCÉS (Anuar), ² La cláusula de paz

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

en los convenios colectivos de trabajo ², en Veintitrés estudios sobre convenios colectivos, op. cit., p.161). Ahora bien, aún y cuando se aplicara la teoría de la obligación absoluta de paz - es decir, aquella que opera sin necesidad de ser estipulada expresamente - y se constatará su violación, ello no variaría en nada la solución de este asunto, pues, como se explicó, la resolución por incumplimiento no opera de pleno derecho, y en este caso, la parte interesada no realizó las gestiones necesarias en la sede judicial. De lo expuesto hasta ahora se colige que este punto del recurso debe rechazarse". Cabe indicar que, la denominada "exceptio non adimpleti contractus", la cual se distingue de la figura jurídica de la resolución contractual por incumplimiento, tal y como lo plantea el apoderado de la demandada, es, en los contratos bilaterales, "... un medio de defensa consistente en que cuando una de las partes no ha ejecutado su obligación, puede la otra, a su vez, rehusar el cumplimiento de la suya, de tal suerte que el incumplimiento de la obligación

de una de las partes se entiende que autoriza el incumplimiento de la contraída por la otra, lo que equivale a considerar justificado este último". (CASAFONT ROMERO, Pablo. Ensayos de Derecho Contractual, San José, Litografía e Imprenta LIL, S.A., tercera edición, 1.990, p. 54). Se reitera, en el recurso, que al haber incumplido, los trabajadores, su deber de mantener la paz social, L.A.C.S.A. quedó eximida de seguir cumpliendo las obligaciones contraídas en virtud del Convenio Colectivo; precisamente, por ese incumplimiento de la contraparte; por lo que se estima que no se estaba en la obligación de seguir el procedimiento previo al despido, contemplado en la Convención Colectiva vigente. No comparte la Sala el criterio del recurrente; pues, en realidad, con la interposición de esta excepción, lo que en el fondo intenta es tratar de dejar sin efectos la Convención Colectiva, que regía las relaciones entre ambas partes; es decir, una verdadera resolución contractual (no mera suspensión de sus efectos jurídicos); lo cual, como se explica en la cita transcrita, no opera de pleno derecho, salvo que medie un pacto comisorio expreso, claro y concreto; el cual no se contempla, en este caso específico, en la respectiva Convención Colectiva. En cuanto a la excepción de contrato no cumplido, cabe indicar que la misma no está expresamente reconocida en nuestro ordenamiento jurídico (salvo para el contrato de compraventa), aunque sí está implícita en el numeral 692 del Código Civil. Dicha excepción confiere la facultad de resistir la ejecución de la propia obligación hasta tanto, la otra parte, no cumpla a su vez con la suya, a los efectos de que el cumplimiento

de las obligaciones recíprocas resulte simultáneo. La excepción está prevista ante la reciprocidad de las prestaciones y de su ejecución simultánea, en un contrato de los denominados sinalagmáticos; pues, sin un contratante no cumple, el otro queda autorizado para dejar de cumplir, sin que este incumplimiento importe efectos legales; dado que, la conducta del primero, al incumplir, es lo que motiva y justifica la conducta del otro. En el caso que se analiza, como se dijo, la parte demandada, lo que trata con esta excepción (que no fue planteada, en la contestación de la demanda), en general, es que se deje sin valor alguno la Convención Colectiva, ante el rompimiento de la paz social por parte de los pilotos; lo cual, en el fondo, constituiría una evidente resolución contractual. Sin embargo, se estima que no se está en presencia de obligaciones concretas y simultáneas, que dependan necesariamente una de la otra; y, por el contrario, la obligación de la empresa accionada de seguir un determinado procedimiento, según lo regulado en el Capítulo 12 de la Convención Colectiva, deriva, precisamente, de un posible incumplimiento, por parte de algún piloto o una pluralidad de ellos, de las obligaciones que le impone su contrato de trabajo, que pueda configurar una falta que haga posible la aplicación del régimen sancionatorio. Entonces, no se está en presencia de obligaciones simultáneas; sino, más bien, de un derecho de los pilotos a que se cumpla el procedimiento previsto, de previo a que se les aplique cualquier sanción, cuando se le haya atribuido un incumplimiento de las obligaciones impuestas por el contrato [...].

IX.- ACERCA DEL ARTÍCULO 700 DEL CÓDIGO CIVIL: Según el recurrente, no es posible por ningún mecanismo, ni aun el judicial, imponer el procedimiento de la reinstalación, figura que en el derecho laboral privado no opera porque supone una conducta de hacer por parte del empleador, la cual no le es exigible "in natura", por lo que resulta aplicable el ordinal 700 del Código Civil, que establece para tales casos la indemnización de los daños y perjuicios. Se trata de un agravio acerca del cual la Sala no puede pronunciarse, pues ésta resulta competente para resolver únicamente con base en hechos pasados y no los que en el futuro puedan llegar a acontecer. Nótese que el argumento tiene que ver con la fase (futura) del cumplimiento (o incumplimiento) de la obligación de reinstalar que por esta sentencia se declara, cuyas consecuencias, eventualmente, podrían ser materia en otra fase del proceso [...].

XI.- CONSIDERACIONES FINALES: De conformidad con lo explicado, deberá revocarse el fallo impugnado en cuanto denegó la reinstalación y el pago de los salarios caídos a los coactores Roberto Morales Vélez y Francisco Ugalde Varela; para, en su lugar, confirmar a su respecto lo resuelto en la

primera instancia, salvo en lo que se refiere a los salarios caídos, los cuales se fijan en cuatro años. Asimismo, de conformidad con lo considerado, la reinstalación sólo podrá ejecutarse en el tanto los co-actores reúnan, al momento de hacerse efectiva, las condiciones personales y objetivas, exigidas para la actividad desempeñada por ellos, al servicio de la demandada. Para el caso en que hubieren perdido esas condiciones, los efectos de la reinstalación (pago de salarios caídos) se dispondrán hasta el momento en que las mantuvieron vigentes, salvo que se hayan perdido luego de los cuatro años posteriores al despido, en cuyo caso, los salarios caídos se pagarán completos. Asimismo, debe indicarse que los intereses a pagar deben concederse según la tasa prevista en el artículo 1.163 del Código Civil, según la moneda de que se trate, a partir del momento del nacimiento a la vida jurídica de los respectivos adeudos. En lo demás, el fallo recurrido ha de mantenerse incólume."

Prohibición de huelga y paro en los servicios públicos

La huelga, como manifestación de la acción sindical, encuentra límite cuando su ejercicio interfiere con la prestación de ciertos servicios públicos, que compete a la ley determinar

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁵

Normas preconstitucionales. Presupuestos para la inconstitucionalidad sobreviniente.

Como primer aspecto, el accionante refiere que el artículo impugnado es contrario a lo dispuesto en el numeral 61 de la Constitución Política por tratarse de una norma preconstitucional, que además limita el ejercicio de un derecho. Al respecto, debe

señalarse que las normas preconstitucionales, por el sólo hecho de serlo, no resultan inconstitucionales. Solamente lo son en la medida en que contraríen o sean incompatibles con normas o principios previstos en la nueva norma fundamental. El artículo 197 de la Constitución Política indica que al entrar en vigencia esa Carta Fundamental, se mantiene en vigor el ordenamiento jurídico existente, mientras no sea modificado o derogado por los órganos competentes del Poder Público, o no quede derogado expresa o implícitamente por la misma Constitución. Al respecto, esta Sala ha señalado:

"Al sucederse las Constituciones Políticas, es ciertamente complejo, en tanto importa aspectos de su aplicación temporal (criterio temporal), de su validez o eficacia, y de la jerarquía de las normas (criterio jerárquico) en relación con ambos aspectos. Estima la Sala que el hecho de promulgarse una nueva Constitución Política, como es universalmente reconocido, no produce la anulación total de las normas jurídicas del anterior ordenamiento, sino únicamente de aquellas que sean incompatibles con las constitucionales recién promulgadas. Lo contrario, nos conduciría a una "grave dislocación de la paz y seguridad sociales" como lo expresa nuestra Ley de la Jurisdicción Constitucional, al crearse un vacío, si no un caos, legislativo sin sentido alguno y sobre todo sin un fin social, político o jurídico positivo, benéfico, ni claro. Los constituyentes de todas las épocas al igual que los de otras naciones, han preservado el ordenamiento jurídico preexistente sin cuestionar su validez hacia el pasado, y a permitir que la revisión de las normas promulgadas bajo las reglas de una carta política ya abrogada, que no sean incompatibles con la nueva constitución, se produzca paulatinamente, conforme a las necesidades de la sociedad, según sean aplicadas en casos concretos y confrontadas con la nueva realidad constitucional. La solución, aparte de surgir de razones lógicas incuestionables, le evita a la sociedad traumatismos innecesarios y logra integrar o armonizar todo el ordenamiento jurídico con su sustento primigenio, el Derecho de la Constitución. En el presente caso, como se verá adelante, varios son los ejemplos de nuestra historia que ilustran lo expuesto. La profusa obra legislativa del Jefe de Estado Braulio Carrillo, dictada entre 1838 y 1842, pese a las declaratorias de nulidad absoluta hechas tanto por el Gobierno de Francisco Morazán quien lo derrocó, como por la Asamblea Constituyente que éste impulsó, tuvo que ser repromulgada o preservada en su gran mayoría, aunque se considera dictada por quien no gozaba de legitimidad formal ni

material. De la misma manera, la Constitución vigente, de 7 de noviembre de 1949, en su artículo 197 recoge la fórmula así:

"Artículo 197.- Esta Constitución entrará en plena vigencia el ocho de noviembre de 1949, y deroga las anteriores. Se mantiene en vigor el ordenamiento jurídico existente, mientras no sea modificado o derogado por los órganos competentes del Poder Público, o no quede derogado expresa o implícitamente por la presente Constitución."

El texto transcrito aclara uno de las cuestiones de derecho debatidas en este asunto, como es la aplicación de la Constitución de 1871 respecto de normas promulgadas bajo su disposiciones. Contrariamente a lo pretendido por el accionante, ya esta Sala ha estimado, (por ejemplo, en la sentencia #4511-93 de las diez horas del 10 de setiembre de 1993, dictada en acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Inquilinato de 1942), que las normas de cualquier índole aplicables hoy, hayan sido o no promulgadas durante la vigencia de otras Constituciones, deben ser confrontadas con la actual únicamente, por lo menos en cuanto a su vigencia y aplicación posteriores a ésta, en tanto que, si adolecieron de vicios de Constitucionalidad formal o material respecto de las anteriores -ya derogadas-, éstos no fueron declarados y corregidos en su momento por los órganos investidos de competencia para hacerlo -hasta entonces la Corte Suprema de Justicia-. En consecuencia, abrogada la Constitución que las sustentaba, es la vigente la única Carta susceptible de ser tenida como punto de referencia o parámetro constitucional frente a la supervivencia posterior de actos normativos y por esto, los Decretos Ejecutivos cuestionados de inconstitucionales sólo pueden ser considerados ahora confrontándolos por la Sala con la Constitución de 1949 en vigor.

XXXI.- En ese mismo sentido, se reitera la importancia de la declaratoria de preservación del conjunto de disposiciones normativas preconstitucionales que hace el mismo artículo 197. Es evidente que la consecuencia de esta opción seleccionada por el legislador constituyente significa que el nuevo ordenamiento constitucional, acepta e incorpora el régimen jurídico imperante al momento, tal como es. Una primera consecuencia de ello, como ya se adelantó, es la imposibilidad de revisar las reglas o exigencias formales de elaboración de cada norma a la luz de las superiores que regían en la época anterior a 1949, en que se

emitieron, por lo que la Sala se abstiene de emitir pronunciamiento alguno sobre posibles vicios acaecidos durante su tramitación, llamados de procedimiento; lo mismo cabe decir respecto de los sustanciales, que apuntan hacia su contenido contrastado con el de esa Constitución o las demás anteriores, bajo cuya cobertura rigieron, lo cual contradiría la concepción unitaria del Derecho de la Constitución, entendido éste como el conjunto de sus disposiciones positivas, los valores y principios que lo imbuyen, así como los de la sociedad sobre la que pretenden operar y de la que dimanen su legitimidad, validez y sustento material. En este sentido, carece de importancia la discusión sobre la constitucionalidad de leyes que no serán aplicadas más a una sociedad que ha cambiado o evolucionado completamente. En su lugar, surge la necesidad de analizar los efectos de esa legislación "antigua" sobre la sociedad actual, asumiendo que no existen situaciones jurídicas surgidas en esos años que estén todavía abiertas a debate, o expectativas de derecho que no se hubiesen consolidado ya. De todas maneras, las situaciones jurídicas consolidadas y los derechos adquiridos, no podrían ser afectados por una declaratoria de inconstitucionalidad de la legislación correspondiente, por cuanto no hay forma de revertir sus efectos sin perjudicar, de manera retroactiva, a personas a cuyo favor han operado esos efectos de buena fe.

XXXII.- El tercer aspecto del artículo 197 que es necesario comentar, es la forma de adaptar esas "viejas" leyes o normas a la realidad constitucional. El constituyente abrió dos posibilidades: su modificación o abrogación "por los órganos competentes del Poder Público", o su derogación "expresa o implícita por la presente Constitución". En el primer supuesto, la Constitución se refiere a la competencia implícita o expresa de que está investido todo órgano que dicta una norma, para modificarla o abrogarla (véase al respecto la sentencia de inconstitucionalidad #67-91 de las quince horas del 11 de febrero de 1991). Esta regla confirma lo dicho en los puntos anteriores, puesto que las normas jurídicas continuarán vigentes y son eficaces en tanto no sean afectadas por otras posteriores de igual rango, como claramente lo dispone el artículo 129 de la Constitución, como sigue:

"Artículo 129.- Las leyes son obligatorias y surten sus efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su promulgación en el Diario Oficial.

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Nadie puede alegar ignorancia de la ley, salvo casos que la misma ley autorice.

No tiene eficacia la renuncia de las leyes en general, ni la especial de las de interés público.

Los actos o convenios contra las leyes prohibitivas serán nulos, si las mismas leyes no disponen otra cosa.

La ley no queda abrogada ni derogada, sino por otra posterior; y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario.-"

En el segundo supuesto, la norma ha sido afectada por otra posterior pero de mayor rango, -del mayor rango normativo posible- como lo es la Constitución, y de allí surge la discusión académica sobre la denominación del fenómeno jurídico que ocurre al promulgarse una nueva Constitución, frente a las normas aún vigentes.

XXXIII.- Es obvio que, si los artículos 10, 48 105 y 128 de la Carta le otorgan a esta Sala la potestad de declarar la inconstitucionalidad de normas y actos contrarios al derecho de la Constitución, la comprobación de ese fenómeno le compete, al involucrar la confirmación, preservación y garantía de la supremacía Constitucional. Aunque el problema sea de simple comprobación y declaración de un fenómeno temporal y de jerarquía de normas ya acaecido, la definición y delimitación del contenido constitucional contra el que se contrastará la norma infraconstitucional, compete a la Jurisdicción Constitucional por sobre cualesquiera otros órganos del poder público. La Corte Suprema de Justicia en pleno, en una primera etapa había empleado el concepto del artículo 197 para definir el problema como de simple legalidad, por tratarse de la simple derogatoria de la norma preconstitucional, declarándose incompetente para resolver la controversia, en tanto que esa labor de simple comprobación de la derogatoria de una u otra -la Constitución- era tarea del juez común (véanse las sentencias dictadas en la sesiones extraordinarias de 22-6-1950 y de 5-3-70); solución que después fue modificada por la misma Corte Plena (sentencias de 3-9-81, 20-6-82, 8-7-82, 7-10-82, 24-3-83, 26-4-84 y 13-9-84, que sí

declararon la inconstitucionalidad por derogación de leyes anteriores a la Constitución).

XXXIV.- Desde la perspectiva de la jerarquía de las normas, es claro que se habrá producido la derogatoria implícita (o expresa según sea el caso) de la norma preconstitucional incompatible con ésta. Sin embargo, también cabe considerar el problema como uno de inconstitucionalidad o invalidez sobreviniente; tesis según la cual toda violación a la Constitución debe ser eliminada por la vía de la declaratoria de inconstitucionalidad, independientemente de la fecha de promulgación o vigencia de la norma, por la sola circunstancia de que esté siendo aplicada bajo la Constitución vigente, que es lo que importa al fin. En este sentido, el concepto genérico de este tipo de vicio sobreviniente, es el de inconstitucionalidad, cuyos efectos se manifiestan de dos vertientes:

a) en el caso de las normas preconstitucionales, como la derogación por inconstitucionalidad; y

b) tratándose de normas postconstitucionales, como la nulidad por inconstitucionalidad.

En ambos casos, la declaración o comprobación de la inconstitucionalidad es la premisa o fundamento de la derogación o de la nulidad -en su caso- y la eliminación de la norma inconstitucional su consecuencia. Los argumentos para atraer el asunto ante la jurisdicción constitucional, en el caso costarricense, son sólidos y claros. Con el objeto de contrastar la norma con el Derecho de la Constitución, el intérprete debe previamente intelegir el sentido o contenido de éste último; es decir, debe precisar el contenido normativo del Derecho de la Constitución como premisa del problema, lo que no es tarea fácil por la naturaleza habitualmente imprecisa, indefinida, abierta e indeterminada de las cláusulas constitucionales, que en muchos casos, impide su eficacia normativa directa, lo obliga a una interpretación lógico sistemática de todo el texto constitucional, en armonía con los valores y principios que lo complementan y amplían. De modo que el sentido y objeto de la norma y, por ende, su eficacia y manera de aplicación a la realidad, no es del todo simple de desentrañar o determinar, haciendo más complejo el proceso de contradicción con la ley precedente. La Sala, por ello,

estima que este extremo de la ecuación corresponde específicamente a su función de intérprete supremo de la Constitución, y opte por actuar en consecuencia.”

(Sentencia 1994-04091 de las quince horas doce minutos del nueve de agosto de mil novecientos noventa y cuatro. En el mismo sentido pueden verse las sentencias número 1992-00092 de las quince horas diez minutos del seis de octubre de mil novecientos noventa y dos, 1997-07528 de las quince horas treinta y seis minutos del doce de noviembre de mil novecientos noventa y siete, 1997-06469 de las dieciséis horas veinte minutos del ocho de octubre de mil novecientos noventa y siete, 1997-06763 de las once horas cincuenta y un minutos del diecisiete de octubre de mil novecientos noventa y siete)

Debe examinarse entonces, si la norma impugnada es contraria a la regulación sobre la huelga que contempla la Constitución Política:

“Artículo 61.- Se reconoce el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga, salvo los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de éstos haga la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca, las cuales deberán desautorizar todo acto de coacción o de violencia.”

Como puede apreciarse, esta norma reconoce el derecho a la huelga y remite a la Ley la regulación expresa y específica sobre el ejercicio de ese derecho y sobre la definición de cuáles servicios han de considerarse públicos. Al respecto esta Sala se pronunció en la sentencia 1998-01317 de las diez horas doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho. En lo que interesa, expresó:

“DEL DERECHO DE HUELGA.- Para garantizar de manera efectiva la libre acción sindical, entendida ésta como el ejercicio y disfrute del derecho de sindicación, enfocado a desarrollar y alcanzar los fines constitucionales plasmados en el artículo 60, el constituyente incorporó en el artículo 61 constitucional mecanismos jurídicos que forman parte del contenido esencial del derecho de sindicación, como son “(...) el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga,(...)”. Dichos institutos constituyen medidas de presión legítimas o medios de

defensa de los intereses de los trabajadores y empleadores que se perfilan como el derecho de incumplir transitoriamente el contrato de trabajo, de conformidad con la legislación nacional vigente, con el propósito de preservar, afirmar y perseguir los intereses que enuncia la propia Constitución y a los que el Estado debe procurar los adecuados cauces jurídicos e institucionales.

VI.- DEL DERECHO DE SINDICACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.- Los accionantes acusan que el artículo 375 (antes, 368) del Código de Trabajo establece la prohibición del derecho de huelga para toda actividad que sea servicio público, lo que excede el texto constitucional que consagra el derecho de la libre sindicación para los trabajadores y los empleadores, sin condicionamiento alguno; afirmación que exige el siguiente análisis. Con la legislación social de los años cuarenta, se introducen en Costa Rica, específicamente en el año 1943, las llamadas garantías sociales en la Constitución Política, y se consagra expresamente el derecho de sindicación. Este derecho fundamental se mantiene en la Constitución de 1949, específicamente en su artículo 60. En otro plano, Costa Rica aprobó posteriormente los convenios N°87 -relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación- y N° 98 -relativo al derecho de sindicación y de negociación colectiva- ambos de la O.I.T., por la ley N° 2561 de once de mayo de mil novecientos sesenta. En los convenios internacionales citados se reconoce y garantiza el derecho de sindicación limitándose su ejercicio a la observancia de los estatutos y a la legalidad del Estado miembro (artículos 2° y 8° del convenio N° 87). 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 1° de la Constitución Política y que es valor supremo del Estado Constitucional de Derecho.

VII.- DE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 375 (antes, 368) DEL CODIGO DE TRABAJO QUE EXCLUYE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA A LOS SERVICIOS PUBLICOS. La huelga, como manifestación de la acción sindical, encuentra límite cuando su ejercicio interfiere con la prestación de ciertos servicios públicos, que compete a la ley determinar según el artículo 61 de la Constitución Política. Al efecto, la frase primera del artículo 375 (antes, 368) del Código de Trabajo, que dice: "No será permitida la huelga en los servicios públicos.(...)", si bien pareciera proscribir la huelga en estos servicios, es decir, si bien pareciera tener un sentido impeditivo absoluto, lo cierto es que debe entenderse en armonía con lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución Política, que sólo la limita para ciertos casos fijados o determinados por la ley en observancia de criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, para que resulte congruente con el fin que persigue. Este artículo 375 (antes, 368) cuestionado, armoniza también con el artículo 8° del Convenio 87 de la O.I.T. que - como se transcribió en el Considerando III. -, estatuye la obligación de las organizaciones sindicales de adecuar su actividad a la legislación interna. En otras palabras, si bien la huelga es un derecho de todos, ejercitable en cualquier actividad, es viable que el legislador determine en qué casos el derecho de huelga no puede ejercitarse, específicamente cuando se trate de actividades que constituyen "servicios públicos" y que por su naturaleza o por el impacto social que tienen, no sea posible suspenderlos, discontinuarlos o paralizarlos sin causar daño significativo, grave e inmediato a ciertos bienes. Además, se entiende que en aquellas actividades públicas dentro de las que sí está permitida la huelga, no pueden sobrepasarse los límites

legales fijados, pues el ejercicio de la huelga debe enmarcarse dentro de la legalidad. Con base en lo expuesto, no encuentra esta Sala que el artículo cuestionado 375 (antes, 368), al disponer: "No será permitida la huelga en los servicios públicos...", exceda por sí solo los límites que establece la Constitución o los convenios internacionales. En síntesis, el artículo 375 (antes, 368) cuestionado no es en sí mismo inconstitucional y el análisis de inconstitucionalidad ha de desplazarse a los casos fijados por la ley en que el efecto impeditivo, en los servicios públicos, se produzca. Consecuente con lo expuesto, procede declarar sin lugar la acción en cuanto a este extremo. [...] IX.- DE LOS OTROS SERVICIOS PUBLICOS EN QUE SE EXCLUYE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA, QUE SEÑALA EL ARTICULO 376 (ANTES, 369) DEL CODIGO DE TRABAJO.- Del análisis hecho queda claro que la Constitución difiere a la ley enunciar en qué servicios públicos procede excluir o limitar el ejercicio del derecho de la huelga. Esto no tiene un efecto impeditivo absoluto, que proscriba de los servicios públicos el ejercicio del derecho de huelga. Por consiguiente, la ley debe discernir en qué casos ese ejercicio no es legítimo, tomando en cuenta la naturaleza de la prestación y los efectos que produciría la huelga en el ámbito de los derechos e intereses de los destinatarios o usuarios de dichos servicios. En tal caso, es viable limitar el ejercicio del derecho, lo que debe hacerse con aplicación de criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. La legislación laboral, que enumera en el artículo 376 (antes, 369) del Código de Trabajo -transcrito en el Considerando II, en qué servicios públicos se excluye la huelga, a pesar de preceder a la Constitución, que data de 1949, no por ello la contradice (el subrayado no es del original). No obstante, como bien observan los accionantes y la Procuraduría General de la República en su informe, el artículo 376 (antes, 369) cuando en su inciso a) detalla los servicios públicos en que se excluye el ejercicio de la huelga, utiliza términos imprecisos que no facilitan distinguir a qué servicios públicos mínimos se refiere, al indicar: "Todos los que desempeñen los trabajadores del Estado o de sus instituciones...". Es claro para este Tribunal que este enunciado no permite reconocer qué actividades públicas quedan excluidas del ejercicio del derecho de huelga; imprecisión que riñe con lo ordenado en el precepto 61 constitucional ya comentado, por lo que procede declararlo inconstitucional. En otro orden, el inciso c) del citado artículo 376 (antes, 369) sí define acertada y adecuadamente qué categorías de transporte público quedan limitadas en el ejercicio de la huelga; además, establece con claridad el límite al ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores ocupados en labores de carga

y descarga en muelles y atracaderos. Finalmente el inciso c) también fija límites al ejercicio del derecho de huelga en el caso de "los trabajadores en viaje de cualquier otra empresa particular de transporte", lo que debe entenderse como la imposibilidad de ejercer el derecho de huelga en la prestación efectiva del servicio de transporte público terrestre. Por otro lado, el inciso d) del artículo 376 (antes, 369) establece parámetros que permiten limitar el ejercicio de la huelga en aquellos servicios que se tengan por absolutamente indispensables y cuya suspensión sea susceptible de comprometer los bienes jurídicos de la salud y la economía pública. En efecto, en este aparte se enuncian o distinguen prestaciones con respecto a las cuales la huelga es susceptible de comprometer el bien jurídico de la salud y la economía, al incluir las que se brindan en las clínicas y hospitales, las que aluden a la higiene, al aseo y al alumbrado de las poblaciones. La ley en este caso define las pautas para establecer en qué casos es viable excluir el ejercicio del derecho de huelga, cuales son que debe tratarse de servicios públicos absolutamente indispensables y por otro lado, que sean susceptibles de comprometer los bienes jurídicos de la salud y la economía pública; lineamientos que responden a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales. En cuanto al inciso b) del artículo cuestionado -que excluye la huelga de la actividad agrícola-, este Tribunal remite a lo expuesto en el Considerando VIII. Finalmente, en relación con la norma contenida en el inciso e) del artículo impugnado, que autoriza al Poder Ejecutivo dictar en qué otras actividades públicas se prohíbe la huelga en la hipótesis de que la Asamblea Legislativa haya hecho uso de su facultad constitucional de suspender ciertas garantías individuales, esta Sala procede a declarar la inconstitucionalidad de tal atribución por exceder el principio de reserva de ley dispuesto en el numeral 61 constitucional, según el cual la atribución de establecer en qué prestaciones de servicio público debe limitarse el ejercicio del derecho de huelga, recae exclusivamente en el Poder Legislativo. En consecuencia, esta Sala procede a declarar la inconstitucionalidad de los incisos a) y e) del artículo 376 (antes, 369) del Código de Trabajo."

De manera que, debe concluirse que el hecho de que el artículo 373 del Código de Trabajo sea anterior a la Constitución Política actual, no lo hace en sí mismo inconstitucional, por cuanto, no contraría las normas y principios contenidos en Ésta.

Procedimientos de resolución de conflictos colectivos de carácter económico social no son aplicables al empleo público.

Considera el accionante que la aplicación de la norma impugnada a la Administración Pública es inconstitucional porque la misma Sala Constitucional en la sentencia número 1992-01696 señaló que los procedimientos de resolución de conflictos colectivos de carácter económico social no son aplicables al empleo público y el inciso b) de la norma cuestionada exige agotar dichos procedimientos, como presupuesto para la declaratoria de legalidad de la huelga. En este aspecto del reclamo, el accionante hace alusión a un problema de aplicación de la norma en sí y no propiamente a su contenido. Efectivamente, esta Sala en la sentencia 1992-01696 de las quince horas treinta minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos, estableció que en aquellos casos en que exista una relación de empleo entre la administración pública y sus servidores, resulta inconstitucional aplicar los procedimientos de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social (artículos 504 y siguientes del Código de Trabajo). Asimismo, señaló que en aquellos sectores en que exista una regulación que remita a un régimen privado de empleo, es posible que se de 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 en conciencia, ni tribunales formados por sujetos no abogados. Además, hizo la aclaración de que se entiende excluidos de los alcances de la sentencia, los obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, cuando los mismos sean contratados por el Estado conforme al ejercicio de su capacidad de derecho privado (artículos 3.2 y 11.2 y 11.3 de la Ley General de Administración Pública). De manera que la aplicación de lo dispuesto en el artículo 373 inciso b) del Código de Trabajo, según el cual para la declaratoria de legalidad de una huelga los trabajadores deberán agotar los procedimientos de conciliación de que habla el Título Sexto, Capítulo Tercero del Código, no es válida en relación con el empleo público; sin embargo su determinación en cada caso corresponde a la Jurisdicción ordinaria y no a este Tribunal.

Inexistencia de violación al principio de igualdad. A juicio del accionante, la norma impugnada es contraria al principio de igualdad en cuanto su aplicación crea una discriminación contra los trabajadores de la Administración que no representan servicios públicos, por haber sido creado para regular las relaciones de

trabajo privadas, y además por establecer condiciones que no pueden ser constitucionalmente cumplidas, como el agotamiento de los procedimientos de resolución de conflictos colectivos de carácter económico social. El accionante no fundamenta en qué consiste esa discriminación o trato desigual. Sin embargo, es claro que existen diferencias sustanciales entre el empleo público y las relaciones laborales que se rigen por el derecho privado. De ahí que este Tribunal excluyera al empleo público de la aplicación de los procedimientos de solución de los conflictos económicos y sociales (Ver sentencia 1992-1696 referida). Por otra parte, la norma no fue creada sólo para regular las relaciones de empleo regidas por el derecho privado, sino todas las relaciones de empleo, incluido el empleo público, pues, los derechos de sindicación y huelga se reconocen por igual a ambos sectores; con la salvedad de los servicios públicos esenciales definidos por Ley.

Exigencia de un porcentaje mínimo no es inconstitucional.

Por último, manifiesta el accionante que se violentan los principios de proporcionalidad y razonabilidad constitucional en el ejercicio de la libertad sindical y del derecho de huelga, en cuanto la norma cuestionada exige un porcentaje muy elevado de participación como presupuesto para que la huelga sea declarada legal. Al respecto ya esta Sala se pronunció en la sentencia 1998-01317 de las diez horas doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho, al señalar:

"X.- DE LOS LIMITES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA QUE ESTABLECE EL INCISO C) DEL ARTÍCULO 373 (ANTES, 366) DEL CODIGO DE TRABAJO.- Acusan los accionantes que el numeral 373 inciso c) (antes, 366 inciso c)) del Código de Trabajo cuestionado, establece un porcentaje mínimo de apoyo a la huelga que resulta muy elevado y fija además, como requisito, la calificación de la huelga por parte de la autoridad pública para su iniciación; lo que a su modo de ver resultan exigencias difíciles de alcanzar, casi imposibles y en consecuencia, violatorias del contenido esencial del derecho de huelga. En relación con el porcentaje mínimo del sesenta por ciento (60%) de trabajadores adherentes de la huelga, este Tribunal estima que esa magnitud porcentual responde a un criterio de necesidad que persigue que el fenómeno social tenga como causa la suma de voluntades de un porcentaje significativo de trabajadores, que pretenda por ese medio la

defensa o mejora de sus intereses. El porcentaje del sesenta por ciento (60%) resulta además de necesario, razonable, por tratarse de la voluntad de un número relativamente superior a la mitad de los trabajadores; representa una mayoría clara que opta por ese medio de presión para procurar alcanzar sus objetivos legítimos. Este límite porcentual constituye una restricción adecuada, pues es claro para la Sala, que al establecer el legislador un porcentaje importante de empleados que apoyen el movimiento de huelga, se tiende a que dicho mecanismo sea realmente una medida extrema y no se utilice como primer recurso de presión; lo que responde al ánimo de preservar la continuidad de la actividad económica en beneficio de la comunidad. La intención del legislador, al establecer como requisito para la huelga que el movimiento cuente con el apoyo de al menos el sesenta por ciento de los trabajadores, concilia el medio empleado (restricción del sesenta por ciento de apoyo para la huelga) y su finalidad (que es la continuidad del servicio en beneficio de la sociedad). Se concluye que el porcentaje establecido sirve entonces para asegurar de manera efectiva la continuidad del servicio, que es lo que se pretende y no resulta una limitación excesiva del derecho de huelga que impida su ejercicio. Finalmente, en cuanto al otro requisito cuestionado que es la necesidad de contar con la declaratoria de la huelga por parte de la autoridad judicial para su iniciación, que establece el artículo 373 (366) del Código de Trabajo que reza: "Para declarar una huelga legal los trabajadores deben: a)... b)... c)...", este Tribunal estima que dicha disposición constituye una condición razonable, que de modo alguno restringe el derecho de huelga como dicen los accionantes. Por el contrario, es un mecanismo eficaz establecido legalmente, que permite valorar si la protesta extrema de inactividad laboral es o no huelga. Consecuentemente, procede declarar sin lugar la acción en cuanto a tal extremo."

Conclusión. Con base en las consideraciones expuestas, este Tribunal considera que la norma impugnada no resulta inconstitucional y por ende procede rechazar por el fondo la acción interpuesta.

Inconstitucionalidad de los artículos 368 (parte segunda) y 497 a 535 del Código de Trabajo

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁶

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.-

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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

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.-

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, 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.-

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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

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.-

Se debe formular, eso sí, una declaración respecto de los alcances de esta sentencia, ya que el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional sienta el principio de que la nulidad es declarativa y retroactiva a la fecha de la norma anulada, en el caso concreto, dada la particular circunstancia de que se está declarando una inconstitucionalidad por aplicación inconstitucional de cierta normativa, lo propio es tener como válido lo actuado y resuelto en firme hasta la fecha, por virtud del principio de la buena fe, de la seguridad jurídica y la misma cosa juzgada, que derivan en derechos adquiridos para determinados grupos y sujetos, de modo que esta sentencia surta efectos hacia el futuro. Igualmente considera necesario la Sala, hacer la aclaración de tener por excluidos de este régimen, a los obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, cuando los mismos sean contratados por el Estado conforme al ejercicio de su capacidad de Derecho Privado (artículos 3.2 y 112.2 y .3 de la Ley General de la Administración Pública). Esta sentencia implica, asimismo, que los procedimientos "de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social", previstos en los artículos 497 y siguientes del Código de Trabajo, no son aplicables del todo a las administraciones regidas por el derecho público de empleo, y que no son aplicables al resto de las administraciones, incluidas las empresas públicas-sociedades anónimas, mientras por ley no se subsanen las omisiones apuntadas en esta sentencia. Dado que dichos procedimientos contemplan no solo los laudos, propiamente (artículos 519 ss), sino también los arreglos directos (artículo 497 ss) y las conciliaciones (artículos 500 ss), todos estos instrumentos debe

entenderse que vencen en el plazo fijado por ellos. Queda claro por otra parte, que todos los procedimientos pendientes con motivo de esta acción de inconstitucionalidad, deberán tenerse por terminados y ser archivados.

Arbitraje laboral

Fundamento normativo y supuestos ante los que procede el arbitraje obligatorio

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁷

"III.- CONSIDERACIONES DE FONDO: Lleva razón la recurrente, en algunos de sus planteamientos. No obstante, como se verá, la sentencia recurrida se debe confirmar. En cuanto al primer reparo y con independencia de que lo planteado en su momento ante los Tribunales de Trabajo fuera o no, exactamente, un conflicto colectivo de carácter económico social; para esta Sala, lo cierto es que se trató de un conflicto colectivo en virtud de haber fracasado la negociación directa de la convención colectiva, al no haber llegado las partes a un acuerdo pleno sobre sus estipulaciones. Situación que, si bien se mira, no fue negada por el Ad quem. Ahora bien, analizado el artículo 56 del Código de Trabajo, lo que el mismo establece, en lo medular, es la obligación que tiene todo patrono particular que emplee los servicios de más de la tercera parte de sus trabajadores sindicalizados, de "celebrar" -vale decir, solemnizar o firmar- una convención colectiva con el respectivo sindicato o conjunto de sindicatos correspondientes, en su caso, cuando éste o éstos se lo soliciten. Eso es posible, en primera instancia, cuando entre esas mismas partes se logra llegar a un acuerdo pleno, sobre todas

sus estipulaciones; acuerdo que presupone, lógicamente, la negociación previa entre las partes acerca de las nuevas condiciones de trabajo. Ocasión en que directamente se suscribe, entre las partes, el correspondiente documento convencional. Pero así como cabe esa posibilidad, también es posible que, pese a las negociaciones, las partes no lleguen a un acuerdo pleno sobre todos los puntos o cláusulas en discusión. Es frente a esta situación que en virtud de la citada obligación de negociación colectiva, cualquiera de las partes puede recurrir a lo dispuesto por el inciso d) del citado artículo 56 *ibídem* -que no por casualidad es el último de los incisos-, en cuanto establece que: "Si transcurridos treinta días después de la solicitud hecha al patrono por el respectivo sindicato para la celebración de la convención colectiva, no hubieran llegado las partes a un acuerdo pleno sobre sus estipulaciones, podrá cualquiera de ellas pedir a los Tribunales de Trabajo que resuelvan el punto o puntos en discordia." . Esta facultad de someter la discordia a la decisión de un tercero, en este caso los Tribunales de Trabajo, para que sea resuelto por estos mediante una sentencia arbitral o laudo, se debe interpretar, en atención a su espíritu y finalidad, como una salida o solución institucional, prevista por el legislador, precisamente ante el evento de estancamiento o "entramamiento" de las negociaciones -y por ende, ante la falta de acuerdo pleno sobre todas las estipulaciones del documento convencional-. El obligado procedimiento de arbitraje, como cause para resolver el conflicto, es algo que se deduce -a contrario sensu -, del texto del párrafo último de dicho artículo pues dice que: " En los casos en que los patronos hayan celebrado contratos con el Estado, aprobados por una ley de la República, en los cuales se haya estipulado que no es obligatorio el procedimiento de arbitraje , para resolver los conflictos entre dicho patrono y sus trabajadores, al finalizar el término anteriormente señalado , cualquiera de las partes podrá acudir al procedimiento establecido en el Título Sexto de este Código". (énfasis suplido). En este supuesto -por lo dicho- la negociación del resto de la convención colectiva continúa, solo que, obligatoriamente, a través del citado cause judicial y concluye mediante la preceptiva sentencia arbitral, en la cual, por así disponerlo la ley, el Tribunal sustituye a las partes, pero tan solo en lo que es objeto de discordia, incorporándose las cláusulas laudatorias, así resueltas, en la convención colectiva. Por ejemplo, las cláusulas 21, 28, 39, 70, 151 y 160 en que, como se acepta, hubo discordia; a diferencia de las cláusulas 6, 7, 8, 31, 32, 34, 36, 80, 81 y 111 que sí fueron negociadas. En este y solo en este sentido, lleva razón la recurrente, en cuanto afirma que "...la misma (o

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

sea la convención colectiva) al no negociarse totalmente se trasladó a los tribunales de Trabajo para su resolución - en cuanto a las seis cláusulas últimas en discordia sean las 21, 28, 39, 70, 151 y 160-, todo ello acogiendo ANDAS a la facultad conferida por el artículo 56, inciso d) del Código de Trabajo. (...) . Asimismo, en cuanto deriva que: " ...en consecuencia, la convención colectiva resultante de este proceso, es un único instrumento colectivo, que ha regulado las relaciones laborales entre las partes, como cualquier otro de esta naturaleza, con la única diferencia de que seis de sus cláusulas fueron definidas por un tribunal judicial; sin embargo en cuanto a sus efectos corren igual suerte que todas las convenciones colectivas, (...)." De ahí que en los documentos públicos (visibles a folios 21 a 52), mediante los cuales se certifican, por separado, por el Departamento de Relaciones de Trabajo, algunas piezas de sus registros, a saber, copias que son transcripción de las cláusulas 6, 7, 8, 31, 32, 34, 46, 80, 81 y 111, invocadas por la actora, se diga de unas cláusulas, que son parte de la Convención colectiva de Trabajo suscrita entre las partes; y de otras, que fueron incorporadas a dicha convención, de conformidad con la sentencia No. 112, del Tribunal Superior de Trabajo, Sección Primera, de las 8:00 horas del 27 de febrero de 1990. De lo anterior es factible deducir, razonablemente, que hubo cláusulas que sí fueron negociadas con antelación por las partes, tanto fuera como dentro de los procedimientos judiciales propiamente dichos; así como otras que jurídica y formalmente, fueron incorporadas en la convención colectiva, por virtud del citado laudo. De modo que, pese a la conclusión del Ad quem sobre cláusulas convencionales por un lado y arbitrales por el otro, es lo cierto que el producto resultante de dicho proceso fue un solo instrumento jurídico y que, como expresa el recurrente, corría en cuanto a sus efectos la misma suerte de una convención colectiva; debiendo considerarse como tal. Ahora bien, no obstante lo dicho, aún así el alegato de prórroga automática no es de recibo pues, pese a la confusión sobre el tema -de la cual dio cuenta el Ad quem -, y al reparo de la recurrente de que nunca fuera notificada de ninguna denuncia al respecto ante el Ministerio de Trabajo, y que no consta en autos certificación alguna de ese Ministerio; lo cierto es que la afirmación del Instituto demandado en cuanto a la denuncia -la cual fue acogida por el Ad quem -, es una proposición que encuentra suficiente respaldo probatorio en el Oficio dirigido por el Instituto al Sindicato, Oficio No. G.92-0431 de 4 de junio de 1992 y copia del mismo, recibida ese mismo día por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; documentos visibles a folios 365 y 366; y que, entre otros, esta Sala ordenó incorporar

al proceso, para mejor proveer, mediante auto de las 8:30 horas del 14 de julio del presente año, visible a folio 798 del legajo de casación. Los cuales tienen pleno valor probatorio porque se trata, sobre todo, de documentos certificados notarialmente a folio 466 vuelto, en modo alguno arguidos de falsedad o declarados falsos. Y si bien la actora aportó junto a su demanda las mencionadas copias certificadas de las citadas cláusulas, indicándose de unas, que son convencionales; y de otras, que fueron incorporadas a la convención por el Laudo, no cabe presumir su vigencia pues en parte alguna se certifica, por el Departamento de Relaciones de Trabajo, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que dichas cláusulas están vigentes. Por las razones anteriores -más que por lo expuesto por el Ad quem- no encuentra la Sala que en el caso existieran errónea interpretación y aplicación del artículo 56 del Código de Trabajo. Por lo que se debe pasar, seguidamente, a conocer el alegato sobre derechos adquiridos de buena fe y situaciones jurídicas consolidadas; o bien, sobre los efectos ad futurum de las cláusulas normativas, como también lo titula la recurrente. IV.- Sobre esto último, la parte inconforme afirma que la sentencia del Tribunal de alzada comete el error de dar una solución simple, sea que la convención perdió vigencia por el vencimiento del plazo, por lo que se "encuentra eliminada del ordenamiento jurídico", "soslayando totalmente -según reprocha- las consideraciones que -aún aceptando eventualmente esa tesis- deban hacerse sobre derechos adquiridos y efectos futuros de las convenciones colectivas ...". Agravio el cual resulta inadmisibles por tratarse de un punto que no formó parte de las pretensiones de demanda; mismas que, si bien se mira, se redujeron a que en sentencia se declarara el deber del Instituto de cumplir, respetar o actuar conforme con lo establecido -en forma directa- por las cláusulas 6, 7, 8, 21, 31, 32, 34, 36, 89, 81 y 111 de la supuesta "Convención Colectiva", por lo que ninguna obligación tenía el Ad quem de pronunciarse al respecto, so pena de incurrir en incongruencia. En consecuencia, por no tratarse de una cuestión propuesta y debatida oportunamente por los litigantes en el proceso, resulta improcedente, desde luego, que la Sala la analice ahora, únicamente al interponer el recurso de casación pues, caso de hacerlo, se estaría alterando la litis en perjuicio de una de las partes -el instituto demandado-, en contra del debido proceso y los principios de congruencia y preclusión (artículos 99, 155 párrafo primero y 608 del Código Procesal Civil, aplicables de conformidad con el artículo 452 del Código de Trabajo).[...] Ahora bien, aún soslayando este defecto, no se aprecia, por la Sala, como ya se adelantó, que en el caso existan las acusadas violaciones. Cabe recordar, ante todo, que

las partes tienen por regla la carga de demostrar sus respectivas proposiciones de hecho. Así,

quien formula una pretensión, la tiene respecto a las afirmaciones de los hechos constitutivos de su derecho; y que, quien se oponga a una pretensión, la tiene en cuanto a las afirmaciones de hechos impeditivos, modificativos o extintivos del derecho del actor (doctrina del artículo 317 del Código Procesal Civil). Es de suponer, pues no es posible hacerlo de otra manera, por lo dicho, que al hablar de " la certificación del Ministerio de Trabajo" , se alude a los varios documentos públicos de autos, aportados junto a la demanda; extendidos por el citado Ministerio, mediante los cuales se certifican, por separado, las fotocopias de las cláusulas 6, 7, 8, 31, 32, 34, 36, 80, 81 y 111; indicándose de unas que son convencionales y de otras, que fueron incorporadas a la convención por el laudo. Ahora bien, cabe aclarar de entrada que el Ad quem no desconoció, pues homologó los mismos hechos que, con base en esos elementos de prueba, tuvo por demostrados el A quo; esto es, la existencia de esas cláusulas. La diferencia estriba en que, con base en las mismas, el Juzgado de primera instancia concluyó, en el fondo de su sentencia, que se trataba de disposiciones plenamente vigentes; lo cual dedujo, al parecer, por su existencia en sí; y por ello invocables por la parte actora. Mientras que, sin desconocer la certificación sobre la existencia de esas cláusulas, el Tribunal de alzada concluyó, por el contrario, por las razones que expuso, que tanto unas como otras habían perdido vigencia y desaparecido del ordenamiento jurídico, con antelación a incoarse el presente proceso, por efecto de denuncia o bien, por vencimiento del plazo; y por ello, no susceptibles de invocación. Ahora bien, haciendo abstracción de la hipótesis -no compartida por la Sala, como se explicó- sobre esa distinta naturaleza de las cláusulas -la conclusión en el sentido de su vencimiento y eliminación del ordenamiento sigue en pie, resultando ser la correcta, por todo cuanto ha sido considerado supra y que resulta ocioso repetir. No solo por el hecho probado de la denuncia de la convención -documentalmente acreditado por el demandado-, sino también por la insuficiencia probatoria, por parte de la actora, en el sentido opuesto; tanto por la parcialidad o falta de integralidad de lo acreditado mediante esos documentos públicos -pues solo se adjuntan algunas piezas de la convención-, como también porque mediante esas certificaciones se acredita solamente, que las fotocopias de las cláusulas adjuntas a ellas son fieles y exactas de los documentos que se encuentran depositados en el Departamento de Relaciones de Trabajo (artículo 370 Código Procesal Civil), pero no, que esas cláusulas estuvieren vigentes pues, aparte la fecha cierta en que fueron extendidas por

el oficial público, en ninguna de ellas se acredita dicha vigencia; lo cual tampoco procede deducir porque, en tratándose de documentos, resulta inadmisibles cualquier otra prueba, contra o fuera de lo contenido en esas certificaciones; excepto que se acredite por otro u otros documentos, de igual valor probatorio, el cual no fue aportado a los autos por la actora (doctrina del artículo 353 del Código Procesal Civil). Finalmente, el reparo de ultra petita tampoco se puede acoger. No solo porque es formal y en esta materia el recurso sólo procede por el fondo, sino también porque, en todo caso, como se sabe, ese vicio opera en cuanto a la parte dispositiva y en el "Por Tanto" de la sentencia que ahora nos ocupa el Tribunal de alzada no otorga ni concede, en exceso, ninguna pretensión; limitándose a revocar la sentencia dictada por el A quo, declarando sin lugar la demanda en todos los extremos petitorios. "

Nulidad de cláusula incluida en el contrato mediante la cual el trabajador acepta someter a arbitraje los posteriores conflictos que se deriven de la relación

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁸

" II.- Con independencia de lo que se resuelva en sentencia acerca de la naturaleza de la relación entre las partes de este proceso y la eficacia entre ellas del contrato en referencia, la cláusula a que se ha hecho mención, vistas las cosas como están en este momento, no puede oponerse al actor en lo personal, a los efectos de enervar su derecho de acudir a la jurisdicción de los tribunales de trabajo, a hacer valer derechos que él considera le asisten (artículos 41 y 70 de la Constitución Política y 1 y 392 y siguientes del Código de Trabajo). III.- No sobra agregar que para la Sala, las cláusulas arbitrales incluidas en los contratos propios de la materia de trabajo, a través de las cuales los trabajadores acepten someter a arbitraje los conflictos que surjan posteriormente entre las partes, son absolutamente nulas y, por lo tanto, ineficaces, pues en el fondo pueden implicar una imposición de la parte empleadora e implican de hecho una renuncia de antemano a la jurisdicción de los tribunales de trabajo que la Constitución Política les creó (artículos 74 de la Constitución Política, 11 y 17 del Código de Trabajo). Ciertamente que la propia Constitución establece en su artículo 43 que "Toda persona tiene derecho a dirimir sus diferencias patrimoniales por medio de

árbitros, aún habiendo litigio pendiente". Esto debe interpretarse, con mucho más razón en materia laboral, ante el peligro de que se impongan cláusulas arbitrales en los contratos de trabajo, en el sentido de que ese derecho puede ejercerse en relación con diferencias patrimoniales existentes o actuales, y no en sentido absoluto, porque eso, como se dijo, importa la renuncia de un derecho fundamental, lo cual está prohibido. "

Arbitraje laboral Demanda contra Banco Centroamericano de Integración Económica

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁹

"I.- Que, el demandado, opone la excepción de falta de competencia de jurisdicción de los Tribunales de Trabajo, bajo el argumento de que, el numeral 62 del Estatuto Orgánico del Fondo de Prestaciones Sociales del Personal del Banco Centroamericano de Integración Económica, dispone que la solución de las controversias, con respecto a los derechos y obligaciones derivados de dicho Estatuto, estará a cargo de un Tribunal de Arbitraje. Planteadas así las cosas se colige, a simple vista, que no se trata de la falta de competencia por razón del territorio nacional, a que se refiere el numeral 416, inciso a) y b), del Código de Trabajo, sino más bien, de la competencia material, al haberse escogido una vía, que según el demandado, no sería la idónea para resolver las diferencias entre las partes. No obstante la anterior aclaración nótese que, para estimar como acertada dicha tesis, habría que entrar a aplicar la normativa extranjera, lo que sin duda nos conduciría a un problema de aplicación de la ley laboral en el espacio -territorialidad-. Así las cosas, conviene hacerle frente a dicha problemática, a fin de evitar futuras controversias sobre el particular, sin que lo que se resuelva pueda significar un adelanto de criterio sobre el fondo del asunto. En primer lugar, el artículo 28 del Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica -Ley N° 3152, de 6 de agosto de 1963-, permite entablar acciones judiciales contra la Institución ante un tribunal jurisdiccional, con competencia en el territorio de un País miembro, donde el Banco tenga establecida alguna oficina, o donde exista designado un agente o un apoderado, con facultades para aceptar el emplazamiento o la notificación de una demanda judicial. Al respecto, consta en autos que, el Licenciado [...] es apoderado generalísimo sin límite de suma del Banco accionado, con oficinas en San Pedro de Montes de Oca [...]; lo cual permite

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

concluir que, siendo Costa Rica país signatario del convenio Constitutivo del ente demandado y que, además, éste cuenta aquí con un representante judicial y extrajudicial, el mismo sí puede ser demandado ante los Tribunales Costarricenses, máxime que el instrumento jurídico que lo autoriza, es un Convenio Internacional, aprobado y ratificado por la Asamblea Legislativa, que tiene rango superior a las leyes ordinarias -artículo 7° de la Constitución Política-. Además, cabe también acotar que en virtud de lo dispuesto por el artículo 1°, de dicho Convenio Constitutivo, la Institución se rige tanto por ese instrumento jurídico como por los Reglamentos que se emitan y, entre ellos, debe tenerse en cuenta la disposición general aprobada por el Directorio, N° DI-117/82, en la sesión N° 1029, de 4 de noviembre de 1982, bajo el nombre de "Estatuto Orgánico del Fondo de Prestaciones Sociales del Personal del Banco Centroamericano de Integración Económica", y la otra, N° AG-5/89, adoptada por la Asamblea de Gobernadores del Banco, en su trigésima reunión extraordinaria, celebrada el 16 de junio de 1989, bajo la denominación de "Reglamento de Organización y Administración del Banco Centroamericano de Integración Económica" [...]. Así las cosas, los Tribunales Costarricenses son competentes para dirimir los conflictos jurídicos individuales, que puedan surgir en virtud de la aplicación de esas disposiciones generales -artículo 395, inciso a), párrafo 1° del Código de Trabajo-. En ese orden de ideas, el punto a dirimir se ubica en la aplicación al subjúdice, del numeral 62 del antes citado Estatuto Orgánico, en cuanto establece que las diferencias que surjan con respecto a los derechos y obligaciones derivados del mismo, deben someterse necesariamente a arbitraje, con lo que la incompetencia alegada por el demandado, es por la vía escogida para resolver la controversia. Sin embargo, es también de interés resaltar que, el actor, al manifestar su inconformidad con la resolución del Juzgado que acogió la referida falta de competencia, destacó la prevalencia de la Jurisdicción Laboral por encima de la vía del arbitraje. Para ello, trae a colación el principio de territorialidad de la Legislación Nacional sobre la extranjera, pero, como bien lo indicamos líneas atrás, el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica y sus reglamentos, no son normativa extranjera, ya que forman parte integral de nuestro ordenamiento jurídico interno, al haber sido aprobados y ratificados por la Asamblea Legislativa, en virtud de una Ley de la República; alcanzando el convenio con ello, inclusive un rango superior a la ley ordinaria. Así las cosas, es tesis de principio de la Sala que, por encima de la territorialidad, de la regla de la norma más favorable y de la

competencia de los Tribunales comunes de Trabajo, se encuentra la Jurisdicción establecida en aquella normativa; lo que se confirma con el texto expreso del artículo 43 de la Constitución Política, que dice: "Toda persona tiene derecho a terminar sus diferencias patrimoniales por medio de árbitros, aún habiendo litigio pendiente."

Arbitraje laboral establecido en convención colectiva

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹⁰

"I.- Alega el Apoderado Especial Judicial de la Institución actora que, la sentencia del Tribunal Superior de Trabajo [...], que confirmó lo resuelto en primera instancia, incurrió en violación de los artículos 395 y 486 del Código de Trabajo, y de los artículos 22 y 39 de la Convención Colectiva suscrita entre la Universidad Nacional, y el Sindicato de Trabajadores Universitarios. Indica el recurrente que, el fallo impugnado, no se refirió a la petitoria principal ni a las peticiones subsidiarias de la demanda, en las que se solicitó se declarara que el laudo del árbitro carecía de existencia jurídica y también la nulidad absoluta del mismo. Estima el gestionante que los vicios de nulidad en que incurrió el laudo arbitral se sustentan en la falta de aceptación del cargo por parte del árbitro designado y la consecuente falta de juramentación. Señala además, que el Rector de la Universidad, apeló lo resuelto por el laudo arbitral ante el Consejo Universitario, donde se revocó el fallo arbitral y confirmó el despido en contra del [...], conforme lo había acordado inicialmente el señor Rector. Finalmente, señala el recurrente, que el árbitro carecía de competencia para fallar, por cuanto la misma es exclusiva de la Junta de Relaciones Laborales, de conformidad con los artículos 29 y 32 de la citada Convención Colectiva. De acuerdo con la Constitución Política, artículo 70, "Se establecerá una jurisdicción laboral, dependiente del Poder Judicial"; y en el artículo 74 de esa misma ley fundamental, se dice, en lo que interesa, que "Los derechos y beneficios a que este capítulo se refiere son irrenunciables". De aquí debe colegirse, si la Constitución Política es la fuente primordial de interpretación de toda la demás legislación, porque ésta no debe ser otra cosa que desarrollo de los preceptos de aquélla, que los

fallos de los tribunales de arbitraje previstos en las convenciones colectivas de trabajo, como parte de los procedimientos disciplinarios, sólo tienen valor desde el punto de vista administrativo e internamente, porque no se trata de un arbitraje dependiente del Poder Judicial. Y ese carácter administrativo del arbitraje no cambia por el hecho de que se pueda designar como árbitro a un juez, porque ese no es el arbitraje organizado en el Código de Trabajo como dependiente del Poder Judicial. Es una situación similar a la intervención de los jueces como jefes impropios; o sea que en tal caso tiene el carácter de órgano administrativo impropio. El procedimiento disciplinario, no es otra cosa que la concatenación de una serie de actos, cuya finalidad en el campo disciplinario, es hacer posible, mediante la tutela de los derechos establecidos para las partes interesadas, un resultado final buscado por la parte empleadora, y que no es otra cosa que la sanción disciplinaria del trabajador. De acuerdo con lo expuesto en el párrafo anterior, lo que se resuelve en aquella vía no es ejecutable en sede jurisdiccional, porque la sentencia de aquel árbitro no tiene el carácter de judicial. No produce estado y por ello no es ejecutoria. Si en el campo administrativo la decisión arbitral, como órgano sustituto de la Junta de Relaciones Laborales, es vinculante para el patrono, éste no podrá acordar el despido si la decisión del árbitro es favorable al trabajador y en todo caso no se produce verdaderamente un conflicto jurídico ventilable en los tribunales de trabajo al amparo de lo dispuesto por el artículo 395 del Código de Trabajo, porque, no se puede desconocer que ese resultado proviene de su misma organización administrativa, aunque en ella, en razón de los intereses en juego, haya permitido la integración bipartita, de tal manera que, en este caso la pretensión de modificar lo acordado para obtener el despido implicaría la búsqueda de un pronunciamiento favorable a la potestad de despedir y, consecuentemente, una superposición del órgano jurisdiccional en la toma de decisiones administrativas. Preocupa la tutela de los derechos del patrono ante el ejercicio abusivo de facultades o ante el amañamiento de esos órganos. En esos supuestos se puede pensar que el mecanismo de defensa del patrono puede estar, como no hay vía específica para la lesividad en materia laboral, en desatender el acto abusivo y despedir, si es el caso, y después invocar la lesión con motivo de defensa y de mantenimiento del despido. Si el resultado final del procedimiento es negativo para el trabajador, porque los órganos competentes acordaron o recomendaron el despido, sí puede tener lugar un conflicto de aquel tipo y al trabajador no se le puede negar legitimación para plantear la cuestión del despido injusto en la

vía laboral dependiente del Poder Judicial, la que, como se dijo, es irrenunciable. Del mismo modo, si la parte patronal desatiende la decisión vinculante del órgano del procedimiento, el trabajador puede demandar al amparo en la vía laboral ordinaria (artículo 395), sin perjuicio del derecho del patrono de justificar el despido y la desatención en la lesividad, cuando de ello se trata, según se dijo; más de ninguna manera es posible plantear el problema en la vía de ejecución de sentencia, como si se tratara de una sentencia ejecutoria, porque el pronunciamiento arbitral de aquel tipo no tiene tal carácter. De acuerdo con lo expuesto, no estuvo bien la intervención de los tribunales de trabajo en la llamada ejecución de sentencia en que se dispuso la reinstalación y el pago de salarios caídos. Pero lo cierto es que, bien o mal, ello tuvo lugar, con intervención de los tribunales, aspecto éste (la existencia de un pronunciamiento judicial firme) que no es posible dejar de tener en cuenta. La demanda, en el fondo, lo que pretende es que se deje sin efecto esa sentencia judicial, pero no por lo que se expuso, sino que, dando por sentada la correcta intervención judicial, que se declare que lo fallado está viciado de nulidad absoluta y de ahí que la reinstalación y el pago de salarios caídos constituyen pago de lo indebido (lo que conlleva a dejar las cosas como estaban antes de la intervención de los tribunales), porque esa intervención estuvo precedida de errores en el procedimiento administrativo. Dejando a un lado las elecubraciones hechas para efectos de entender la situación, lo que se pretende parece improcedente, pero no porque el fallo arbitral tenga fuerza de cosa juzgada material, sino porque esas cuestiones sólo pudieron ser apreciadas en el fallo de los tribunales de justicia y no en la vía separada (ordinaria). Los procesos judiciales son autónomos y los aspectos procesales o de validez de sus fallos sólo pueden plantearse dentro de ellos mismos. De admitirse que se puedan ventilar en vía separada, se abre la posibilidad de un nuevo recurso no autorizado expresamente por la ley, con lo cual se viola el indicado principio de autonomía y se posibilita una postergación indeseable de los litigios, según se ha interpretado desde siempre. Por esa razón, la pretensión carece de derecho y es con base en lo dicho que se debe confirmar el fallo del tribunal en este aspecto."

Inconstitucionalidad de algunas cláusulas de Convenciones Colectivas

Nulidad del artículo 92 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y el Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y de Telecomunicaciones (SITET)

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹¹

Si bien lo que en concreto impugna el actor es el párrafo primero del artículo 92, lo cierto es que el párrafo 2° lo que contiene es una excepción a la regla general establecida en el anterior. Por ello, esta Sala valorará la validez del párrafo 1°, pero en caso de declararlo inconstitucional, el párrafo 2° deberá correr la misma suerte.

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 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 no implica que sea inválida cualquier negociación colectiva en el sector público, pero de conformidad con lo dispuesto en los artículos 191 y 192 constitucionales, únicamente resulta posible respecto de aquellos funcionarios que no realicen gestión pública. 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, celebren 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 hasta 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 acarrear consecuencias financieras a cargo de la Hacienda Pública, es claro que cláusulas como la ahora impugnada 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 la cláusula impugnada.

Esta Sala no cuestiona que la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, o cualquier otro ente de la Administración Pública, pueda reconocer determinados incentivos o beneficios a sus trabajadores. Lo anterior puede constituir una medida idónea para remunerar una exigencia especial del puesto de trabajo, que implique determinadas calificaciones profesionales o habilidades a quienes lo desempeñen, o bien para compensar un riesgo particular que caracteriza el desempeño de tales funciones, sea un riesgo material (por ejemplo, labores físicamente peligrosas) o uno de carácter legal (por ejemplo, trabajo susceptible de generar responsabilidad civil). Un beneficio, en cambio, se convierte en privilegio cuando no encuentra una justificación que razonablemente lo ampare. El principio de igualdad jurídica determina un tratamiento igual para quienes se encuentren en situaciones semejantes y un tratamiento desigual para quienes estén en situaciones diferentes. La diferencia de situación puede ser real, o bien, determinada por la ley, en cuyo caso tal determinación está sujeta al principio de razonabilidad para ser válida: la diferencia debe ser razonable. Caso contrario, se puede incurrir en una discriminación odiosa por irrazonable, y como tal creadora de una situación que no se conforma con el principio establecido en el artículo 33 constitucional. La Sala Constitucional, ha sostenido al respecto, el siguiente criterio:

"...solo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Pero además, la causa de justificación del acto considerado desigual, debe ser evaluada en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que debe existir, necesariamente, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha..." (Sentencia número 0316-93, de las nueve horas con treinta y nueve minutos del veintidós de enero de mil novecientos noventa y tres, reafirmada por sentencia número 1045-94 de las once horas cincuenta y un minutos del dieciocho de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, entre otras)

En el ámbito de la relación de servicio, podría considerarse válido que el Estado o la Administración reconocieran a sus trabajadores en forma excepcional e individual, desde un punto de vista económico los denominados pluses como forma de incentivo, pero ello en el tanto se trate de un reconocimiento por una conducta personal que supere el debido cumplimiento de la

prestación de trabajo. Cuando ese reconocimiento es general, y no tiene relación alguna con la mayor o mejor prestación del servicio, se podría estar en presencia de un privilegio, que como tal no puede encontrar sustento constitucional. En este caso, el artículo 92 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. y el Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y de Telecomunicaciones (SITEC) establece una prestación que no deriva de ninguna causa derivada de la naturaleza de las labores llevadas a cabo por sus funcionarios, por lo que resulta injustificable y desmedida la disposición, en tanto reduce en un 50% el pago por los servicios eléctricos que presta la Compañía. Desde este punto de vista, estima este Tribunal que tal beneficio es un privilegio injustificado, que resulta irrazonable y desproporcionado, porque únicamente a los trabajadores de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz se les exime del pago de una obligación que los demás usuarios de tales servicios deben cancelar en forma íntegra. Este privilegio ha significado a la fecha para la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, la erogación de millones de colones por parte de una empresa estatal a la cual se le destina el cumplimiento de un importante servicio público de carácter estratégico, como es la distribución de electricidad. Es evidente que los montos que la Compañía deja de percibir para cubrir este "beneficio", deben ser compensados por los demás usuarios de sus servicios, entre los que se incluyen personas con niveles de ingresos inferiores a los beneficiarios. También se ve afectado el cabal cumplimiento de los principios que rigen los servicios públicos en Costa Rica; pues la disminución en los ingresos de la Compañía incide en la calidad, universalidad, eficiencia y continuidad de los servicios que presta. De cualquier modo, todos estos argumentos no conducirían a la inconstitucionalidad de la norma impugnada, si con ella se estableciera una retribución correlativa a cualquiera de los factores que se mencionó, es decir, a una especificidad del servicio que legitime el otorgamiento de una prestación adicional. Por el contrario, la norma impugnada establece un "beneficio" carente de causa legítima, lo que implica una liberalidad absolutamente inaceptable en una institución pública, que aunque constituida bajo la forma de una empresa mercantil, lleva a cabo un servicio público esencial y maneja fondos pertenecientes a la Hacienda Pública. La gestión de estos fondos debe sujetarse a los principios de legalidad, austeridad y razonabilidad en el gasto público, lo que impone una prohibición de derrochar o administrar tales recursos como si se tratase de fondos privados, aún tratándose de la empresa pública. Así las cosas, estima la Sala que lleva razón el accionante en su reclamo, en relación con la

invalidez del artículo 92 de la Convención. No ocurre lo mismo en cuanto a la totalidad de la Convención, pues -según se definió en el "considerando" anterior- incluso en el ámbito público es admisible la negociación colectiva, con las salvedades que allí se mencionan.

A partir de los argumentos contenidos en los párrafos que anteceden, esta Sala concluye que el artículo 92 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. y el Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y de Telecomunicaciones (SITEC), firmada el treinta de agosto de mil novecientos noventa y cinco, es inconstitucional, por lo que deberá ordenar su anulación, con efecto declarativo y retroactivo a la fecha de emisión del acto anulado, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. Al respecto, entiende la Sala que, en este caso, son derechos adquiridos los descuentos recibidos por los trabajadores de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz en sus cuentas por electricidad al amparo del artículo 92 de su Convención Colectiva, antes de la fecha de la publicación integral de esta sentencia en el Boletín Judicial. Las diferencias correspondientes no podrán ser reclamadas por la Administración a los beneficiarios. Luego de la publicación integral de este fallo en el Boletín Judicial, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz deberá seguir calculando la cuenta de sus funcionarios, por servicios de electricidad, sin considerar el descuento previsto en la norma que por este medio se anula.

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

Convención colectiva del Instituto Nacional de Seguros Declaración de inconstitucionalidad Artículos 26, 27 inciso i), 44, 56 incisos k), l), m), n) y o), 61, 134, 137 y 141 incisos a) y b) de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de Seguros (INS).

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹²

Sobre la admisibilidad. La actividad financiera del Estado supone el cumplimiento de criterios de economía y eficiencia al

utilizarse los fondos públicos, es decir de racionalización que impide legal y moralmente el derroche y da el derecho a la colectividad de exigir la eficacia y eficiencia del uso de los dineros que destina al financiamiento del Estado. Estos deberes se imponen a la Administración en general, lo cual incluye sin duda a la empresa pública, y talvez con mayor rigor aún, después de todo son fondos públicos utilizados a favor de empleados sujetos a un régimen privado. Esta Sala ha reconocido que la legitimación para la defensa del buen manejo de fondos públicos es un interés difuso, de tal forma que los accionantes, pueden cuestionar en esta vía la constitucionalidad de las normas que autorizan esos gastos directamente en su condición de ciudadanos, sin necesidad de ninguna otra legitimación especial o acreditación de la vía incidental. Al respecto, resulta aplicable lo señalado en la sentencia número 2003-11735 de las catorce horas cincuenta y ocho minutos del quince de octubre del dos mil tres, en la que se consideró:

“[...] reiterada jurisprudencia de esta Sala niega a los Diputados una legitimación especial para interponer la acción de inconstitucionalidad sin el asunto previo judicial, incluso de amparo o hábeas corpus, o en el procedimiento tendente a agotar la vía administrativa exigido por el artículo 75.1 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, ya que los únicos funcionarios que, en virtud de sus cargos, no lo requieren son el Contralor, Procurador y Fiscal Generales de la República y el Defensor de los Habitantes conforme al párrafo 3º del mismo. Por otra parte, la Sala ha interpretado que el supuesto establecido en el artículo 75.2, sobre la defensa de intereses que atañen a la colectividad en su conjunto, se refiere a intereses de naturaleza corporativa de una colectividad concreta, y sistemáticamente ha rechazado la legitimación para accionar directamente en esta vía de control de constitucionalidad de quienes sólo ostenten un interés por la legalidad constitucional, porque esto supondría admitir la existencia de una especie de acción popular que nuestro ordenamiento, en general, rechaza” (sentencia número 2621-95 de las quince horas treinta y tres minutos del veintitrés de mayo de 1995). En virtud de lo expuesto, la condición de Diputada de la quejosa resulta insuficiente para justificar un interés colectivo en este asunto. En lo relativo a la defensa de intereses difusos, la Sala ha señalado que resulta “un tipo especial de interés, cuya manifestación es menos concreta e individualizable que la del colectivo recién definido en el considerando anterior, pero que no puede llegar a ser tan amplio y genérico que se confunda con el

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

reconocido a todos los miembros de la sociedad de velar por la legalidad constitucional, ya que éste último -como se ha dicho reiteradamente- está excluido del actual sistema de revisión constitucional. Se trata pues de un interés distribuido en cada uno de los administrados, mediato si se quiere, y diluido, pero no por ello menos constatable, para la defensa, en esta Sala, de ciertos derechos constitucionales de una singular relevancia para el adecuado y armónico desarrollo de la sociedad" (sentencia número 360-99 de las quince horas cincuenta y un minutos del veinte de enero de 1999). Conforme a esta jurisprudencia, el interés difuso se caracteriza por un aspecto eminentemente subjetivo, el relativo a su pertenencia, y otro objetivo, relacionado con la incidencia del bien en la sociedad, que lo distingue de otras situaciones jurídicas. Desde el punto de vista subjetivo, la pertenencia o titularidad de un interés difuso se encuentra difuminada en un grupo humano no individualizado, que coparticipa en el disfrute del bien jurídico objeto del interés, pero cuya conformación no resulta de un conjunto de sujetos identificable, abarcable y de contornos relativamente nítidos, como sí ocurre en el interés colectivo. Desde la perspectiva objetiva, no todo interés "difuminado" adquiere la categoría jurídica de "interés difuso", sino únicamente aquellos impregnados de una profunda relevancia social, cuya valoración resulta de las circunstancias de cada caso. Al respecto, la jurisprudencia ha considerado diversos derechos que gozan de tales características, como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país y el buen manejo del gasto público, entre otros. A manera de ejemplo, la Sala ha señalado que "un daño ambiental no afecta apenas a los vecinos de una región o a los consumidores de un producto, sino que lesiona o pone en grave riesgo el patrimonio natural de todo el país e incluso de la Humanidad; del mismo modo, la defensa del buen manejo que se haga de los fondos públicos autorizados en el Presupuesto de la República es un interés de todos los habitantes de Costa Rica, no tan solo de un grupo cualquiera de ellos. Por otra parte, la enumeración que ha hecho la Sala Constitucional no pasa de una simple descripción propia de su obligación -como órgano jurisdiccional- de limitarse a conocer de los casos que le son sometidos, sin que pueda de ninguna manera llegar a entenderse que solo pueden ser considerados derechos difusos aquellos que la Sala expresamente haya reconocido como tales; lo anterior implicaría dar un vuelco indeseable en los alcances del Estado de Derecho, y de su correlativo «Estado de derechos», que -como en el caso del modelo costarricense- parte de la premisa de que lo que debe ser expreso son los límites a las libertades, ya que éstas subyacen a

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

la misma condición humana y no requieren por ende de reconocimiento oficial" (sentencia número 2001-8239, de las dieciséis horas siete minutos del catorce de agosto del 2001)."

Comprobada la legitimación y el cumplimiento de los demás requisitos formales que establecen los artículos 73 y siguientes de la Ley de Jurisdicción Constitucional la acción resulta admisible.

Objeto de la impugnación. Se impugnan los artículos 26, 27 inciso i), 44, 56 incisos k), l), m), n) y o), 61, 134, 137 y 141 incisos a) y b) de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de Seguros (INS).

Sobre el fondo. La posibilidad de negociar colectivamente para los 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, ha sido reconocida reiteradamente por esta Sala a partir de la sentencia número 3053-94, criterio que ratifica después en las sentencias 7730-2000 y 04453-2000, que en el caso de la primera se ha pronunciado ya sobre la naturaleza jurídica de la relación laboral de los trabajadores del Instituto Nacional de Seguros y su posibilidad de celebrar convenciones colectivas. En esa sentencia se reconocen además, varias premisas importantes que vale la pena retomar. En primer lugar, 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 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 sindicalización, a la convención colectiva y a los conflictos colectivos. Pero confirma, eso sí, su propia sentencia número 1696-92, 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 de 1949, 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 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 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. En segundo lugar, reconoce la Sala que 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 plenamente 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. Esa imposibilidad jurídica de la negociación colectiva en el sector público, ha sido la que históricamente ha imperado en Costa Rica, según lo señalado en la sentencia de la Sala de Casación número 58 de las quince horas del veinte de julio de mil novecientos cincuenta y uno. Asimismo, en mayo de mil novecientos cincuenta y tres y diciembre del cincuenta y cuatro, se promulgaron el Estatuto del Servicio Civil y su Reglamento, y en interpretación de sus contenidos - constitucionales y legales- la Procuraduría General de la

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

República sostuvo la tesis de la imposibilidad jurídica de la negociación colectiva en forma reiterada. En mil novecientos setenta y nueve 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. En mil novecientos ochenta el Consejo de Gobierno prohibió, por directriz, que se celebraran convenciones colectivas en el sector público; luego, seis años más tarde, en mil novecientos ochenta y seis, autorizó un mecanismo de aprobación de prórrogas a las convenciones colectivas anteriores a la Ley General de la Administración Pública, que después, en mil novecientos noventa y dos, se transforma en el llamado Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos. 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. En tercer lugar, 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 público, lo que les faculta para negociar colectivamente". Finalmente, la Sala ha reconocido 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, en la que se

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

expresó en el considerando segundo, 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 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 Instituto Nacional de Seguros 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.

Esta Sala, sin embargo, también ha reconocido en el precedente citado, que si bien resulta constitucionalmente posible la aplicación de la institución de las convenciones colectivas, 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, 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,

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

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 número 1696-92 de esta Sala, indudablemente tampoco pueden excepcionarse principios y normas de rango constitucional.

Como ha reconocido esta Sala en varios antecedentes (sentencia número 9992-04), en el Estado de derecho moderno, no existen zonas de inmunidad, es decir, ajenas al control jurisdiccional, ni siquiera los actos de gobierno son susceptibles de escapar el test de razonabilidad y proporcionalidad, como parámetros esenciales de la constitucionalidad de los actos y normas dictados en una democracia. No existe entonces prácticamente ningún círculo de inmunidad del poder, de ningún sector, que esté por encima de la Constitución y la Ley, de ahí que necesariamente la supremacía del derecho de la Constitución también sea una exigencia del derecho laboral colectivo. Por esa razón, la Sala no comparte las alegaciones del Sindicato sobre la imposibilidad de anular constitucionalmente las cláusulas de las convenciones colectivas, porque de conformidad con el grado de evolución y madurez de nuestro estado de derecho, ningún grupo de poder, ni siquiera el Estado mismo, está exento de la obligación de respetar los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad constitucionales.

Cabe aclarar que si bien es cierto los Convenios e Instrumentos de Derechos Humanos vigentes en la República tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que son superiores a la misma, en cuanto otorguen mayores derechos o garantías a las personas -tema ya reconocido por esta Sala desde la sentencia 2313-95-, naturalmente ello es así, en cuanto vengán a armonizar con el resto del derecho de la Constitución. No puede convencionalmente dejarse sin efecto los alcances del régimen estatutario regulado a partir de la reforma de mil novecientos cuarenta y nueve, y hacer un quiebre en el sistema de empleo, sin que se haga la reforma constitucional respectiva conforme lo establece la propia Constitución.

El mismo test corresponde hacerlo con los actos con rango legal entre las partes, que otorgan derechos financiados con fondos públicos, por la afectación que tiene sobre las finanzas del Estado. Después de todo como lo reconoce la doctrina, la

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Administración Pública no es hacienda privada y por lo tanto el dinero que se compromete, como no es propio, debe ser administrado dentro del marco de la ley, lo cual incluye necesariamente el mencionado test de razonabilidad y proporcionalidad. Esta claro que la actividad financiera supone el cumplimiento de criterios de economía y eficiencia, es decir de racionalización de la actividad financiera que impide legal y moralmente el derroche y da el derecho a la colectividad de exigir no sólo la eficacia sino impedir ese derroche, después de todo son los dineros de esa colectividad los que están siendo administrados. Estos deberes se imponen a la Administración en general, lo cual incluye sin duda a la empresa pública, y talvez con mayor rigor aún, especialmente si son fondos públicos utilizados a favor de empleados sujetos a un régimen privado. Es por eso que la jurisprudencia de esta Sala ha concluido que si bien se permiten los laudos y las convenciones colectivas en las empresas del Estado, la posibilidad de negociación no puede ser irrestricta, debiendo respetarse, entre otras, las limitaciones que se exigen para armonizar el gasto público con la disponibilidad presupuestaria, así como que no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes como consecuencia del proceso de negociación.

Ese análisis de ninguna manera implica un desconocimiento del derecho internacional en materia laboral suscrito por el país, ya reconocido y aplicado en innumerables sentencia de esta Sala. Entre estas la número 04453-2000, que en lo que interesa consideró:

LOS CONVENIOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT).- En el escrito que presentó ante la Sala el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica, afirma que las convenciones colectivas en general y las del sector público, con los alcances que ese informe les confiere, están reconocidas en los principales convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y alude, específicamente, a los convenios que se distinguen con los números 87, 98, 135 y 151, que para los efectos de esta consulta, la Sala examina individualmente:

a).- Convenio No. 87 "relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación".

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Este convenio fue adoptado en la Trigésima Primera Reunión celebrada en la Ciudad de San Francisco, del 17 de junio al 10 de julio de 1948; entró en vigor el 4 de julio de 1950; fue aprobado en Costa Rica por la Ley 2561 de 11 de mayo de 1960, y sobre su contenido y para los efectos del tema bajo análisis, señala el sindicato SEBANA, que contiene cuatro garantías y dos cláusulas de salvaguardia, que por su orden son:

- el derecho de los trabajadores y empleadores a constituir organizaciones sindicales, así como afiliarse a ellas (artículo 2);

- autonomía política, estatutaria, administrativa y programática y el deber de las autoridades públicas de abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal (artículo 3);

- la protección especial de las organizaciones sindicales, frente a la disolución o suspensión administrativa, que queda prohibida (artículo 4);

- el libre derecho de las asociaciones sindicales de constituir y de afiliarse a federaciones y confederaciones y a organismos internacionales de trabajadores y de empleadores (artículo 5);

- la primera cláusula de salvaguardia es la contenida en el artículo 7, en virtud de la cual, no se puede condicionar, de ninguna forma, el ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 2, 3 y 4;

- y la segunda, que regula las medidas que pueda tomar la legislación local en defensa del orden público y la legalidad (relación de los artículos 8, 10 y 11).

En realidad, el texto del convenio tiene gran relevancia, en la medida en que proclama la libertad sindical; pero la Sala no encuentra en este documento, la enunciación expresa al derecho a celebrar convenciones colectivas en el sector público; se hace abstracción, por ahora, del ejercicio que hace SEBANA para afirmar

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

que no puede haber libertad sindical si no existe la posibilidad jurídica de suscribir convenciones colectivas de trabajo, independientemente de que el sindicato pertenezca al sector público o privado, lo que se analizará posteriormente.

b).- Convenio No. 98 "relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicalización y de negociación colectiva".

Adoptado en la Trigésima Segunda Reunión, celebrada en Ginebra, el 8 de junio de 1949; entró en vigor el 18 de julio de 1951; fue aprobado, también, por la Ley No. 2561 de 11 de mayo de 1960, y sobre su contenido, SEBANA alude expresamente a los artículos 5 y 6, para indicar que en el primero se establece el principio general que remite a la legislación nacional de cada Estado, en lo que se refiere a la aplicación del convenio a las fuerzas armadas y policía, cláusula que también está contenida en el convenio anterior; y aludiendo al artículo siguiente, que literalmente dispone "El presente convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto". Comenta el sindicato que esta norma ha sido objeto de varios análisis en la OIT, en razón de que muchos gobiernos la han entendido en el sentido de que no es posible la convención colectiva en el sector público, lo que va más allá de la razón de ser de la disposición. En otras palabras, SEBANA entiende que la OIT al examinar el artículo 6 del convenio, le da un alcance restringido a la limitación, para conducir a la interpretación de la necesidad de diferenciar entre funcionarios que cumplen actividades propias de la administración del Estado, de los demás empleados del gobierno, para concluir que la restricción " (...) solo afectaría a aquellos funcionarios públicos o jefes que representan la Administración del Estado y sus instituciones y que actúan como órganos de poder de esas administraciones, en virtud de la relación orgánica que los liga a la Administración ".

c).- Convenio No. 135 "relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa".

Adoptado en la Quincuagésima Sexta Reunión, celebrada en Ginebra del 2 al 23 de junio de 1971; fue aprobado por Ley 5968 del 9 de noviembre de 1976. Aunque citado en su escrito por SEBANA, no se

hace a él referencia expresa ni análisis alguno. Sin embargo, es importante resaltar que está concebido para dotar a los representantes sindicales de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos en el ejercicio de esa representación, siempre y cuando actúen conforme con las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor (artículo 1) y por ello, además del convenio, en la misma Ley se aprobó la Recomendación No. 142, sobre la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa, acordada en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, que se resume en el contenido de su artículo 5°, que literalmente dispone: "Los representantes de los trabajadores en la empresa deberían gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representante de los trabajadores, de su actividad como tales representantes, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical, siempre que dichos representante actúen conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor".- El tema sirve de base, para que se afirme que no permitir las convenciones colectivas en el sector público, implica una manera de obstaculizar el libre ejercicio de la representación sindical.

d).- Convenio No. 151 "sobre la protección del derecho del sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública".

Fue adoptado en la Sexagésima Cuarta Reunión, celebrada en Ginebra del 7 al 28 de junio de 1978; no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa y en consecuencia, no ha sido ratificado por Costa Rica. Del documento, para los efectos de esta sentencia, se extraen los párrafos y artículos que se transcriben y comentan:

"Recordando que el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, no es aplicable a ciertas categorías de empleados públicos y que el Convenio y la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971, se aplican a los representantes de los trabajadores en la empresa;

Tomando nota de la considerable expansión de los servicios prestados por la administración pública en muchos países y de la necesidad de que existan sanas relaciones laborales entre las

autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos;

Observando la gran diversidad de los sistemas políticos, sociales y económicos de los Estados Miembros y las diferentes prácticas aplicadas por dichos Estados (por ejemplo, en lo atinente a las funciones respectivas de las autoridades centrales y locales; a las funciones de las autoridades federales, estatales y provinciales; a las de las empresas propiedad del Estado y de los diversos tipos de organismos públicos autónomos y semiautónomos, o en lo que respecta a la naturaleza de la relación de empleo);

Teniendo en cuenta los problemas particulares que plantea la delimitación del campo de aplicación de un instrumento internacional y la adopción de definiciones a los fines del instrumento en razón de las diferencias existentes en muchos países entre el empleo público y el empleo privado, así como las dificultades de interpretación que se han planteado a propósito de la aplicación a los funcionarios públicos de las disposiciones pertinentes del Convenio sobre el derecho a la sindicación y de negociación colectiva, 1949, y las observaciones por las cuales los órganos de control de la OIT han señalado en diversas ocasiones que ciertos gobiernos han aplicado dichas disposiciones en forma tal que grupos numerosos de empleados públicos han quedado excluidos del campo de aplicación del Convenio (...) "

De este contenido de la parte considerativa del Convenio y de la doctrina del Derecho del Trabajo, la Sala entiende que se derivan las siguientes conclusiones iniciales: a) que el derecho colectivo del trabajo, encuentra su ratio legis en la necesidad del trabajador de agruparse, para contrarrestar la inferioridad en que se encuentra frente al patrono y por ello es que su base jurídica se encuentra en el derecho de asociación y más específicamente, en el de sindicación; b) que en esta rama del Derecho son vitales dos instituciones: los convenios colectivos de trabajo y los conflictos colectivos; c) que el derecho colectivo del trabajo, es materia innovadora en la historia de las reivindicaciones sociales y se estructura como institución de relevancia internacional, a partir de los convenios de la OIT de 1948 y 1949; d) que en el sentido de la evolución en el tiempo de las instituciones jurídicas, y como es principio general del derecho colectivo del trabajo, el derecho de negociación colectiva no es aplicable al universo de los empleados públicos, por lo que se ha hecho necesario elevar a la categoría de norma internacional el

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

contenido del Convenio No. 151 de la Organización Internacional del Trabajo. Veamos ahora, las principales disposiciones normativas del Convenio, en lo que atañe a esta consulta:

· Artículo 1.- indica que el Convenio se deberá aplicar a todos los empleados de la administración pública y le corresponde a la legislación nacional, determinar hasta qué punto la cobertura se extiende a los empleados de alto nivel (con poder decisorio o cargos directivos o que desempeña funciones confidenciales);

· Artículo 8.- señala, en términos generales, que la solución de los conflictos que se planteen como motivo de la determinación de las condiciones de empleo, se deben resolver por la vía de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, como la mediación, la conciliación y el arbitraje;

· Artículo 9.- dispone que los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozan de los derechos civiles y políticos para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones;

· Artículo 11.- en su párrafo primero expresa que el convenio obliga solo a los miembros de la OIT cuyas ratificaciones haya registrado el Director General;

De las normas glosadas se puede ver, en resumen, que el Convenio es estimado por la OIT como una necesidad para promover la equiparación de los empleados o servidores de la administración pública a la misma condición que tienen los empleados de la empresa privada, frente a la institución jurídica de la convención colectiva y el artículo 11.1 es particularmente claro, al definir la fuerza obligatoria del Convenio en el tiempo y determinar los sujetos obligados, haciendo depender esa fuerza vinculante de la ratificación del mismo Convenio. En síntesis: los cuatro Convenios de la OIT que se han citado, son los documentos internacionales de mayor relevancia y que enmarcan el entorno jurídico de las convenciones colectivas como uno de los instrumentos del Derecho Colectivo del Trabajo."

Análisis de los artículos impugnados. El artículo 26 impugnado textualmente señala:

Artículo 26. Licencias con o sin goce de salario. "Las licencias, con o sin goce de salario, hasta por 60 (sesenta) días podrá concederlas la Dirección de Recursos Humanos del Instituto, cuando a su juicio encuentren razón justificada para otorgarlas.

En aquellos casos en que se deniegue, el afectado podrá acudir al nivel jerárquico superior, quien decidirá en última instancia.

Las licencias que excedan de 60 (sesenta) días y hasta por un año podrán ser concedidas por la Gerencia del Instituto, las que sean por períodos de más de un año por la propia Junta Directiva de la Institución."

Este artículo otorga discrecionalidad a la Dirección de Recursos Humanos del Instituto y a la Gerencia del mismo para conceder licencias con o sin goce de sueldo, no obstante, se estima que para guardar su conformidad con la razonabilidad y en consecuencia no resultar contraria a la Constitución, éstas puedan ser otorgadas cuando su concesión se justifique debidamente, lo cual implica que necesariamente los permisos que se otorguen deben estar directamente relacionados con fines de la Institución y con estrictos parámetros de control a cargo de los órganos correspondientes.

El artículo 27 textualmente, en lo que interesa señala:

Artículo 27. Licencias con goce de sueldo. "La licencia con goce de sueldo se otorga en los siguientes casos:

(...)

Los trabajadores que hayan laborado de manera eficiente para la Institución, tendrán derecho a que se les conceda, cuando así lo soliciten y con arreglo a las normas que aquí se señalan, las

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

siguientes licencias con intervalos mínimos de 5 (cinco) años entre una y otra para viajar al exterior.

Escala de Licencias:

Después de 10 años de servicios: 15 días de licencia.

Después de 15 años de servicios: 22 días de licencia.

Después de 20 años de servicios: 30 días de licencia.

Después de 45 años de servicios: 45 días de licencia.

Después de 30 años de servicios: 60 días de licencia.

(...)"

Esta norma contiene el mismo vicio que justificó la anulación, por inconstitucional, del artículo 112 de la Convención Colectiva de Trabajo de RECOPE (sentencia número 2000-7730). En lo que interesa se señaló en ese pronunciamiento:

"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 posibles 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."

El artículo 27 inciso i) se refiere a las licencias con goce de

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

salario a los trabajadores que hayan laborado de manera eficiente para la institución, para viajar al exterior, según la escala establecida en dicho inciso. La disposición, sin duda resulta irrazonable, en el tanto las licencias que allí se establecen no son otra cosa que una especie de vacaciones adicionales a las que por ley les corresponden a los servidores cada cincuenta semanas, por el hecho de cumplir con uno de los deberes inherentes de la relación, como lo es prestar el servicio eficientemente. En esos términos constituye un privilegio irrazonable, lo que da base para acordar su inconstitucionalidad.

El artículo 44 de la Convención , textualmente dice :

Artículo 44. Ayuda económica al Becario . “ El Instituto garantizará al becario la continuidad de la relación laboral. Cuando los estudios se realicen en el exterior, suplirá los pasajes de ida y regreso, al país donde estudiará y le reconocerá, por mes, una suma razonable para su subsistencia en el exterior, la de su esposa e hijos en Costa Rica, si los hubiere.

En casos muy especiales, a juicio de la Gerencia , la beca comprenderá la asignación de subvenciones a los padres o hermanos del beneficiario que dependen económicamente de él, de manera única y exclusiva, si los hubiere.”

Según lo reconoce el artículo 192 de nuestra Constitución, todo servidor público, debe ser ascendido a base del principio de idoneidad comprobada que establece el numeral 192 de la Constitución Política. En ese sentido el éxito de la prestación de un servicio eficiente está sujeto a la calidad personal; de ahí que mejorar la preparación y actualización del funcionario es una forma de perfeccionar sus conocimientos y mejorar el servicio, motivo que justifica los programas de becas en las instituciones del Estado. Sin embargo, a criterio de esta Sala, el párrafo segundo de la norma, que permite subvenciones a padres o hermanos en casos calificados y siempre que éstos dependan económicamente del trabajador, es una extralimitación de los fines que busca la norma y del interés público, pues no existe razonabilidad ni proporcionalidad en la medida. Asimismo, se entiende en relación con el párrafo 1° de la norma que la esposa e hijos para recibir la ayuda deben permanecer en Costa Rica y mientras se encuentren en ella.

Por su parte el artículo 56 impugnado dispone:

Artículo 56. Sobresueldos . "La anterior Tabla de Salarios se aplicará conforme a las siguientes normas:

(...)

k) Se reconocerá un sobresueldo porcentual de un 35% sobre el salario base para las siguientes clases de puestos del sector salud, a saber:

Técnico en ortopedia

Técnico en Urología

Técnico en Rayos XI

Técnico en Rayos XII

l) Se reconocerá un sobre sueldo porcentual de un 20% sobre el salario base para las siguientes clases de puestos del sector salud a saber:

Fisioterapeuta I

Fisioterapeuta II

Terapeuta Ocupacional I

Terapeuta Ocupacional II

Terapeuta de la Voz y el Lenguaje

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

m) Se reconocerá un sobresueldo porcentual de un 25% sobre el salario base para las siguientes clases técnicas y profesionales del sector informático:

Analista Programador I

Analista Programador II

Técnico en Computación I

Asistente Auditoría Informática II

Director de Proyecto en Informática I

Director de Proyecto en Informática II

Profesional en Informática I

Profesional en Informática II

Profesional en Auditoría en Informática I

Profesional en Auditoría en Informática II

Profesional en Informática III

Este plus sustituye el sobresueldo fino de 3,000 colones mensuales que se ha venido reconociendo al sector informático.

n) Se reconocerá un sobresueldo porcentual de un 18% sobre el salario base a las siguientes clases de puestos:

Médico asistente

Médico asistente especialista

Médico Jefe

Subjefe Médico

Farmacéutico I

Farmacéutico II

Farmacéutico III

Odentólogo

o) Se reconocerá un sobresueldo porcentual de un 10% sobre el salario base a las siguientes clases de puestos:

Enfermería y Auxiliar de enfermería."

Los incentivos salariales deben ser vistos dentro del marco de las convenciones colectivas, como instrumentos para incentivar la mayor calidad, permanencia, eficiencia en el servicio, lealtad e idoneidad. Igualmente lo son las normas y procedimientos relativos a la selección de personal, ascensos, obligaciones y prohibiciones, de tal forma que debe tomarse en cuenta si el incentivo o sobresueldo cumple con estas especificaciones en relación con el tipo de función o actividad desempeñada, y naturalmente si es razonable y proporcionado. Al respecto la Sala ha avalado en el pasado distintos incentivos salariales como el de personal médico y más recientemente de los controladores aéreos atendiendo a la naturaleza técnica y especializada de su función. En la sentencia 1997-01320, al pronunciarse sobre la Ley de Incentivos de Profesionales en Ciencias Médicas se indicó:

"[...] de los artículos constitucionales que se estima infringidos (33, 57, 68 y 74) se puede derivar un claro propósito de que, en materia salarial, exista un tratamiento equilibrado y justo para las distintas actividades laborales, tengan o no un carácter profesional. Esta Sala lo ha reiterado así en sus diversos pronunciamientos. Pero, como ha sido explicado también, ese trato equilibrado supone -como en cualquier otro caso en que esté de por medio una disputa de igualdad- que se reconozcan las diferencias que existen entre las diversas actividades, de modo que no se equiparen las que son distintas ni se diferencien las que son iguales, de forma tal que resulten indebidos privilegios por el hecho de sobrevaluar a unas, o injusticias porque se subvalúen otras. Por eso se expresó, primero respecto de la igualdad general, en la sentencia n° 4090-94: "Es de suma importancia indicar para los efectos de la cuestión planteada, que el principio de igualdad que establece el artículo 33 Constitucional no tiene un carácter absoluto pues no concede propiamente un derecho a ser equiparado a cualquier individuo sin distinción de circunstancias, sino más bien a exigir que la ley no haga diferencias entre dos o más personas que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas, y no puede pretenderse un trato igual cuando las condiciones o circunstancias son desiguales..." Y, luego, refiriéndose a la igualdad salarial en particular, en sentencia n° 6471-94 se dijo: "Tampoco se observa menoscabo al derecho de salario igual para idénticas condiciones pues resulta evidente que al existir diversidad de funciones en el Manual descriptivo de puestos, ello lógicamente acarrea diferencias salariales."

I. La ley n° 6836, Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, está dirigida -como evidentemente se desprende de su nombre- a regular condiciones laborales peculiares: las de los médicos, odontólogos, microbiólogos, psicólogos clínicos y farmacéuticos. No es ni pretende ser una ley general de incentivos para todos los profesionales del Sector Público. Desde esta tesitura, está ajustado a la razón que en ella no se regule esa materia para otras actividades remuneradas. Y es que reprochan los aquí interesados que en ese cuerpo normativo se establece lo que tildan de favor o privilegio, pero necesario es anotar que -en el evento de que la Sala coincidiera con su enfoque- lo más que podrían lograr con una eventual estimatoria de la acción, es que se declare la ley inaplicable para el segmento profesional al que está dirigido, circunstancia que en nada beneficiaría a los promoventes. En tal hipótesis, sería más bien obligado denegar la

demanda, en cuanto ella dejaría así de ser un medio razonable de amparar el derecho o interés que se considera lesionado (artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). Lo anterior, desde luego, suponiendo que fuese viable determinar la existencia del privilegio irrazonable, en tanto -como bien lo señala la Procuraduría General de la República - para ello tendríamos que encontrar primero un punto de comparación, a todas luces impracticable, entre las clases de actividades cobijadas por el denominador genérico de "ciencias médicas", y las demás. Y si, finalmente, se concluyera que hay una desigualdad por el hecho de no existir una regulación normativa semejante para las otras disciplinas profesionales, lo cierto es que ello constituiría un estado abstracto de injusticia, que podría reprocharse al legislador o al ordenamiento en general, pero no a la ley n° 6836 en particular.

II . En conclusión, considera la Sala que, por las razones expuestas, no existen los alegados vicios de inconstitucionalidad en la ley que se impugna y - consecuentemente- lo que procede es declarar sin lugar la acción en todos sus extremos" (Sentencia número 1997-01320 de las catorce horas cincuenta y cuatro minutos del cuatro de marzo de mil novecientos noventa y siete).

Asimismo al analizar más recientemente la situación de los controladores aéreos indicó:

"... Es de sobra conocido que los controladores aéreos son trabajadores que en virtud de la índole de las funciones que realizan, se ven sometidos a un gran estrés laboral provocado por el alto grado de responsabilidad y concentración que conlleva la tarea de autorizar el aterrizaje y despegue de los aviones en los aeropuertos, evitando colisiones y procurando la fluidez del tráfico, desde los centros o torres de control. La labor de estos controladores es vital para la seguridad en el tráfico aéreo. De ahí que se estime que no es irrazonable que se otorgue un incentivo que ciertamente redundará en una mejor y más eficiente prestación del servicio. En la parte considerativa del Decreto se señala que las particulares condiciones en que los controladores de tránsito aéreo brindan el servicio de protección de vuelo, requieren que su situación laboral se juzgue con una óptica especial que tutele sus diferentes grados de dificultad y responsabilidad. Asimismo, se estima que la labor que desempeña el personal técnico aeronáutico de las ramas de operaciones,

mantenimiento y de información aeronáutica, incide en el nivel de seguridad con que se efectúan las operaciones aéreas sobre el territorio nacional, razón por la cual debe reconocérseles la capacidad técnica con que las realizan. A juicio de esta Sala esas consideraciones resultan válidas para justificar el pago del incentivo a favor de estos trabajadores y de ningún modo puede entenderse que se discrimine al resto de trabajadores del sector público, pues es claro que no todos se encuentran en circunstancias idénticas de responsabilidad y riesgo."

Esta Sala ha considerado que en sí mismo no resulta discriminatorio establecer diferencias salariales, siempre y cuando ese trato diferente tenga un fundamento razonable, esto es, atienda a circunstancias particulares y objetivas que lo justifiquen. La norma impugnada revela que los incentivos han sido dados en función y naturaleza del cargo, es decir para incentivar la permanencia, eficiencia en el servicio, lealtad e idoneidad del personal y lo son en porcentajes que se estiman razonables comparados con otros otorgados en puestos similares en funciones de servicio público.

El artículo 61 de la Convención señala :

Artículo 61:

a. El Instituto a efecto de promover la formación académica de sus trabajadores, y en complemento del sistema de subsidios para estudios, implantará un régimen de incentivos salariales por estudios formales en forma de sobresueldo, de la siguiente manera:

Nivel de Estudio	Incentivo salarial semanal
------------------	----------------------------

(en colones)

1. Perito en Seguros 50% de los	923,00
---------------------------------	--------

cursos del ICASE aprobados o 6

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

materias el IPESA o el grado de

Asistente en Emergencias Médicas.

Título de Perito en Seguros o 12

Materias aprobadas del IPESA

0 Técnico en emergencias médicas

1,731,00

2. Diplomado

1,154,00

3. Diplomado en Seguros IPESA

1,846,00

5. Técnico en Registros Médicos

1,463,00

6. Técnico en Registros Médicos

1,463,00

7. Bachiller Universitario

1,846,00

8. Bachiller en Seguros o C.P.C.U .

2,077,00

9. Egresado Universitario

2,077,00

10. Licenciado Universitario

2,538,00

11. Máster Universitario

3,000,00

12. Doctorado Académico

3,231,00

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

Las mismas razones señaladas para el análisis de los incentivos salariales, son válidas a la hora de valorar el reconocimiento de la mayor calificación académica, es decir, si el sobresueldo busca, razonablemente, promover la calidad, permanencia, eficiencia en el servicio, lealtad e idoneidad, en sí mismos no resultan inconstitucionales. A juicio de la Sala los montos fijos asignados en la tabla no son sumas irrazonables que deban ser anuladas. No obstante se aclara que su razonabilidad radica en que la mayor especialización del trabajador va a resultar en un beneficio para el campo de aplicación en la Institución, de tal forma que la norma es válida en tanto reconozca estudios relacionados con la función que se presta a la Institución y no de estudios no relacionados.

Artículos 134 y 137.

“Artículo 134. Póliza de Vida Diferida. El Instituto mantendrá el actual Plan de Póliza de Vida Diferida para los trabajadores, financiado con una contribución de la Institución de un 12% (doce por ciento), de los sueldos totales de personal, la que se liquidará como gasto.

Artículo 137. Se establecen las siguientes opciones para aplicar la cuenta individual de fondo creado por esta póliza; la opción escogida deberá ser comunicada al Instituto en el mes de diciembre o en la fecha de ingreso a este plan.

a- El trabajador podrá solicitar que se le gire mensualmente el aporte patronal del 12% (doce por ciento) de los sueldos totales.

b- El trabajador podrá liquidar la póliza anualmente, durante el mes de enero de cada año, en cuyo caso el valor del rescate o cesión incluirá el aporte patronal del 12% (doce por ciento) más los intereses acumulados.

(...)

En cuanto a estas normas, la Sala comparte el criterio de la Procuraduría en el sentido de que resulta inconstitucional

disponer a favor de un grupo de trabajadores el pago de la póliza de vida diferida, financiado con dineros de la institución (12%) - fondos públicos- que por la forma en que opera es una percepción económica de naturaleza salarial, no basada en criterios técnicos para cada categoría de empleo, es decir en razón de la experticia que si es posible reconocer salarialmente en forma razonable. Es una percepción económica de naturaleza salarial, en tanto se contempla para el cálculo del pago de la compensación de vacaciones, lo cual se traduce en una carga económica que implica el desvío de los fondos públicos. Según como opera esta percepción económica, el aporte puede ser girado a cada trabajador mensual o anualmente, incluso con los intereses acumulados. Este beneficio fue creado en enero de mil novecientos cincuenta y seis para promover un régimen de jubilaciones y pensiones de los empleados del Instituto, y así funcionó hasta mil novecientos ochenta y ocho, momento a partir del cual las reformas sucesivas que se le han hecho han desnaturalizado el propósito inicial de consolidar un régimen de pensiones, para convertirlo en un incentivo salarial. A juicio de esta Sala ese incentivo es ilegítimo, en cuanto se convierte en un beneficio sin contraprestación, pues como se indicó supra, no está ligado a estudios técnicos por categoría de empleado, ni a ninguna otra razón válida, y en todo caso sí existen estos incentivos técnicos -sobresueldos-, según se vio al analizar el artículo 56 del mismo convenio, de tal forma que se convierten en un doble incentivo, injustificado a toda luz.

Artículo 141. Incapacidad . "Los trabajadores tendrán derecho a los siguientes beneficios especiales, en caso de incapacidad:

a- Con menos de un año de antigüedad recibirán un 95%

b- durante los tres primeros días y a partir del cuarto día el pago del sueldo completo por (tres) meses en caso de enfermedad, previa comprobación mediante certificado médico a satisfacción del Instituto.

b- Con más de un año de antigüedad recibirán un 95% durante los tres primeros días y a partir del cuarto día de pago del salario completo en caso de enfermedad por cada año adicional de servicio o fracción de año, con un mínimo de 6 (seis) meses y un máximo de 24 (veinticuatro) meses de sueldo.

(...)"

Los recurrentes alegan que el reconocimiento de la incapacidad en la forma que está regulada es una discriminación para otros trabajadores de la administración que no tienen esos "privilegios". Sin embargo, como bien lo reconoce la parte sindical, el artículo 173 del Estatuto del Servicio Civil también busca que en períodos de enfermedad el salario del trabajador no sufra ninguna deducción de tal forma que pueda llegar hasta completar el 100%, de tal forma que no se viola la igualdad, pues es tradicional desde hace varios años que se busque auxiliar al trabajador enfermo para que su salario no sufra perjuicio durante su enfermedad. Se trata de una medida de solidaridad frente al trabajador y su familia, para que además de la enfermedad -que usualmente genera gastos adicionales-, no se disminuya el ingreso familiar .

Por las razones expuestas en cada caso, procede acoger parcialmente la acción con las consecuencias que se dirán. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de las normas anuladas, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe, en consecuencia quienes hayan disfrutado de las licencias a que se refiere el artículo 27, no deberán devolver las sumas que les fueron giradas, pero quienes no han disfrutado de ellas, no podrán hacerlo. Igual criterio debe aplicarse en relación a quienes hayan recibido las subvenciones a que se refiere el artículo 44, y las sumas ya recibidas por la póliza de vida diferida para los trabajadores, según los términos de los artículos 134 y 137, sumas éstas que a futuro no podrán ser giradas.

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

Inconstitucionalidad de algunas Cláusulas de la Convención Colectiva de Trabajo de la Refinadora Costarricense de Petróleo

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹³

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

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 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 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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

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 si 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 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 un 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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

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.

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 servicio y de diez a quince años). Esto hace que la generalidad de los habitantes del país, terminen costeadando 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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

"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 refinería, 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 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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

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.

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 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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

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 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.

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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

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.-

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 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, incurren 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.

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.

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.

Prácticas Laborales Desleales

Sobre las Prácticas laborales desleales

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA] ¹⁴

"IV.- ACERCA DE LA LIBERTAD SINDICAL: La libertad sindical puede considerarse desde distintas perspectivas. Por un lado, concierne al individuo (aspecto individual) y consiste en la libertad de constituir sindicatos o de afiliarse o no a ellos, o retirarse de los que pertenezcan y por el otro se refiere a estas mismas asociaciones, su organización, administración y funcionamiento, así como al ejercicio de la libertad sindical de segundo grado (autonomía sindical o colectiva) (KROTOSCHIN, Ernesto. "TRATADO PRACTICO DE DERECHO DEL TRABAJO". Ediciones Depalma. 1987, Buenos Aires, Argentina. Pág. 25). Siendo la libertad de sindicalización un derecho subjetivo, no bastará con que un ordenamiento jurídico permita la sindicalización o no, sino que es necesario protegerla contra los que irrespetan, es decir, asegurar su efectividad. Por ende, los sindicatos deben gozar de protección adecuada contra

todo acto de injerencia por parte de un empresario u organización de empresarios en su formación (SALA FRANCO, Tomás y ALBIOL MONTESINOS, Ignacio. "DERECHO SINDICAL". Lubris Tirant lo blanch, Valencia, España, 1996). LA TUTELA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL DE LA LIBERTAD SINDICAL: El reconocimiento de la libertad sindical se ha generalizado, en las Constituciones, las Declaraciones Internacionales y en los Pactos y Convenciones, confiriéndole mayor rango a esta libertad, incluyéndola entre los "derechos fundamentales" o "derechos humanos". Por consiguiente, estas normas otorgan una especial protección al libre desenvolvimiento de las organizaciones sindicales, no siendo ya un derecho propio del individuo, sino más bien, un derecho de este tipo especial de asociación, de comunidad de individuos, lo que lo diferencia del resto de los derechos fundamentales. (vid. JIMENEZ DE ARECHAGA, Justino. "LA LIBERTAD SINDICAL"). Entre esas normas, tenemos el Convenio número 135 de la Organización Internacional del Trabajo, -denominado "CONVENIO RELATIVO A LA PROTECCION Y FACILIDADES QUE DEBEN OTORGARSE A LOS REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES EN LA EMPRESA" (aprobado mediante ley N° 5968 del 9 de noviembre de 1976)-, que establece que los representantes de los trabajadores deben gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical, siempre que actúen conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor (artículo 1). Estos principios fueron plasmados en la Ley número 7360, del 4 de noviembre de 1993, que adicionó al Título V del Código de Trabajo el Capítulo III, llamado "De la Protección de los Derechos Sindicales", cuya norma más representativa de esa tutela, es el numeral 363 que prohíbe las acciones u omisiones que tiendan a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de trabajadores, sancionando la nulidad absoluta e ineficacia de cualquier acto originado en esas prácticas. A su vez, mediante el numeral 367, se estableció una protección "específica", pero no limitante, para los fundadores, dirigentes, candidatos a dirigentes, ex-directores, la estabilidad, creando además un proceso específico. La explicación a esta situación que, podría generar alguna duda, creemos que se encuentra en que, dada la amplitud del concepto del párrafo primero del numeral 363 -no era necesario incluir la protección específica del numeral 367-, porque siempre tendrían esa protección. Por ello, procede afirmar que la intención del legislador fue no dejar la menor duda de que dentro de las conductas protegidas por el artículo 363, está

contemplada la estabilidad laboral de las categorías ahí establecidas (vid. VAN DER LAAT ECHEVERRIA, Bernardo. "LAS PRACTICAS LABORALES DESLEALES". Revista estudiantil Hermenéutica. N° 9, pág. 18). En cuanto a la jurisprudencia es especialmente significativa la sentencia de la Sala Constitucional, Voto número 5000-93, de las 10:09 horas, del 8 de octubre, que indicó: "... resulta evidente que la protección especial dada a los representantes de los trabajadores, a quienes se les concede "protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido", constituye lo que en la materia se conoce como un fuero especial en beneficio particular, de dichos representantes y como protección de los derechos de los trabajadores mismo, quienes verían menoscabados sus derechos humanos fundamentales si sus líderes no fueran inamovibles mientras ostenten el mandato válidamente concedido y pudieran ser despedidos unilateralmente por decisión patronal, sin que mediara causa legal objetiva que justificara el rompimiento del contrato laboral. Desde esta perspectiva y en vista del interés social comprometido, el pago de las denominadas prestaciones sociales es insuficiente para amparar el despido el cual, cuando proceda, debe fundamentarse en una causal comprobada que demuestre, mediante el debido proceso, que el representante como tal, ha violado sus obligaciones particulares y generales. Concordante con la normativa transcrita, el artículo 70 del Código de Trabajo establece las obligaciones y prohibiciones de los patronos, y específicamente en el inciso c) expresa: "ARTICULO 70- Queda absolutamente prohibido a los patronos: ...c) obligar a los trabajadores, cualquiera que sea el medio que se adopte, a retirarse de los sindicatos o grupos legales a que pertenezcan, o influir en sus decisiones políticas o convicciones religiosas;" [...]. En virtud de este artículo, la utilización de cualquier medio tendiente a menoscabar la labor de representación laboral, y en especial el despido, debe considerarse contraria a derecho, pues el retiro de un representante de los trabajadores implica indefensión de los representados y la obstaculización de toda negociación colectiva que éstos pudieran realizar, máxime en aquellos casos en que los patronos procedan al retiro porque consideren que un representante determinado es peligroso para sus intereses particulares...". VII.- LAS PRACTICAS LABORALES DESLEALES: La reforma legislativa del año 93, que incorporó el concepto de "práctica laboral desleal" en el ordenamiento jurídico costarricense, tuvo una especial transcendencia, porque fue el fruto de un acuerdo tripartito entre Gobierno, sindicatos y organizaciones patronales, quienes hicieron causa común ante las graves amenazas al comercio internacional del país, por alegadas

violaciones de las normas internacionales sobre libertad sindical. La reforma, además, tiene un profundo sentido ético, propio del Derecho del Trabajo, en cuya esencia está la exigencia de la buena fe en las relaciones colectivas del trabajo y, en resguardo de ella se sancionan las acciones de esta índole que se ejecuten contra los trabajadores, sus sindicatos o coaliciones (artículo 363 del Código de Trabajo), como aquellas en que incurran los trabajadores, sus dirigentes sindicales u organizaciones (artículo 369 ibídem). La reforma también comprendió la inclusión de una protección específica para los fundadores, directivos, candidatos a puestos de dirección y, en ausencia de un sindicato, a los representantes libremente elegidos por los trabajadores. VIII.- "Fuero sindical", "protección contra actos de discriminación antisindical" y "protección contra prácticas desleales" son nociones que se encuentran estrechamente relacionadas y se utilizan frecuentemente como sinónimos. No obstante existen entre ellas algunas diferencias conceptuales, pues el fuero sindical se refiere normalmente a la protección de "ciertos" trabajadores, mientras que la protección contra las prácticas antisindicales tiene una cobertura más amplia, ya que se entiende por tales a cierto número de conductas del empleador en desmedro de los derechos colectivos de todo trabajador. La protección general contra las prácticas desleales está concebida como una manera de defender los derechos sindicales de los trabajadores que no están amparados por el fuero sindical como de aquellos que sí lo están, pero también se extiende a la protección frente a actos de injerencia del empleador en la constitución y funcionamientos de los sindicatos, o frente a actos o hechos que implican la negativa a reconocer un sindicato, o a tratar con grupos de trabajadores no sindicalizados (BRONSTEIN, Arturo S. "EL DERECHO SINDICAL EN AMERICA LATINA: PROTECCION DE LA LIBERTAD SINDICAL". Fundación de cultura Universitaria. Montevideo, Uruguay, 1995, pág. 107). El Código de Trabajo presenta una característica muy importante, toda vez que, salvo la práctica señalada en el artículo 370, no se señalan conductas expresas que se consideren actos antisindicales, sino que en forma amplia se proscriben las acciones u omisiones que las tienden a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos. Esto no constituye un defecto de la ley, toda vez que es tan amplia la gama de atentados que puede sufrir la libertad sindical que resulta necesario emplear "... formulaciones amplias y flexibles para caracterizar las conductas antisindicales a partir del reconocimiento de la gran diversidad de actos a través de los que la libertad sindical puede verse afectada" (SANGUINETTI RAYMOND, Wilfredo. "LESION DE LA LIBERTAD SINDICAL Y COMPORTAMIENTOS ANTISINDICALES". Estudio de

la estructura y contenido del juicio de antisindicalidad, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1993, p. 78). Por ello, corresponde al juzgador determinar los límites y modalidades que, en la práctica puede tener la acción antiética en las relaciones laborales. En estos casos el bien jurídico protegido es la libertad sindical, concebida en forma amplia y comprendiendo, por lo tanto, la libertad de asociación, la autonomía, la

negociación colectiva y que comprende también a los representantes libremente elegidos por los trabajadores para quienes la protección va más allá de la constitución y promoción sindical, ya que comprende el ejercicio de la huelga y de la negociación colectiva y abarca no solo al sindicato sino a otras entidades como las coaliciones y delegaciones de los trabajadores. El hecho de que la demandada sea una "cooperativa obrera", podría llevar a la errónea conclusión, o al menos imaginable que atente contra la libertad sindical, pues sus socios son precisamente trabajadores portuarios que, tradicionalmente, en nuestro país han constituido uno de los sectores que más han luchado por las reivindicaciones del movimiento sindical y especialmente por la libertad sindical y su protección. Sin embargo, tal apreciación no responde a lo que la experiencia enseña, pues quienes han estudiado y analizado la libertad sindical, concluyen que, como libertad que es, recibe constantes ataques, aún del sector que más obligación moral y ética tiene de respetarla, como lo es el de las organizaciones de trabajadores. En este sentido, Sanguineti indica que, "la experiencia acumulada en los diversos sistemas de relaciones laborales demuestra que los derechos sindicales no solo precisan de protección frente a agresiones provenientes de agentes externos al movimiento obrero, sino también en relación a los excesos que pueden cometer las propias organizaciones de trabajadores, en su pugna por reforzar su influencia sobre los asalariados y consolidar sus posiciones dentro del mismo." (SANGUINETI RAYMOND, Wilfredo. "LESION A LA LIBERTAD SINDICAL Y COMPORTAMIENTOS ANTISINDICALES". Centro del Ministerio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1993, pág. 96). Por lo expuesto, procede valorar la conducta de la demandada con ocasión del despido de los aquí actores a fin de determinar sí, como lo alega, ejerció una potestad discrecional como empleadora o, por el contrario, utilizó el despido libre e incausado como arma de lucha antisindical violando un derecho humano fundamental de los actores. IX. EL COMPORTAMIENTO DE LA DEMANDADA: El co-actor C. G. -antes de su despido-, había participado en actividades citando a los trabajadores no asociados de la demandada, para que reclamaran su

posible derecho a ser socios de la misma, por lo que es obvio, presumir que -debido a su impulso a ese movimiento-, iba a ocupar un importante cargo en el sindicato que los trabajadores estaban conformando para emprender la lucha por ese derecho, razón por la cual, fue despedido un día antes de la celebración de la asamblea, en la que, a la postre, resultó electo Secretario General del Sindicato. En tanto que, el co-accionante C. H., se le despidió dos días después de su nombramiento como Secretario de Organización del sindicato. Ante esto, la demandada aduce que no tenía conocimiento de que ambos fueran dirigentes sindicales, sin embargo, resulta difícil creer que, por mera coincidencia, se haya despedido a la totalidad de las personas elegidas para ejercer cargos de dirigencia, en fechas tan cercanas a la asamblea en la que se creó el sindicato. Esta circunstancia es un indicio grave, preciso y concordante de una práctica laboral desleal de la demandada para impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores no asociados a la cooperativa. La demandada argumenta que, para aplicar la normativa de protección sobre el fuero sindical, se requiere que los actores tengan la "calidad" de dirigentes sindicales- conforme al numeral 367 del Código de Trabajo-. Sin embargo, este alegato no es correcto, dado que -conforme se explicó líneas atrás-, ello sería establecer un límite a la tutela general de la práctica laboral desleal tipificada en el numeral 363 ibídem, cuando en realidad la intención del legislador fue recalcar que las conductas señaladas en esa norma, estaban garantizadas con la estabilidad laboral de los trabajadores sindicalizados. En este sentido, la Sala Constitucional, mediante el voto número 5000-93, reiteradamente citado, ha indicado que en situaciones como la que nos ocupa, existe una presunción de ilegalidad de la acción de despido, puesto que "... cuando la causa expresa o tácita, sea su pertenencia a una asociación o sindicato, se violentan derechos fundamentales, vale decir que la vinculación a dichas organizaciones, como simples afiliados, pone en juego valores superiores de convivencia y armonía social y laboral frente a los cuales el resarcimiento económico, representado por el pago de las prestaciones sociales, carece de validez legal, ello porque la voluntad patronal queda constitucional y legalmente inhibida o limitada desde la perspectiva general de los derechos humanos de los trabajadores y desde la perspectiva específica del derecho laboral, que tutela el interés público general..". Así las cosas, siendo sus acciones sindicales, la causal real de la terminación de la relación laboral de los actores, el despido de los señores C. G. y C. H. es nulo e ineficaz y, en consecuencia, deben ser reinstalados en los cargos que desempeñaban, conforme al numeral

368 del Código de Trabajo y si así lo desea el trabajador podría optar por la alternativa que le ofrece el referido artículo en su parte final."

[SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹⁵

"I. Recurre, ante esta tercera instancia rogada, el Apoderado Especial Judicial de la demandada, contra lo resuelto por el Tribunal Superior, Sección Segunda, de Limón. Según su juicio, quedó ampliamente comprobado que, el actor, no fue despedido, con responsabilidad patronal, como una medida persecutoria para evitar que ejerciera algún cargo, en representación de los trabajadores; sino porque, habiendo sido removido de éste, por sus propios compañeros de trabajo, quienes nombraron un nuevo Comité Permanente de Trabajadores, solicitó sus prestaciones. Alega, además, que el artículo 504 del Código de Trabajo no indica el plazo de vigencia de los nombramientos, dentro de ese Comité y entonces son sin plazo. Por lo que, mencionar que, el actor, fue despedido antes del vencimiento de su nombramiento -sean dos años-, atenta contra las consideraciones anteriores. Así las cosas, considera que, al no ser trabajadores sindicalizados, se puede nombrar y remover libremente a los representantes de aquél.

II. Previo a conocer, sobre el fondo del asunto, débese, prima facie, indicar algunos conceptos básicos de las organizaciones sociales laborales. Es característica, inicial y fundamental, el que sean consideradas de interés público y constituir el medio más eficaz de contribuir al sostenimiento y al desarrollo de la cultura popular y de la democracia costarricenses (artículo 332 del Código de Trabajo). Surge, entonces, como el resultado de un hecho natural del hombre, consistente en su ánimo de agrupación con sus semejantes, con el fin de obtener beneficios sociales, económicos o profesionales. Esta organización social, se ha denominado, usualmente, en nuestro medio, como: Sindicato. Este, a su vez, ha sido definido como: "Asociación de empresarios o trabajadores, de carácter profesional y permanente, constituida con fines de representación y defensa de los intereses profesionales, y singularmente para la regulación colectiva de las condiciones de trabajo" (Alonso Olea, Manuel. Curso de Derecho de Trabajo. Quinta edición, página 200). "Sindicato es toda asociación permanente de trabajadores o de patronos o de personas de profesión u oficio independiente, constituida exclusivamente

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

para estudio, mejoramiento y protección de sus respectivos intereses económicos y sociales comunes" (Código de Trabajo. Artículo 339). Esta libre asociación, es amparada, incluso, a nivel constitucional, y en los artículos 60 y 62, se estipula: "Artículo 60. Tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales. Queda prohibido a los extranjeros ejercer dirección o autoridad sobre los sindicatos. Artículo 62. Tendrán fuerza de ley los convenios colectivos de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados". De estas consideraciones, los tratadistas laborales, desprenden dos conceptos básicos y diferentes: la libertad sindical y la actividad sindical. La primera, constituye, entonces, no solo el libre asocio que tienen los profesionales o trabajadores de afiliarse a ellas, protegidas por normas nacionales e internacionales; sino, también, abarca su organización, administración y funcionamiento. La segunda, será la protección que le da las normas jurídicas, a esta clase de organización, y el derecho a realizar las actividades que de ella emanan. Ahora bien, ¿Qué busca el Sindicato?, el tratadista costarricense, Doctor Carlos Carro Zúñiga, menciona que no será otra cosa que "...el progreso económico, social e igualdad; el perfeccionamiento de la libertad la dignidad y valía del individuo; y el robustecimiento de las instituciones políticas y democráticas..." (Carro Zúñiga, Carlos. El Arreglo Directo como instrumento de negociación colectiva". Revista Judicial N° 32, página 101). Este instituto laboral, por ende, debe estar protegido; ya que, de no ser así, sus principios y sus postulados básicos estarían comprometidos, a tal punto que podría existir la posibilidad de un fácil incumplimiento de cualquiera de las partes. Bajo este norte, se ha establecido un conjunto de normas que dictan parámetros de protección, para permitir el ejercicio de la actividad sindical. Esta seguridad, originalmente, se dirigió a frenar los despidos indiscriminados, de que eran objeto los dirigentes sindicales pero, poco a poco, fue ampliándose hasta proteger a todo trabajador sindicalizado. Esto se ha denominado, en doctrina, como: "El Fuero Sindical". En otro orden de ideas, debe tenerse presente, que existen dos conceptos diametralmente opuestos: "los representantes sindicales" y "los representantes electos". Los primeros, serán los "representantes nombrados o elegidos por los sindicatos o por los afiliados de ellos"; mientras que, los segundos, son "los representantes libremente elegidos por los trabajadores de la empresa, de conformidad con las legislaciones nacionales o de los contratos colectivos y cuyas

funciones no se extiendan a actividades que sean reconocidas en el país como prerrogativas exclusivas de los sindicatos" (Convenio N° 135 de la Organización Internacional del Trabajo, denominado Convenio sobre los Representantes de los Trabajadores, 1971, ratificado por Costa Rica mediante Ley N° 5968, del 9 de noviembre de 1976, publicado en la Gaceta N° 222 del 19 de noviembre de 1976. Artículo 3 incisos a) y b)). Dentro de este último, podríamos enmarcar a los denominados: "Comité Permanente de Trabajadores". III. Lo anterior, resulta de capilar importancia, para concluir que, el actor, como miembro de uno de esos Comités también se encontraba dentro del mencionado Fuero Sindical; en otras palabras, merecía toda la protección, tanto constitucional como legal-laboral, para desarrollar, con plenas libertad y tranquilidad, su actividad propia. De la sustanciación del proceso, se colige que, el señor W.R.M., fue miembro del "Comité Permanente de Trabajadores" de la "B.L. de S., S.A.", hasta el 14 de abril de 1994; cuando, por elección libre, de los empleados de esa compañía, se escogió nuevamente a sus integrantes (ver folio 25). Esta asociación de trabajadores se reúne, periódicamente con la demandada, para negociar y suscribir arreglos directos como instrumento que rige las relaciones colectivas de ese centro de trabajo (Ver folio 17 frente). En otro orden de ideas, es menester indicar que, no es competencia de la Sala, el analizar si, la convocatoria realizada para elegir a ese nuevo personal, fue conforme o no a derecho; por ende, lo único que aquí interesa es que, a partir de esa data, el accionante dejó de ser miembro de la mencionada agrupación. Ahora bien, como se señaló en el acápite precedente, al integrar una organización social laboral, como representante electo, con la finalidad de buscar mejores alternativas económicas, sociales y profesionales -en este caso de los trabajadores de la accionada- goza, obligatoriamente, del Fuero Sindical indicado en el acápite anterior. El artículo 363 y 366 del Código de Trabajo, prohíben tanto las acciones como las omisiones, tendientes a impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores; otorgándole, a todo aquel que tenga interés y esté dentro de esos presupuestos, la posibilidad de acudir a la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, a denunciar, por escrito, la comisión de prácticas laborales desleales. Y, así lo hizo el actor, ya que el 9 de junio de 1994, presentó ante este órgano, la denuncia respectiva; la cual, fue resuelta, por resolución N° 40-96, de las 13:50 hrs, del 17 de enero de 1996; donde, en lo que interesa, se dispuso: "...En mérito de lo expuesto; SE RESUELVE: Declarar CON LUGAR LA DENUNCIA POR PRACTICAS LABORALES DESLEALES, promovida por el señor W.R.M., de calidades indicadas; CONTRA la empresa denominada B.L. DE S.

S.A., representada por el señor J.L.S..." (folio 49). Queda comprobado, entonces, que el señor R.M., siguió el trámite adecuado, en procura del resguardo de sus derechos. Así las cosas, el artículo 367 del Código Laboral, establece: "Sin perjuicio de disposiciones más favorables, establecidas en virtud de convenciones colectivas de trabajo, las personas que se enumeran a continuación gozarán de estabilidad laboral, para garantizar la defensa del interés colectivo y la autonomía del ejercicio de las funciones sindicales como mínimo y por los plazos que se indican: ...b) Un dirigente por los primeros veinte trabajadores sindicalizados en la respectiva empresa y uno por cada veinticinco trabajadores sindicalizados adicionales, hasta un máximo de cuatro. Esta protección se brindará mientras ejerzan sus cargos y hasta seis meses después del vencimiento de sus respectivos períodos ...ch) En los casos en que no exista sindicato en la empresa, los representantes libremente elegidos por los trabajadores, gozarán de la misma protección acordada, en la proporción y por igual plazo a lo establecido en el inciso b) de este artículo". De lo anterior, se desprende que, el accionante, al momento de su despido -18 de abril de 1994- todavía estaba protegido, sin duda alguna, por la norma citada. IV. Ahora bien, en cuanto a la alegada solicitud de "liquidación" realizada, por parte del señor R.M., se impone señalar lo siguiente. En reiteradas ocasiones, la parte demandada, aceptó expresamente que, al actor, se le despidió con responsabilidad patronal. Efectivamente, en la Comparecencia Conciliatoria, realizada en Guápiles el 2 de mayo de 1994, en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, señalaron: "A los trabajadores reclamantes se les despidió con responsabilidad patronal no por el hecho de que hubiesen sido miembros del comité permanente de trabajadores, sino que dentro de la empresa ha habido una reorganización de personal..." (folio 2). De igual manera, lo mencionaron

en la contestación de la demanda: "...Al actor se le despidió cuando ya no era miembro del Comité Permanente. El despido se le hizo con pago de todos sus derechos laborales..." (ver folio 17). De lo anterior queda claro, entonces, que, el señor R.M., fue despedido por una supuesta "reorganización de personal" y no por haber solicitado, él mismo, su liquidación. De lo cual surge la interrogante de que si, el actor, solicitó esa liquidación: ¿por qué se le cancelaron todas sus prestaciones?; y, ¿por qué la parte demandada aceptó expresamente que se le despidió por reorganización de personal?. Por las razones expuestas, la Sala, considera que los testimonios de los señores A.M. y V.S., no son veraces y contundentes, como para poderse determinar, con absoluta certeza, que el accionante renunció a la empresa y, que esa fuera

la verdadera y única causa de la cesación de su relación laboral. V. Al tenor de lo expuesto, debe declararse sin lugar el recurso interpuesto y, en consecuencia, confirmarse el fallo impugnado."

Negociación de Convenciones Colectivas de Trabajo

Inconstitucionalidad de 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

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹⁶

En la consulta y los alegatos de las partes se citan, principalmente, 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 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, 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 manifiesta, 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, resuelve el caso en el que se cuestionan 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. Este precedente es invocado por el sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica, como precedente que respalda los principios constitucionales y legales que le reconocen a las convenciones colectivas fuerza de ley. La Sala, efectivamente, en varios expedientes ha examinado alegatos en pro y en contra de las convenciones colectivas, examinando aspectos alegatos muy puntualmente, pero nunca resolviendo el tema de si son o no constitucionales las convenciones colectivas, como ahora sí lo ha planteado 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.

Especial énfasis le concede la Procuraduría General de la República a esta sentencia y señala dos aspectos concretos: que en ella 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 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 de las convenciones colectivas en el sector público, en los términos que se han señalado en las transcripciones.

PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.- En

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

el informe rendido a este Tribunal, la Procuraduría General de la República se refiere a tres pronunciamientos que dirigió, por su orden, al Ministerio de Justicia y Gracia, a la Presidencia Ejecutiva de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) y al Alcalde Municipal de la Municipalidad del Cantón de Tibás . Tiene importancia para evacuar la consulta, glosar esos documentos:

a).- C-161-98 de 10 de agosto de 1998.

Se le pide a la Procuraduría General de la República reconsiderar anteriores dictámenes, en los que se indicó que la jurisprudencia de la Sala Constitucional impide la negociación colectiva en el sector público, salvo en los casos en que se trate de trabajadores, obreros y empleados, que no participen en la gestión pública de la Administración. La posición sostenida por la Procuraduría General es confirmada y para ello, fundamenta su opinión en la sentencia 3053-94, que resulta vinculante erga omnes , en virtud de lo que dispone el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Se agrega que es posible la aplicación del Reglamento de Negociación Colectiva para los Servidores Públicos, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno, en Sesión Ordinaria No. 25 de 6 de octubre de 1992, publicado en La Gaceta No. 45 de 5 de marzo de 1993, en la medida en que se deben observar restricciones que no tiene el régimen privado, como aspectos que tengan incidencia sobre los presupuestos de los entes públicos y todo ello sujeto a un control superior, en razón de que no fue afectado por los pronunciamientos de la Sala Constitucional.

b).- C-260-98 de 3 de diciembre de 1998.

Se pregunta a la Procuraduría General de la República, cuáles son los órganos de la Administración Pública Descentralizada que participan en la gestión pública y cómo se define el funcionario que está cubierto por una convención colectiva. El dictamen procurador indica que JAPDEVA "es un ente autónomo del Estado, con carácter de empresa de utilidad pública, ubicada, según la doctrina nacional, dentro de las empresas - ente público, que desarrolla como actividad exclusiva o principal la de empresa. Es el ente público económico". Luego el informe se refiere a las sentencias de esta Sala, comentando los alcances jurídicos de los

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

artículos 3, 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública, la doctrina nacional relacionada con el tema, en torno a la definición de cuáles administraciones están sujetas al régimen público y cuáles no, de quién participa en la gestión pública de la administración y quién no lo hace. En sus conclusiones señala que la jurisprudencia de esta Sala se permiten los laudos y las convenciones colectivas en las empresas del Estado, lo que resulta reforzado y complementado por los artículos 111 y 112 antes citados, pero advirtiendo, eso sí, que la posibilidad de negociación no puede ser irrestricta, debiendo respetarse, por ejemplo, las limitaciones que se exigen para armonizar el gasto público con la disponibilidad presupuestaria y que no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes.

c).- C-044-99 de 22 de febrero de 1999.

Se consulta sobre la validez de una cláusula incorporada en 1990, pero cuya prórroga no fue homologada por las partes en 1993. Claramente, se expresa en este dictamen que el tema de distinción, para definir si procede o no la convención colectiva en el sector público, radica en el examen de la naturaleza del servicio que presta la persona física, a los efectos de establecer si participa o no en la gestión pública; a partir de esa ubicación se deslindan los campos jurídicos de las relaciones entre los trabajadores y el Estado para esos efectos, de manera que si la relación es estatutaria, estará sujeta al Derecho Público y en el caso contrario, se regulará por el Derecho Laboral. La conclusión del dictamen, se encierra en el siguiente concepto básico: "no existe fundamento jurídico para celebrar, a futuro, convenciones colectivas en el sector público (con la excepción hecha en relación con obreros o trabajadores de empresas o servicios económicos del Estado)". Como complemento señala la Procuraduría General de la República, que no se desconoce la existencia de convenciones colectivas que se están aplicando y cuya validez está en entredicho, pero que no pueden ser cuestionadas formalmente, si no lo es por la vía de la acción de inconstitucionalidad. En resumen de lo dicho en este considerando: la Procuraduría General de la República, en el informe a esta Sala en el expediente de la consulta que ahora se evacua, reitera su posición que ha venido sosteniendo en dictámenes anteriores, según lo que se ha expresado en líneas precedentes, que es síntesis histórica de una posición jurídica largamente sostenida.

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

LOS CONVENIOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT).- En el escrito que presentó ante la Sala el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica, afirma que las convenciones colectivas en general y las del sector público, con los alcances que ese informe les confiere, están reconocidas en los principales convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y alude, específicamente, a los convenios que se distinguen con los números 87, 98, 135 y 151, que para los efectos de esta consulta, la Sala examina individualmente:

a).- Convenio No. 87 "relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación".

Este convenio fue adoptado en la Trigésima Primera Reunión celebrada en la Ciudad de San Francisco, del 17 de junio al 10 de julio de 1948; entró en vigor el 4 de julio de 1950; fue aprobado en Costa Rica por la Ley 2561 de 11 de mayo de 1960, y sobre su contenido y para los efectos del tema bajo análisis, señala el sindicato SEBANA, que contiene cuatro garantías y dos cláusulas de salvaguardia, que por su orden son:

el derecho de los trabajadores y empleadores a constituir organizaciones sindicales, así como afiliarse a ellas (artículo 2); autonomía política, estatutaria, administrativa y programática y el deber de las autoridades públicas de abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal (artículo 3); la protección especial de las organizaciones sindicales, frente a la disolución o suspensión administrativa, que queda prohibida (artículo 4); el libre derecho de las asociaciones sindicales de constituir y de afiliarse a federaciones y confederaciones y a organismos internacionales de trabajadores y de empleadores (artículo 5); la primera cláusula de salvaguardia es la contenida en el artículo 7, en virtud de la cual, no se puede condicionar, de ninguna forma, el ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 2, 3 y 4; y la segunda, que regula las medidas que pueda tomar la legislación local en defensa del orden público y la legalidad (relación de los artículos 8, 10 y 11).

En realidad, el texto del convenio tiene gran relevancia, en la medida en que proclama la libertad sindical; pero la Sala no encuentra en este documento, la enunciación expresa al derecho a

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

celebrar convenciones colectivas en el sector público; se hace abstracción, por ahora, del ejercicio que hace SEBANA para afirmar que no puede haber libertad sindical si no existe la posibilidad jurídica de suscribir convenciones colectivas de trabajo, independientemente de que el sindicato pertenezca al sector público o privado, lo que se analizará posteriormente.

b).- Convenio No. 98 "relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva".

Adoptado en la Trigésima Segunda Reunión, celebrada en Ginebra, el 8 de junio de 1949; entró en vigor el 18 de julio de 1951; fue aprobado, también, por la Ley No. 2561 de 11 de mayo de 1960, y sobre su contenido, SEBANA alude expresamente a los artículos 5 y 6, para indicar que en el primero se establece el principio general que remite a la legislación nacional de cada Estado, en lo que se refiere a la aplicación del convenio a las fuerzas armadas y policía, cláusula que también está contenida en el convenio anterior; y aludiendo al artículo siguiente, que literalmente dispone "El presente convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto". Comenta el sindicato que esta norma ha sido objeto de varios análisis en la OIT, en razón de que muchos gobiernos la han entendido en el sentido de que no es posible la convención colectiva en el sector público, lo que va más allá de la razón de ser de la disposición. En otras palabras, SEBANA entiende que la OIT al examinar el artículo 6 del convenio, le da un alcance restringido a la limitación, para conducir a la interpretación de la necesidad de diferenciar entre funcionarios que cumplen actividades propias de la administración del Estado, de los demás empleados del gobierno, para concluir que la restricción " (...) solo afectaría a aquellos funcionarios públicos o jefes que representan la Administración del Estado y sus instituciones y que actúan como órganos de poder de esas administraciones, en virtud de la relación orgánica que los liga a la Administración".

c).- Convenio No. 135 "relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa".

Adoptado en la Quincuagésima Sexta Reunión, celebrada en Ginebra

del 2 al 23 de junio de 1971; fue aprobado por Ley 5968 del 9 de noviembre de 1976. Aunque citado en su escrito por SEBANA, no se hace a él referencia expresa ni análisis alguno. Sin embargo, es importante resaltar que está concebido para dotar a los representantes sindicales de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos en el ejercicio de esa representación, siempre y cuando actúen conforme con las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor (art. 1) y por ello, además del convenio, en la misma Ley se aprobó la Recomendación No. 142, sobre la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa, acordada en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, que se resume en el contenido de su artículo 5°, que literalmente dispone: "Los representantes de los trabajadores en la empresa deberían gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representante de los trabajadores, de su actividad como tales representantes, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical, siempre que dichos representante actúen conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor".- El tema sirve de base, para que se afirme que no permitir las convenciones colectivas en el sector público, implica una manera de obstaculizar el libre ejercicio de la representación sindical.

d).- Convenio No. 151 "sobre la protección del derecho del sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública".

Fue adoptado en la Sexagésima Cuarta Reunión, celebrada en Ginebra del 7 al 28 de junio de 1978; no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa y en consecuencia, no ha sido ratificado por Costa Rica. Del documento, para los efectos de esta sentencia, se extraen los párrafos y artículos que se transcriben y comentan:

"Recordando que el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, no es aplicable a ciertas categorías de empleados públicos y que el Convenio y la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971, se aplican a los representantes de los trabajadores en la empresa;

Tomando nota de la considerable expansión de los servicios

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

prestados por la administración pública en muchos países y de la necesidad de que existan sanas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos;

Observando la gran diversidad de los sistemas políticos, sociales y económicos de los Estados Miembros y las diferentes prácticas aplicadas por dichos Estados (por ejemplo, en lo atinente a las funciones respectivas de las autoridades centrales y locales; a las funciones de las autoridades federales, estatales y provinciales; a las de las empresas propiedad del Estado y de los diversos tipos de organismos públicos autónomos y semiautónomos, o en lo que respecta a la naturaleza de la relación de empleo);

Teniendo en cuenta los problemas particulares que plantea la delimitación del campo de aplicación de un instrumento internacional y la adopción de definiciones a los fines del instrumento en razón de las diferencias existentes en muchos países entre el empleo público y el empleo privado, así como las dificultades de interpretación que se han planteado a propósito de la aplicación a los funcionarios públicos de las disposiciones pertinentes del Convenio sobre el derecho a la sindicación y de negociación colectiva, 1949, y las observaciones por las cuales los órganos de control de la OIT han señalado en diversas ocasiones que ciertos gobiernos han aplicado dichas disposiciones en forma tal que grupos numerosos de empleados públicos han quedado excluidos del campo de aplicación del Convenio (...) "

De este contenido de la parte considerativa del Convenio y de la doctrina del Derecho del Trabajo, la Sala entiende que se derivan las siguientes conclusiones iniciales: a) que el derecho colectivo del trabajo, encuentra su ratio legis en la necesidad del trabajador de agruparse, para contrarrestar la inferioridad en que se encuentra frente al patrono y por ello es que su base jurídica se encuentra en el derecho de asociación y más específicamente, en el de sindicación; b) que en esta rama del Derecho son vitales dos instituciones: los convenios colectivos de trabajo y los conflictos colectivos; c) que el derecho colectivo del Trabajo, es materia innovadora en la historia de las reivindicaciones sociales y se estructura como institución de relevancia internacional, a partir de los convenios de la OIT de 1948 y 1949; d) que en el sentido de la evolución en el tiempo de las instituciones jurídicas, y como es principio general del derecho colectivo del trabajo, el derecho de negociación colectiva no es aplicable al

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

universo de los empleados públicos, por lo que se ha hecho necesario elevar a la categoría de norma internacional el contenido del Convenio No. 151 de la Organización Internacional del Trabajo. Veamos ahora, las principales disposiciones normativas del Convenio, en lo que atañe a esta consulta:

Artículo 1.- indica que el Convenio se deberá aplicar a todos los empleados de la administración pública y le corresponde a la legislación nacional, determinar hasta qué punto la cobertura se extiende a los empleados de alto nivel (con poder decisorio o cargos directivos o que desempeña funciones confidenciales); Artículo 8.- señala, en términos generales, que la solución de los conflictos que se planteen como motivo de la determinación de las condiciones de empleo, se deben resolver por la vía de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, como la mediación, la conciliación y el arbitraje; Artículo 9.- dispone que los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozan de los derechos civiles y políticos para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones; Artículo 11.- en su párrafo primero expresa que el convenio obliga solo a los miembros de la OIT cuyas ratificaciones haya registrado el Director General;

De las normas glosadas se puede ver, en resumen, que el Convenio es estimado por la OIT como una necesidad para promover la equiparación de los empleados o servidores de la administración pública a la misma condición que tienen los empleados de la empresa privada, frente a la institución jurídica de la convención colectiva y el artículo 11.1 es particularmente claro, al definir la fuerza obligatoria del Convenio en el tiempo y determinar los sujetos obligados, haciendo depender esa fuerza vinculante de la ratificación del mismo Convenio. En síntesis: los cuatro Convenios de la OIT que se han citado, son los documentos internacionales de mayor relevancia y que enmarcan el entorno jurídico de las convenciones colectivas como uno de los instrumentos del Derecho Colectivo del Trabajo.

DOCTRINA SOBRE LA CONVENCIONES COLECTIVAS EN EL SECTOR PUBLICO , SEGÚN LOS ALEGATOS DEL SINDICATO SEBANA . El de las convenciones colectivas es un tema que ha sido profusamente tratado en el Derecho del Trabajo; se incluye dentro de la teoría general que conforma la rama denominada derecho colectivo del trabajo, cuyas

instituciones principales que lo integran son las asociaciones profesionales (derecho sindical), los convenios colectivos de trabajo y los conflictos colectivos. Al exponer sus argumentos, el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica combate la resolución de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la que se formula la consulta que ahora se evacua y de la que se extraen los argumentos en los que se aloja la duda de constitucionalidad; el cuestionamiento se resume en afirmar que no existe norma en el ordenamiento constitucional y legal administrativo, que autorice las convenciones colectivas como instrumentos de regulación de las condiciones de trabajo en el sector público. Las conclusiones del Sindicato, que se expone como tesis antagónica de lo afirmado por la Sala consultante, a la vez que contradice los precedentes jurisprudenciales de este Tribunal y la opinión de la Procuraduría General de la República, son las siguientes: a) que los servidores públicos son trabajadores comunes y corrientes y por consiguiente, protegidos por el Capítulo de las Garantías Sociales de la Constitución Política; como consecuencia de lo anterior, cualquier limitación al disfrute de esos derechos y garantías resulta contraria al principio de legalidad y a los valores fundamentales de la persona; b) que la convención colectiva es un derecho social y como tal, está influenciado por los fines que se persiguen con los principios contenidos en los artículos 50 y 74 constitucionales; c) que la libertad sindical es consustancial a todo régimen democrático (no existe democracia si no existe libertad sindical) y, además, el derecho sindical está indisolublemente ligado al derecho a la negociación y contratación colectiva, lo que se deriva, en el caso del régimen jurídico costarricense, de los contenidos de los artículos 60 y 62 constitucionales; d) las normas constitucionales reconocen, sin más, el derecho a la convención colectiva, sin que se haga distinción de ninguna especie y por ello, la interpretación armónica que se haga de la Constitución y las normas y principios del Derecho Laboral, debe orientarse a reconocer ampliamente ese derecho y no a restringirlo injustificadamente en perjuicio de una categoría laboral que también requiere la protección de la convención colectiva de trabajo. En conclusión: para SEBANA el artículo 62 de la Constitución Política cumple la exigencia del principio de legalidad en esta materia; la negación de ese derecho resulta discriminatorio y contrario al principio de igualdad, al principio de Estado de Derecho y al principio Democrático. Y concluye afirmando que el derecho de la negociación colectiva en la administración pública tiene, además, un carácter reforzado en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que deriva de los Convenios de la OIT, que se han analizado en el considerando anterior. Esta

síntesis de los alegatos del Sindicato, es lo que debe examinarse para arribar a las conclusiones de este pronunciamiento.

LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL.- 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 : a) la Constitución , desde el punto de vista formal, está integrada por un conjunto o complejo normativo, que obliga a que sus disposiciones se interpreten en forma coordinada, como parte de un sistema jurídico totalmente cohesionado; es decir, las normas deben considerarse en su conjunto y no individualmente; b) en el ejercicio de la competencia del control constitucional está siempre presente el principio de la supremacía constitucional; la Constitución es la norma suprema en la que se funda todo el orden jurídico y político del Estado; c) la Constitución contiene, expresa o tácitamente, una serie de principios, algunos de ellos llamados generales del Derecho constitucional, que propagan su luz a toda la estructura jurídica del Estado; d) la Constitución contiene o presupone valores fundamentales; e) las normas constitucionales se consideran dentro de los fines, valores y principios del Estado, de manera que suelen tener generalidad y apertura como para habilitar opciones y realizaciones diversas, lo que equivale afirmar que se pueden considerar varias soluciones, aunque no todas ellas compatibles con el Derecho de la Constitución. 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 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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

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 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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

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 "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 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

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

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.

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 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 advirtiéndole, 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, 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.

¹ Ley N° 2. Código de Trabajo. Costa Rica, del 27/08/1943.

² SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2003-00241, de las nueve horas cuarenta minutos del veintiocho de mayo del dos mil tres.

³ SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N 193, de las quince horas treinta minutos del veintiséis de junio de mil novecientos noventa y seis.

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados - Universidad de Costa Rica

⁴ SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2002-00642, de las nueve horas treinta minutos del trece de diciembre del año dos mil dos.

⁵ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2003-05264, de las catorce horas con cuarenta y dos minutos del dieciocho de junio del dos mil tres.

⁶ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 1696-92, de las quince horas treinta minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos.

⁷ SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA .Resolución N° 2004-00878, de las nueve horas cuarenta minutos del veintidós de octubre del año dos mil cuatro.

⁸ SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2005-00652, de las diez horas veinte minutos del veintiocho de julio del dos mil cinco.

⁹ SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N ° 19, de las diez horas diez minutos del doce de marzo de mil novecientos noventa y tres.

¹⁰ SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N ° 37 de las nueve horas veinte minutos del seis de marzo de mil novecientos noventa y dos.

¹¹ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 06728-2006, de las catorce horas con cuarenta y tres minutos del diecisiete de mayo de dos mil seis.

¹² SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2006-007261, de las catorce horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de mayo del dos mil seis.

¹³ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2000-7730, de las catorce horas cuarenta y siete minutos del treinta de agosto del dos mil.

¹⁴ SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA .Resolución N°42, de las diez horas cincuenta minutos del once de febrero de mil novecientos noventa y ocho.

¹⁵ SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 301, de las nueve horas quince minutos del once de octubre de mil novecientos noventa y seis.

¹⁶ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución 2000-04453, de las catorce horas con cincuenta y seis minutos del veinticuatro de mayo del dos mil.-