

Informe de Investigación

Título: Convención Colectiva del I.N.S.

Rama del Derecho: Derecho Laboral	Descriptor: Convención Colectiva
Tipo de investigación: Compuesta	Palabras clave: Convención colectiva, Instituto Nacional de Seguros
Fuentes: Jurisprudencia	Fecha de elaboración: 10-2009

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen.....	1
2 Pronunciamientos.....	2
OJ-208-2003.....	2
N° C-201-97	9
3 Jurisprudencia.....	15
Res: 2001-05418.....	15

1 Resumen

En el presente informe, se recopilan tres documentos, dos de ellos son de la Procuraduría General de la República, el primero de ellos una Opinión Jurídica dirigido a una diputada tratando sobre la constitucionalidad de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de Seguros, el segundo es un Dictamen dirigido al Presidente del INS sobre el mismo tema y por último una resolución de la Sala Constitucional sobre el Artículo 156 del Código de Trabajo, al referir este con la Convención Colectiva en cuestión.



2 Pronunciamientos

PGR¹

OJ-208-2003

24 de octubre de 2003

Doctora
Joyce M. Zürcher Blen
Diputada
Asamblea Legislativa
S. D.

Estimada señora Diputada:

Con la aprobación del señor Procurador General Adjunto, me refiero a su Oficio N° DJZ-488-03 de 23 de julio de este año, mediante el cual expresa su interés en conocer el criterio de este órgano técnico jurídico, en relación con el contenido de varias cláusulas de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de Seguros. Puntualmente, se menciona la posible violación constitucional por parte de los artículos 17, 25, 26, 27 y concordantes, 33, 44, 172, 173, 175, 219 y todo el Capítulo XVI (relativo a prestaciones legales) de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de Seguros. Se indica que los referidos numerales violan los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y legalidad, estos últimos contenidos en los artículos 11 y 33 de la Constitución Política, así como los principios elementales de justicia, lógica y conveniencia, el deber de moralidad administrativa y el de jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico, previstos en los artículos 16, 112 inciso 3), 6 y concordantes de la Ley General de la Administración Pública. Se solicita, en consecuencia, el criterio de este Despacho sobre ese particular.

Asimismo, menciona que es de su interés, además, conocer "cuáles serían los criterios que evaluaría la Procuraduría General de la República a efecto de decidir si procede o no la presentación de la acción de inconstitucionalidad respectiva, en caso de que se adviertan posibles roces constitucionales".

Al respecto me permito manifestarlo lo siguiente:

I.- SOBRE LAS ATRIBUCIONES DE LA PROCURADURÍA GENERAL EN RELACIÓN CON EL TEMA CONSULTADO.

De acuerdo con los términos de su nota, se solicita el criterio de esta Procuraduría, en relación con la posible violación constitucional por parte de varias cláusulas de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de Seguros.

Como usted comprenderá, un estudio de cada una de las normas mencionadas, mediante la vía de un Dictamen con carácter vinculante –art. 2° de nuestra Ley Orgánica-, a efecto de



establecer si las mismas violan el texto constitucional, implica asumir el ejercicio de competencias ajenas a la naturaleza de órgano consultivo, así como también conlleva a que se excedan las atribuciones que la ley le confiere este Órgano. Además, debe tenerse presente que el control de constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza, le corresponde –de modo exclusivo y excluyente- a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (art. 10 de la Constitución Política, 2 y 4 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). Por ello, este estudio se emite como una opinión jurídica y no por vía de un dictamen vinculante y obligatorio, como una colaboración institucional, dadas las importantes labores que realizan los Diputados a la Asamblea Legislativa.

II.- JURISPRUDENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA INCONSTITUCIONALIDAD DE DISPOSICIONES DE CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO.

En cuanto al tema del Derecho Colectivo del Trabajo en el Sector Público, es lo cierto que la Sala Constitucional, desde la perspectiva del Derecho de la Constitución, ha venido consolidando un criterio jurisprudencial al respecto (ver en este sentido las sentencias números: 1696-92, 3854-92, 3053-94 y 04453-2000). En el último de los mencionados fallos, (04453-2000), el tribunal constitucional dejó claramente establecido el núcleo o sector de la Administración en que es constitucionalmente posible, la aplicación del instituto de las convenciones colectivas; concretamente, lo es "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". Asimismo, estableció la Sala en el citado fallo, " ... 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 regulen 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, ...". Sin embargo, es mediante el precedente de la referida Sala, contenido en su sentencia N° 2000-7730, en el que se analizan, de manera individual, varios artículos de la Convención Colectiva de Trabajo de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), con fundamento en los parámetros de control de constitucionalidad que demarcan los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como el de igualdad y legalidad, que toda norma y acto administrativo deben respetar. En tal precedente, una vez sometidas las normas impugnadas a su respectivo análisis, y cotejado su contenido y finalidad con los parámetros de control de constitucionalidad mencionados, fueron anuladas varias de ellas por violación de los mencionados principios, así como por lesionar los deberes de la función pública. En igual sentido procedió el tribunal constitucional en otra sentencia posterior, número 2001-12953 de 16:25 hrs. del 18 de diciembre de 2001, esta vez en relación con algunos artículos del "Reglamento de Beneficios no Salariales para los Funcionarios de la Refinadora Costarricense de Petróleo, S.A. que participan en la Gestión Pública de la Empresa".

Así las cosas, es claro que, a partir de los mencionados precedentes, existe un marco jurisprudencial de índole constitucional, que habrá que observar en lo concerniente al Derecho Colectivo de Trabajo en el Sector Público, y particularmente, al examinar de manera individual las normas de dichas convenciones que resulten cuestionadas ante la Jurisdicción Constitucional. En este sentido, las consideraciones expuestas por la Sala Constitucional en los citados precedentes, en especial las contenidas en la sentencia números 2000-7730, puntualmente sobre los requerimientos que hacen aceptable los alegatos de inconstitucionalidad por violación de los principios antes mencionados, y que en definitiva, en esa oportunidad sustentaron la declaratoria

parcial de inconstitucionalidad atribuida a varios artículos de la Convención Colectiva de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), resultan, en nuestro criterio, enteramente aplicables a los artículos de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de Seguros (INS), que se indican en la consulta. Sin perjuicio del contenido y alcances de la mencionada jurisprudencia, las consideraciones que formula la consultante, sobre la posible violación a los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, así como a los deberes de austeridad y moralidad administrativas, que se le atribuye a los artículos consultados, resultan atendibles, y por ello, constituyen elementos de juicios que respaldan y hacen aceptable los alegatos de inconstitucionalidad contra dichas normas, si se decidiera la presentación de la respectiva acción de inconstitucionalidad.

III.- BREVES COMENTARIOS SOBRE LOS ARTÍCULOS DE LA CONVENCIÓN COLECTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS QUE SE REPUTAN CON POSIBLES ROCES CONSTITUCIONALES.

Las cláusulas con posibles roces constitucionales, de las cuales se solicita criterio, son las siguientes:

ARTÍCULO 17. Dicho numeral se refiere a la compensación parcial de períodos de vacaciones.

Aunque el instituto de la compensación de vacaciones se encuentra previsto en nuestra legislación laboral (art. 156 Código de Trabajo), lo está de manera excepcional, y sujeto a expresas limitaciones, como lo es el caso de que el no disfrute vacacional obedezca a circunstancias justificadas, de que sólo se pueda compensar el exceso del mínimo de dos semanas, y siempre que no se supere el equivalente a tres períodos acumulados. Tampoco procede otorgar la compensación si el trabajador ha recibido el citado beneficio en los dos años anteriores.

En el supuesto del artículo 17 que se comenta, la única limitación que contiene es que el servidor debe disfrutar un mínimo de quince días, pudiendo compensar el resto, pero no establece límite alguno respecto a períodos acumulados. Además, el cálculo para su pago se sujeta a una fórmula que incluye factores no salariales (importe correspondiente a póliza diferida de vida), no previstos en la legislación sobre la materia, ni aplicable, por ende, al resto de trabajadores, ni públicos ni privados. En este sentido la norma quebranta el principio de igualdad consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política, aparte de que contiene un evidente e injustificado exceso en el cálculo para el respectivo pago, al incluir un factor sin naturaleza salarial, por lo que infringe además el principio de legalidad.

ARTÍCULO 25. Sobre el derecho de todo trabajador del Instituto a que la jefatura le otorgue dos días hábiles de licencia al año, con goce de salario (así resulta de la lectura del artículo 27 de la citada convención).

Esta Procuraduría no desconoce de la existencia de reglamentaciones en el empleo público sobre el disfrute de licencias. Sin embargo, éstas resultan ocasionales o de excepción, fundamentadas en circunstancias objetivas y razonables, como es el caso de matrimonio del servidor, fallecimiento de sus padres, hijos, hermanos o cónyuge. En el caso del artículo que nos ocupa, al no existir una razón que fundamente la licencia allí prevista, su concesión encuadra en lo que la Sala Constitucional ha denominado " ... el otorgamiento gracioso de un beneficio pecuniario, el cual, en todo caso, por su carácter específico, al preverse para un grupo de sujetos determinados o fácilmente determinable, quebranta el principio constitucional de igualdad, puesto

que, su reconocimiento no obedece a circunstancias objetivas y razonables."
(N° 2003-07981 de 15:11 hrs. de 5 de agosto de 2003).

ARTÍCULO 26. Sobre licencias con o sin goce de salario, hasta por sesenta días que podrá conceder la Dirección de Recursos Humanos del Instituto, cuando a su juicio encuentre razón justificada para otorgarlas. Las licencias que excedan de sesenta días y hasta por un año corresponde otorgarlas a la Gerencia del Instituto.

Dicha norma, a juicio de esta Procuraduría, otorga una discrecionalidad ilimitada a la Dirección de Recursos Humanos del Instituto, autorizándole a conceder licencias con o sin goce de sueldo, sin otro límite que el que le impone su propio criterio, con lo cual podría incluso otorgar licencias por razones personales, alejadas de las necesidades de índole institucional, lo que hace que la norma carezca de legitimidad y por lo tanto deviene en irrazonable.

ARTÍCULO 27. Se refiere este artículo a los casos en que procede otorgar licencias con goce de sueldo.

Salvo los supuestos de los incisos b- (matrimonio del trabajador), c- (fallecimiento de cónyuge, padre, madre, hijo, hermano), d- (enfermedad grave del cónyuge, padres, etc.), e- (maternidad), f- (madre adoptiva), g- (invitación de organismos internacionales para asistir a seminarios, congresos o actividades similares), h- (a la madre para que lleve a su hijo a consulta médica durante el primer año de vida), j- (hora diaria a las madres para lactancia durante nueve meses en período de lactancia), y k-(por nacimiento de un hijo se concede al trabajador dos días hábiles de licencia), los demás incisos contienen –a nuestro juicio- violaciones constitucionales. En el caso del inciso a), por las razones indicadas al comentar el anterior artículo 25 (sobre el derecho a dos días de licencia al año con goce de salario). El inciso i), sobre licencias con goce de salario a los trabajadores que hayan laborado eficientemente para la Institución, según la escala establecida en dicho inciso, resulta irrazonable en el tanto concede una especie de vacaciones complementarias por cumplir con uno de los deberes inherentes a la relación, como lo es laborar de manera eficiente. Es, si se quiere, el mismo vicio que la Sala Constitucional le atribuyó al artículo 112 de la Convención Colectiva de RECOPE, en el citado fallo N° 2000-7730, que determinó su declaratoria de inconstitucionalidad. En cuanto al inciso l), el reparo de inconstitucionalidad radica en su disposición final que dice: "Si la resolución judicial no fuere condenatoria para el trabajador, el Instituto le pagará los salarios caídos correspondientes". Lo preceptuado por el citado inciso se refiere a la detención policial o judicial del trabajador. En estos casos es sabido que opera la suspensión del contrato de trabajo (cesan temporalmente los efectos definidores de la relación, a saber: prestación del servicio y pago del salario), en los términos establecidos en el artículo 78 del Código de Trabajo, resaltando eso sí, que la suspensión lo es sin responsabilidad para el patrono ni para el trabajador. El objetivo de esta figura es mantener la relación. Por ello, si se dicta sentencia absolutoria, implica que el contrato ha estado en suspenso durante el tiempo que el trabajador permaneció privado de libertad. Si por el contrario, se dicta sentencia condenatoria, los días que el trabajador falta a sus labores se reputan como faltas repetidas e injustificadas de asistencia al trabajo. Aunque parezca obvio, es necesario llamar la atención de que una cosa es la suspensión del contrato de trabajo, y otra es la suspensión del servidor durante la sustanciación de un procedimiento administrativo sancionatorio, en cuyo caso, por tratarse de una medida cautelar, debe acordarse con goce de salario. En consecuencia, considerando el sentido y alcances de la figura de la suspensión del contrato de trabajo por privación de libertad del trabajador, no existe ningún fundamento objetivo, ni razonable, que justifique el pago de los salarios caídos correspondientes, que se dispone en la parte final del inciso que se comenta, por lo que infringe, en nuestro criterio, los principios de proporcionalidad y razonabilidad, así como los artículos 11 y 33 de



la Constitución Política.

ARTÍCULO 33.- Sobre la política de subsidios y préstamos para la formación del personal. El Instituto investigará y divulgará las necesidades de capacitación acordes con sus planes de desarrollo, con miras a lograr mayor productividad y eficiencia en su gestión. El subsidio se otorgará como ayuda para el pago de gastos de estudios formales que lleve a la obtención de un título a nivel de educación secundaria, parauniversitaria, técnica o universitaria. Además, dicha norma dispone un sistema de préstamos para la educación, independiente o complementario al subsidio de estudios.

Una política de subsidios, como la norma lo indica, son ayudas económicas para el pago de estudios. Es claro que este objetivo no forma parte de los fines para los que se creó la Institución. Estas ayudas o beneficios constituyen un desvío de fondos de la Institución, que son de todos los habitantes, al margen de los objetivos que el ordenamiento le asigna al Instituto, al que no tienen acceso la generalidad de los servidores del Sector Público. No establece la norma parámetros de selección para acceder a estas ayudas, como para pensar que se está ante una disposición razonable, pues nada se dispone en cuanto a la eficiencia o buen desempeño del servidor para optar por el beneficio. Bastaría entonces, como bien se argumenta en la consulta, la sola condición de laborar en la Institución para que se apliquen dichos subsidios. Así las cosas, es clara la violación de dicha norma respecto de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, así como el de igualdad y legalidad, además de violar también el principio de moralidad y los deberes de la función pública.

ARTÍCULO 44.- Forma parte del régimen de becas. Comprende una beca, según este artículo, la garantía al becario de la continuidad de la relación laboral. Asimismo, el otorgamiento de pasajes de ida y regreso al país donde cursará estudios, reconocimiento por mes de una suma razonable para su subsistencia en el exterior y la de su esposa e hijos en Costa Rica, y a juicio de la Gerencia, una asignación de subvenciones a los padres o hermanos del beneficiario que dependan económicamente de él, de manera única y exclusiva.

Esta Procuraduría no observa vicios de inconstitucionalidad en el artículo de comentario. Dicha norma, dentro del contexto del Capítulo del régimen de becas, está sujeta al cumplimiento de ciertos requerimientos en la elección del becario, así como respecto a la necesidad y beneficios que obtendría la Institución. Es decir, la aplicación del referido artículo 44, supone la observancia del resto del articulado que conforma el régimen de becas del Capítulo VIII, que en nuestro criterio, contiene parámetros que, utilizados razonablemente, impiden que dicha norma, por sí misma, pueda considerarse inconstitucional.

ARTÍCULO 172.- Sobre permisos que el Instituto concederá al Sindicato para su gestión sindical.

No es una norma que por sí misma resulte inconstitucional. Además, no se observa que los permisos se otorguen de manera injustificada o ilimitada. Recuérdese que en esta materia existen disposiciones sobre las facilidades que la empresa debe otorgarle a los dirigentes de los trabajadores para el ejercicio de sus funciones (artículo 2º del Convenio Internacional N° 135 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por nuestro país y la Recomendación N° 143 sobre lo mismo). En nuestro derecho interno también se dispone en ese sentido, como ocurre con los permisos con goce de sueldo a los dirigentes y miembros de sindicatos que establece el artículo 33 inciso b) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.



ARTÍCULO 173.- Sobre licencias de 150 días hábiles que el Instituto concederá, anualmente y en forma global, para que los trabajadores, previamente designados por el Directorio Ejecutivo de UPINS, realicen estudios de interés sindical, seminarios, o actividades similares.

Esta disposición, al igual que la anterior, no es una norma que por sí misma resulte inconstitucional. Incluso, como se mencionó antes, licencias de este tipo se conceden también en el reglamento mismo del Estatuto de Servicio Civil (inciso b. del artículo 33), el cual concede permisos con goce de sueldo de hasta tres meses, a los dirigentes y miembros de sindicatos para que asistan a cursos de capacitación, u otros estudios, dentro o fuera del país.

ARTÍCULO 175.- Sobre facilidades que el Instituto le otorgará a UPINS, en la medida que las circunstancias lo permitan, en cuanto a papelería, materiales de oficina, mobiliario, etc.

Ante la impugnación de normas similares a la presente, esta Procuraduría, como Órgano Asesor objetivo de la Sala en toda acción de inconstitucionalidad, al contestar la audiencia conferida, expuso: "Dicho de otro modo, las normas convencionales cuestionadas, devendría inconstitucionales, en el tanto fuesen interpretadas y aplicadas de modo incorrecto, pero no por su propio texto. Las normas cuestionadas no son por sí mismas inconstitucionales, como sí lo sería una aplicación ilimitada e irracional de las mismas, que llegare a perjudicar el eficaz funcionamiento de la empresa y la prestación de sus servicios. Nótese, incluso, que las normas están redactadas de tal manera que permiten a la administración de la empresa ejercer parámetros de discrecionalidad en su aplicación, de acuerdo con sus posibilidades y su eficaz funcionamiento. En este sentido, el mismo artículo ... impone que la facilitación del medio de transporte requerido queda restringido a los asuntos que así lo justifiquen. En ese tanto, no se estaría ante la ausencia de parámetros para un uso razonable del medio de transporte indicado en la norma. De allí que, en este caso, no considera esta Procuraduría que la norma de interés violente principios constitucionales como los señalados por el accionante. Conviene tener presente, sobre este particular, la existencia de disposiciones sobre facilidades que la empresa debe otorgar a los dirigentes de los trabajadores para el ejercicio de sus funciones (artículo 2º del Convenio Internacional N° 135 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por nuestro país y Recomendación N° 143 sobre lo mismo" (Expediente N° 03-008459-0007-CO).

En el caso particular del artículo 175 que se comenta, sujeta el otorgamiento de las facilidades, a que las circunstancias lo permitan, lo cual debe entenderse (sin que sea exclusivo de otras restricciones), que la disponibilidad presupuestaria de la Institución permita otorgar las facilidades que la norma indica. Esto es, que las facilidades dichas sólo corresponde otorgarlas dentro de las posibilidades de la Institución, y sin que se perjudique su eficaz funcionamiento. Su aplicación en este sentido resulta razonable y proporcional, por lo que la misma no tendría roces contra normas o principios de la Constitución Política.

ARTÍCULO 219.- Sobre la instalación y mantenimiento, a cargo del Instituto, de un Centro de Recreación y Capacitación a disposición de los trabajadores.

Esta Procuraduría estima que la finalidad de la norma no tiene relación con el fin para el que se creó la institución aseguradora. Tampoco el establecimiento del citado centro constituye un medio razonable para que la Institución cumpla eficientemente sus objetivos, metas y tareas inherentes a su razón de ser, lo que puede alcanzarse por medios menos onerosos, como lo hace la mayoría de las instituciones del Estado y del Sector Público en general. La construcción y mantenimiento de instalaciones como la indicada en el artículo que nos ocupa, constituye más bien un privilegio altamente costoso para las finanzas de la Institución, que son recursos públicos, y



como tales, su manejo debe corresponder a los altos intereses de la colectividad, y no a una indebida disposición de los mismos. En este sentido, la norma en cuestión carece de legitimidad para ser razonable y proporcional, violatoria además de sanos principios de moralidad y de los deberes de la función pública.

CAPÍTULO XVI RELATIVO A LAS PRESTACIONES LEGALES.

Advierte la consultante de posibles violaciones a la Constitución Política por lo dispuesto en este capítulo, fundamentalmente en cuanto a lo establecido por el artículo 161 inciso c) de la Convención Colectiva de Trabajo que nos ocupa, al autorizar el pago del auxilio de cesantía aún en el caso de que exista justa causa para el despido, y porque rompe el tope establecido en la legislación laboral vigente.

En sus razonamientos, la consultante expone la posible violación constitucional de la citada normativa, por cuanto, el artículo 63 de la Constitución Política, dispone el pago de una indemnización (auxilio de cesantía) en casos de despedidos sin justa causa, por los perjuicios que ocasiona la ruptura del contrato sin motivo imputable al empleado; mientras que, la normativa convencional en mención, autoriza el pago de dicha indemnización, aún en los casos de despido con justa causa. Agrega que en nuestra legislación, el pago del auxilio de cesantía no se considera un auxilio para el trabajador que quede cesante, toda vez que ésta se paga aunque el trabajador pase de inmediato a las órdenes de otro patrono; no es, en consecuencia, un seguro de desocupación, sino, una indemnización que se otorga en las relaciones de plazo indefinido, cuando el trabajador es despedido sin justa causa. De allí que, en sentido contrario, cuando el despido es con justa causa, sea, cuando resulta al amparo de las causas previstas en la ley, no procede el pago de la referida indemnización, así como tampoco cuando la terminación del vínculo obedece a un acto voluntario del trabajador, como es la renuncia. Concluye la consultante manifestando que con la indicada autorización, se premia al funcionario que ha incurrido en causa justa de despido, lo cual no es razonable, y menos cuando se establecen procedimientos para determinar eventuales responsabilidades, si al mismo tiempo se autoriza el pago de la cesantía en caso de que proceda el despido. En tales circunstancias, la normativa en mención viola el artículo 11 y 33 de la Constitución Política, así como el principio de razonabilidad y proporcionalidad, y la correcta utilización del patrimonio público.

Esta Procuraduría estima que efectivamente, los fundamentos de la consultante en relación con los vicios de inconstitucionalidad atribuidos al artículo 161 inciso c), al reconocer el pago de la cesantía en casos de despido con justa causa, constituyen elementos de juicio que hacen aceptable los reparos de inconstitucionalidad formulados en contra de dicho artículo.

Finalmente, en relación con la solicitud que se indica al final de su consulta, cabe manifestarle que los criterios a evaluar, a efecto de decidir si procede o no la presentación de una eventual acción de inconstitucionalidad, son los que ha ponderado la Sala Constitucional a través de la jurisprudencia aquí señalada (Nº 1696-92; 3854-92; 3053-94; 04453-2000; 7730-2000 y 12953-2001). Si se llegaren a advertir posibles roces constitucionales, como ha quedado evidenciado en líneas precedentes atendiéndonos a la jurisprudencia vinculante de la Sala Costitucional, la jurisdicción competente permite, según lo dispone el párrafo segundo del artículo 75, la acción directa cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos, o que atañen a la colectividad en su conjunto, como resulta, precisamente, con las normas impugnadas de las convenciones colectivas de trabajo de RECOPE, JAPDEVA y últimamente del INS, que incluyen beneficios desproporcionados e irrazonables, financiados con fondos públicos, obtenidos de todos los habitantes del país. En estos supuestos, la

consultante, en su carácter personal o como Diputada, - y así ha sido resuelto en oportunidades anteriores- se encuentra legitimada para presentar la respectiva acción de inconstitucionalidad contra las normas de la Convención Colectiva del Instituto Nacional de Seguros, que estime violatorias de la Constitución Política.

Se recuerda que el presente análisis es una Opinión Jurídica y no un Dictamen vinculante.
Atentamente,

Lic. Germán Luis Romero Calderón
PROCURADOR DE RELACIONES DE SERVICIO
SECCIÓN II.

Vch
OJ-208-203 ASAMBLEA LEGISLATIVA

PGR²

Dictamen : 201 del 21/10/1997

N° C-201-97

San José, 21 de octubre de 1997

Licenciado Jorge Arturo Hernández Castañeda

Presidente Ejecutivo Instituto Nacional de Seguros S. D.

Estimado señor :

Con la aprobación del señor Procurador General de la República, doy respuesta a su oficio PE-97-0829, de 10 de julio de 1997, por medio del cual formula una consulta de carácter técnico-jurídico, relacionada con la naturaleza de un instrumento colectivo dirigido a regir las relaciones entre ese Instituto y los Agentes de Seguros a su servicio, y sobre la vigencia de éste.

El cuestionamiento formulado, tiene como motivo el procedimiento tan particular que dio origen a la formación de ese cuerpo normativo, pues en él se incorporaron tanto cláusulas provenientes de la voluntad de las partes (representantes patronales y sindicato, por vía de convención colectiva), como otras conciliadas dentro de un conflicto colectivo de carácter económico-social y, finalmente, un grupo de cláusulas impuestas imperativamente mediante un laudo arbitral en la etapa final del conflicto, que son las de mayor importancia para los efectos de la consulta. Estas últimas, incluso sufrieron modificaciones cuando se conoció en alzada del asunto por el Tribunal Superior de Trabajo.

Luego de hacer la exposición correspondiente, dentro de la que se mencionan sendos criterios jurídicos externados por asesores de esa Entidad, quienes atribuyen naturaleza de laudo arbitral al conjunto de normas destinadas a regir las relaciones con ese grupo profesional, se formula la consulta concreta, que expresa:



"... La Junta Directiva desea contar con el valioso análisis jurídico de la Procuraduría, en punto a la real naturaleza del instrumento que reguló o regula las relaciones laborales entre los agentes de seguros y el Instituto, determinando si se trata o trató de una sentencia arbitral o del dictado de una Convención Colectiva de Trabajo, y si tal instrumento se encuentra vigente y debe regir las relaciones de subordinación jurídicas entre agentes y el Instituto Nacional de Seguros". (el destacado es nuestro).

Con respecto a la indicada naturaleza de sentencia arbitral (laudo) que se le da en ese criterio jurídico, ha de agregarse que a juicio de los asesores legales, como implicación de ello, el instrumento colectivo perdió vigencia, a raíz del conocido dimensionamiento que hiciera la Sala Constitucional en su voto N° 3285-92 (por vía de .adición y aclaración. a la sentencia N° 1696-92), donde ordenó que todos los laudos arbitrales que se hubieren prorrogado automáticamente -como ocurrió con el que se dictó en el caso de los agentes de seguros- expiraban el 31 de diciembre de 1993.

Como dato de interés ha de indicarse que, en torno a la vigencia del instrumento colectivo emanado de los tribunales de trabajo, en el artículo 160 del documento en estudio, se expresó en primera instancia que : "La convención regirá por dos años a partir de la fecha DEL PRESENTE LAUDO ARBITRAL".; y que el Tribunal Superior, al pronunciarse sobre la referida cláusula, estableció que : "La cláusula 160 DEL CITADO LAUDO ARBITRAL debe confirmarse, ya que la costumbre y la realidad demuestran que el lapso apropiado EN ESTA MATERIA es de dos años, y también guarda armonía en este aspecto con la Convención Colectiva vigente a que se hizo referencia supra". (las mayúsculas no son del original).

Igualmente, y en lo que toca al resto del clausulado, interesa sobremanera transcribir los sostenido por el Tribunal Superior de Trabajo en el Considerando I de su resolución, en cuanto expresó que: "Las cláusulas que fueron conciliadas por las partes y refrendadas en el laudo arbitral que se atiende, deben integrarse junto con las demás cláusulas que no fueron denunciadas para su actualización por parte del Sindicato A. N. D. A. S., y se encuentran en vigencia actualmente; asimismo las cláusulas que se sometieron a resolverse en este laudo, por no haber acuerdo entre las partes, y que son las 21, 39, 70, 151 y 160 pasarán a formar parte de la convención colectiva de trabajo definitiva que regularán las relaciones de trabajo entre los Agentes de Seguros y el Instituto Nacional de Seguros, para lo cual se hará la comunicación respectiva al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para su depósito definitivo". (el destacado en nuestro)

Establecido lo anterior, y en orden a lo consultado, me permito manifestarle lo siguiente:

I.- CONSIDERACION PRELIMINAR:

Efectivamente, y como se apuntara en un inicio, el proceder de los Tribunales de Trabajo al conocer y resolver sobre el pliego de peticiones presentado por la representación de los agentes de seguros, se salió totalmente de los términos en que de acuerdo con la legislación y la doctrina, debe la autoridad judicial proceder ante estos asuntos, donde se somete a su decisión un clausulado sobre condiciones de empleo que previamente no se pudo negociar por las partes en su totalidad. Lo anterior lo sostenemos porque, efectivamente, existe una diferencia bien marcada entre la normativa laboral destinada a una profesión, que surge como producto de la negociación colectiva (en cualquiera de sus manifestaciones) y aquella que en vez de emanar de la voluntad de las partes, es impuesta imperativamente por la autoridad judicial.

II.- NORMATIVA LEGAL DE INTERES:

Al respecto, nuestro Código de Trabajo es claro y contundente en distinguir los institutos de la convención colectiva (artículo 54 y siguientes), el llamado .convenio (o arreglo) conciliatorio. (que

surge en la etapa de conciliación) y el laudo arbitral -estos dos últimos incluidos dentro del capítulo denominado .Del Procedimiento en la Resolución de los Conflictos Colectivos de Carácter Económico Social. (artículos 504 a 542 de su nueva numeración)-.

Además, interesa tener en cuenta que en el propio texto del numeral 56, inciso d) del Código, se expresa que: "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". (el destacado es nuestro). Cabe adelantar desde ya, que con esto último queda claro que a partir de tal petición, la voluntad del tribunal (y no la de las partes) es la que en definitiva llega a fijar los términos en que deben quedar tales puntos.

Igualmente, debe tenerse en cuenta la disposición del numeral 534 ibídem, en cuanto expresa que, "La sentencia arbitral será obligatoria para las partes por el plazo que ella determine, que no podrá ser inferior a seis meses". (el destacado no es del texto).

III- LA DOCTRINA :

a) Al respecto es del caso hacer cita de Gómez, Gottschalk y Bermúdez, quienes al referirse al tema de la solución de los conflictos colectivos, al igual que la generalidad de los autores, hacen una clara distinción entre la convención y la sentencia colectivas. Incluso, y éste se convierte en el primer argumento de interés para la solución del punto en consulta, ubican a la sentencia colectiva (laudo arbitral en nuestro medio) en un nivel jerárquico superior que el de la convención colectiva, al expresar que "...el juicio arbitral substituye a las partes contratantes y elabora el reglamento colectivo que debería ser estipulado por ellas. Posee asimismo jerarquía superior a la convención colectiva, como fuente de derecho. No tiene el mismo valor jurídico que la convención colectiva, como ocurre en los sistemas que perfilan el arbitraje facultativo.. (Gomes, Gottschalk y Bermúdez, .Curso de Derecho del Trabajo., Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1979, pag. 875).

Tal posición se reitera más adelante, cuando expresan que la sentencia colectiva, "Es, por tanto, fuente de jerarquía superior al contrato o convención colectiva, situándose, además, en plano inferior al de la ley". (op, cit., pag. 889).

También, interesa de dichos autores, su categórica opinión, en el sentido de que el juzgador, al dictar la sentencia colectiva, no suplanta la voluntad de las partes (que concurre en la convención), sino que asume una posición equiparable a la del legislador. En ese sentido, al tocar el tema de la "Naturaleza Jurídica de la Convención Colectiva", expresan que : "El juez de trabajo actuando en esa forma no substituye, como en general se piensa, la actividad de las partes; al contrario, actúa en forma primaria, como el legislador quiere que la relación de la vida social sea regulada por el modo prescrito en la propia sentencia".

(op. Cit., pag. 897. Los destacados de esta transcripción, así como de las anteriores, no son del original).

b) Por su parte, interesa también tener en cuenta el pensamiento del maestro Guillermo Cabanellas, quien al referirse al tema de la "Naturaleza de la Sentencia Colectiva", entre otras ideas, sostiene que dicho instrumento es, "...un acto jurisdiccional que lleva en sí otro material, evidentemente, la sentencia colectiva no establece normas más que sobre los puntos objetos de controversia, en un sistema legislativo cualquiera; pues deja su órbita de acción principal al convenio colectivo, para que regule con mayor eficacia, sobre la base de acuerdos entre los integrantes de la profesión, las normas reglamentarias del trabajo". (Cabanellas, Guillermo, .Tratado de Derecho Laboral., Editorial Heliasta S. R. L., Buenos Aires, 1989, T. III, Vol. 2, pages. 454 y 455).



También, y relacionado propiamente con lo que en doctrina se denomina .la envoltura. de estos instrumentos colectivos (elemento relacionado, entre otros aspectos, con su plazo -duración y terminación-), Cabanellas hace cita de otros autores que lo tratan en relación con este tipo de sentencias. Sobre el particular, expresa que : "Para Calamandrei , la sentencia colectiva, por así llamarla, tiene la duplicidad de aspectos que, en el campo del Derecho Substantivo, presenta el contrato colectivo. En la misma forma Salemi considera que la envoltura de la sentencia es de carácter jurisdiccional y legislativo su contenido".(op. Cit. pag. 454).

Luego, y ésta consideramos que es la opinión doctrinaria más relacionada con la situación en consulta, Cabanellas al tratar el tema .Sentencia Colectiva y Convención Colectiva., en lo que interesa, expresa : .A juicio de Oliveira Vianna, las sentencias colectivas de los tribunales de trabajo, cuando son dictadas sobre condiciones laborales (justamente el objeto de las convenciones colectivas), se asimilan a éstas en sus efectos. Además, se confunden la sentencia colectiva y las convenciones colectivas, "pues aquélla no es otra cosa sino una convención colectiva, realizada por medio, o con la colaboración, de la autoridad pública". Pero de seguido, el eminente tratadista argentino desautoriza contundentemente la posibilidad -sostenida por el otro autor- de hacer esa equiparación entre ambos instrumentos, al expresar que : .Una sentencia colectiva, sin embargo, sólo en parte surte los mismos efectos que una convención colectiva; pues si la sentencia colectiva integrara (entiéndase, absorbiera), por su contenido, un convenio colectivo, dejaría éste de tener eficacia; como igualmente cesaría el arbitraje de realizar una función (perdería su razón de ser). La sentencia colectiva se refiere, indudablemente, a condiciones de trabajo, pero no a todas las condiciones de trabajo de un convenio colectivo; no substituye a los convenios colectivos, los completa (aunque con cláusulas propias de ella, independientes), ya que la reglamentación colectiva de las condiciones de trabajo no podría hacerse exclusivamente por sentencia colectiva". (Op. Cit. pags. 458 y 459. El destacado y lo escrito entre paréntesis no son del original).

Incluso, de seguido, el citado autor, y siempre dentro del tema relativo a la independencia de ambos institutos, agrega otro valioso elemento de distinción, que es el relacionado con su extensión. En lo que interesa, expresa que, : "... esta clase de sentencia ...rige para una serie de sujetos, sin que signifique un sustitutivo amplio de la convención colectiva... Así, la sentencia colectiva no resulta tan amplia en sus efectos como podría serlo una convención colectiva". (op. Cit., Pags. 458 y 459. El destacado y lo escrito entre paréntesis no son del original).

IV.- ANALISIS DE LA SITUACION EN CONSULTA A LA LUZ DE LOS ANTERIORES ELEMENTOS :

Como puede observarse de todo expuesto hasta aquí, el producto que salió de las resoluciones judiciales en estudio, sólo puede ser calificado como una invención, consecuencia de una ignorancia manifiesta sobre la autonomía que caracteriza y, por ende, debió darse allí, a dos institutos de derecho colectivo de trabajo con características muy propias (diferentes), como son la convención colectiva de trabajo y el laudo dictado por la autoridad judicial ; estos últimos, como es sabido, surgidos a raíz del sometimiento en el pasado - y con toda razón declarado inconstitucional- de las instituciones públicas, al arbitraje obligatorio.

De manera que la "mezcla, "fusión" o, si se quiere, la "absorción" que pareciera se hizo en relación con las cláusulas de esos dos instrumentos, no permite evadir una realidad indiscutible: en definitiva, lo que interesa es que la Sala Constitucional declaró inconstitucional cualquier manifestación de voluntad de los tribunales de trabajo (traducida en sus laudos arbitrales), en la medida en que venían imponiendo imperativamente a las instituciones del sector público, el reconocimiento de beneficios laborales no contemplados (ni autorizados) por el ordenamiento jurídico. Por consiguiente, resulta claro que ESA VOLUNTAD DEL JUZGADOR,

INDEPENDIEMENTE DE LA NATURALEZA DEL CLAUSULADO QUE IMPUSO AL I.N.S., TAMBIÉN FUE DECLARADA INCONSTITUCIONAL.

Lo anterior, a pesar de que en el laudo en estudio, según se ha señalado, existan cláusulas relacionadas, tanto con la .envoltura. del instrumento -caso de la N° 160, que se ocupó de su vigencia- como otras propias del elemento normativo, entre las cuales se encuentran las N° 21 y 70, que son las que mayor confrontación han causado a raíz de ese pronunciamiento judicial.

En resumen, esa voluntad de los tribunales de trabajo manifestada e n su resolución (laudo), haciendo abstracción de la naturaleza de lo que allí se produjo, también fue declarada inconstitucional por la Sala. De modo que no existe ninguna razón válida que justifique dar a ese pronunciamiento judicial, dictado también en un conflicto colectivo de carácter económico-social, un tratamiento jurídico diferente del que merecieron los muchos otros laudos contemporáneos a él, en lo que respecta a la desautorización que de ellos hizo el Tribunal Constitucional; igualmente, tampoco cabe hacer distinción alguna en lo relativo a la extinción -dirigida a todas esas resoluciones- que se ordenó en el dimensionamiento de los efectos de la sentencia constitucional (hecho por la vía de "adición y aclaración" en el voto N° 3285-92).

Valga decir que, en todo caso, la existencia de una manifestación de voluntad de los juzgadores, y con ello de la naturaleza no convencional (sino jurisdiccional) de las cláusulas de interés, queda patente si se tiene en consideración que aquéllas fueron producto, precisamente, de la aplicación en la especie del numeral 156, inciso d) del Código de Trabajo. De manera que como dicha norma expresa que una vez fracasada la negociación colectiva, cualquiera de las partes puede "pedir a los tribunales de trabajo que resuelvan el punto o puntos en discordia.", esa resulta ser otra razón que impide atribuir a la voluntad de ellas (mediante cualquier modalidad de negociación colectiva) el clausulado surgido e impuesto imperativamente en esa otra etapa.

Definitivamente -se reitera- los beneficios económico-sociales que vinieron a favorecer a ese grupo de servidores luego de agotada la etapa de negociación, trascienden lo convencional, pues al ser sometidos a la decisión del tribunal de arbitraje pasaron a formar parte indiscutible de un instrumento eminentemente jurisdiccional.

Cabe agregar que la posición asumida en esos fallos laborales, en la medida en que hayan pretendido darle naturaleza convencional a la normativa que allí se creó, también atenta clara y abiertamente contra la tesis de la Sala Constitucional, en cuanto desautorizó la imposición de beneficios económico-sociales en el sector público a través de los laudos arbitrales. Nos referimos concretamente a lo sostenido por el Tribunal Superior de Trabajo en el "Considerando" I de su resolución, donde según la transcripción hecha en un inicio, éste indicó que "...las cláusulas 21, 39, 70, 151 y 160 pasarán a formar parte de la Convención Colectiva de Trabajo definitiva que regularán las relaciones de trabajo entre los Agentes de Seguros y el Instituto Nacional de Seguros, para lo cual se hará la comunicación respectiva al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para su depósito definitivo."

Al contrario de lo allí resuelto, queda claro que aunque los términos en que los Tribunales de Trabajo emitieron su pronunciamiento adolezcan de la ambigüedad y confusión comentadas, no podría entenderse que las cláusulas -tanto las relacionadas con la "envoltura", como con el elemento normativo- perdieron esa naturaleza jurisdiccional que las liberara de los efectos del dimensionamiento hecho por la Sala Constitucional que ordenó la extinción de todos los laudos arbitrales en el sector público. En definitiva, el clausulado contenido en esas resoluciones judiciales, sólo subsistió -manteniendo su vida y naturaleza propias- hasta que ocurrió el advenimiento del plazo fijado en la cláusula 160 de repetida cita.

Cabe hacer la observación de que distinto sucede con la incorporación a la convención colectiva de



las cláusulas "que fueron conciliadas por las partes", lo cual ordenó también el Tribunal Superior, debido a que éstas sí fueron un claro producto de la manifestación de voluntad de aquéllas. Incluso, existen antecedentes donde la jurisprudencia patria ha equiparado, en lo que respecta a su naturaleza, a un clausulado proveniente de un acuerdo o convenio conciliatorio logrado en la primera etapa del conflicto colectivo de carácter económico-social, con las convenciones colectivas de trabajo. En ese sentido, al analizar una cláusula de un convenio de ese tipo, se ha sostenido, en lo que interesa, que dicha cláusula, "... es parte de un convenio colectivo, al cual ciertamente se llegó por la vía de un pliego de peticiones para obviar la prohibición contenida en el artículo 56 del Código de Trabajo que impide a los entes públicos convenir con los sindicatos de sus trabajadores, pero no por ello es menos convención que la contenida en ese texto, (se refiere al texto de una convención colectiva), y no puede ser desatendida porque tiene rango de ley profesional como se reconoce en el artículo 55 ibídem y lo apoya la doctrina general juslaboralista". (Tribunal Superior de Trabajo, N° 442 de 8:50 hrs. del 5 de febrero de 1974. El destacado no es del original).

Ha de agregarse finalmente, que el propio texto de la citada cláusula 160 (tanto a la luz del contenido que se le diera en primera instancia, como de lo que de ella expresara el Tribunal Superior, según transcripciones hechas al inicio), se convierte también en un elemento importante a favor de la tesis que se está sosteniendo en el presente estudio. Ello debido a que el plazo de dos años de vigencia que allí fijó, EST. CLARAMENTE DIRIGIDO A UN LAUDO ARBITRAL, COMO MANIFESTACION O PRODUCTO DE LA VOLUNTAD DE UN TRIBUNAL DE TRABAJO. Al respecto, debe recordarse que, incluso, el Tribunal Superior al confirmar lo que llamó "la cláusula 160 DEL CITADO LAUDO ARBITRAL", expresó que 2...la costumbre y la realidad demuestran que el lapso apropiado EN ESTA MATERIA", o sea, en materia de laudos (y no de otro instrumento), venía siendo de dos años; lo anterior, a pesar de que -según se vio- tal lapso también se refirió a la convención colectiva vigente. En definitiva, basta con tener en cuenta que la resolución que impuso imperativamente ese clausulado involucró a una institución pública, con motivo de la aplicación de la normativa del Código de Trabajo reguladora de los laudos arbitrales, y que la declaratoria de inconstitucionalidad que la afectó ordenó la extinción de ese tipo de sentencias colectivas.

V- CONCLUSION :

Con fundamento en lo expuesto, este Despacho concluye que las cláusulas que reconocieron beneficios económico-sociales a favor de los agentes del I.N.S., impuestas imperativamente por la autoridad judicial en la etapa de arbitraje, son de naturaleza eminentemente jurisdiccional (no convencional). De manera que una vez cumplido el plazo de vigencia indicado en la respectiva resolución, de acuerdo con lo ordenado por la Sala Constitucional en su voto N° 3285-92 -que .adiciona y aclara. el N° 1696-92- tales cláusulas también se extinguieron. Con respecto al resto de las disposiciones emanadas de la voluntad de las partes (las conciliadas y las convencionales), éstas no fueron afectadas por la declaratoria de inconstitucionalidad que desautorizó los laudos arbitrales en el sector público.

Lo saluda, atentamente,

Lic. Ricardo Vargas Vásquez

PROCURADOR ASESOR

3 Jurisprudencia

Sala Constitucional ³

Exp: 98-005828-0007-CO

Res: 2001-05418

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas con catorce minutos del veinte de junio del dos mil uno.-

Acción de inconstitucionalidad promovida por Ana Lucrecia Martínez Suárez, portadora de la cédula de identidad número 1-470-578, Asdrúbal Salas Varela, portador de la cédula de identidad número 7-056-718, contra el artículo 156 del Código de Trabajo. Intervinieron también en el proceso Farid Beirute Brenes, en representación de la Procuraduría General de la República y Roberto Antonio Zaldívar Gómez, en representación del Instituto Nacional de Seguros.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las trece horas con treinta minutos del veintiuno de agosto de mil novecientos noventa y ocho, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 156 del Código de Trabajo. Alega que en el Instituto Nacional de Seguros, por medio de una Convención Colectiva, se les reconoció el derecho a compensar vacaciones por encima de los mínimos establecidos en el Código de Trabajo en el sentido de que deben tomarse quince días de vacaciones. Indican que por reforma introducida al artículo 156 del Código de Trabajo por la Ley número 7805 del veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y ocho, se agregó a dicho artículo un párrafo que establece que como derecho, el trabajador podrá compensar sus vacaciones en dinero únicamente cuando la prestación del trabajo sea ocasional o a destajo. Son del criterio que la forma o modalidad de prestación no puede variar el fondo de la situación jurídica del derecho de todos los trabajadores a compensar sus vacaciones, creando una desigualdad jurídica sin sentido alguno. Consideran que la modificación legal introducida debió respetar sus derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas sustentadas en la Convención Colectiva y entender lo contrario implicaría aceptar que mediante la legislación común se hagan nugatorios derechos ya conquistados por la vía de la Convención Colectiva y contraviniendo el artículo 7 constitucional que da rango superior a los Convenios Internacionales como son los convenios 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo. Alegan que del texto se desprende que el propósito de la norma es proteger a los trabajadores a fin de que las vacaciones sean disfrutadas y no compensadas, lógicamente con relación a los periodos mínimos de éstas que buscan la salud física, emocional y mental de los trabajadores. Solicitan que se declare inconstitucional la modificación al artículo 156 del Código de Trabajo al igual que la aplicación que al respecto está haciendo el Instituto Nacional de Seguros con fundamento en un criterio vertido por la Contraloría General de la República en el sentido de que la reforma implica la derogatoria de la normativa contenida en la Convención Colectiva.

2.- A efecto de fundamentar la legitimación que ostentan para promover esta acción de inconstitucionalidad, señalan que en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José se encuentra pendiente una acción ordinaria laboral contra el Instituto Nacional de Seguros dentro del cual se alegó la inconstitucionalidad que aquí se ataca y que se está tramitando bajo el expediente número 97-004231-166-LA.

3.- Por resolución de las catorce horas con cuarenta y un minutos del veintitrés de noviembre de mil novecientos noventa y ocho se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y al Instituto Nacional de Seguros.

4.- La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 18 al 22. Señala que en la audiencia conferida por esta Sala se refiere concretamente a la alegada violación al artículo 33 de la Constitución Política, de ahí que se limite el informe a dichos alegatos. Indica que en el dictamen de ese Despacho número C-216-98 del diecinueve de octubre de mil novecientos noventa y ocho se sostuvo que la norma aquí impugnada no incurre en violación al artículo 34 de la Constitución Política. Consideran que los accionantes parten del supuesto equivocado de que la compensación o pago de las vacaciones deben tener prevalencia sobre el disfrute efectivo del derecho. Manifiesta que la regla para estos casos es la del disfrute efectivo mientras que le excepción en la compensación en dinero. Considera que en este caso no existe vulneración al principio de igualdad ya que el trato desigual del legislador es para grupos de trabajadores que se encuentran en evidentes condiciones de desigualdad ya que los que trabajan bajo la modalidad a destajo u ocasionalmente son distintas a la de los trabajadores bajo forma de contratación por unidad de tiempo y de aquellos cuya prestación del servicio es regular o continuo. Alega que para esas modalidades de trabajo la compensación se adapta perfectamente a esa figura. En el caso de los trabajadores ocasionales, puesto que estos no completan en muchos casos el tiempo requerido para optar por las vacaciones, es lógico que se opte por la compensación.

5.- El señor Roberto Antonio Zaldívar Gómez, en su condición de representante del Instituto Nacional de Seguros contesta a folios 36 al 49 la audiencia concedida, manifestando que en esa Institución existe una Convención Colectiva que establece en su artículo 18 inciso a) que el trabajador podrá compensar parcialmente sus periodos de vacaciones, de forma que de cada periodo anula de vacaciones disfrutará de manera incompensable de quince días hábiles, pudiendo compensar total o parcialmente el resto. Indica que las solicitudes de compensación de vacaciones sobre el exceso de quince días se acogieron normalmente aún después de la reforma al artículo 156 del Código de Trabajo, sin embargo no puede seguirse procediendo con dicha política ya que la Contraloría General de la República improbió las partidas presupuestarias requeridas con fundamento en la reforma operada. Considera que la reforma al artículo 156 antes citado no afecta los periodos de vacaciones concedidos en la Convención Colectiva de Trabajo en exceso del mínimo que contempla el numeral 153 de ese mismo cuerpo normativo. Es del criterio que los argumentos esgrimidos en esta acción deben discutirse en los estrados judiciales comunes.

6.- Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 240, 241 y 242 del Boletín Judicial, de los días 10, 11 y 14 de diciembre de mil novecientos noventa y ocho (folio 17).

8.- En los procedimientos se ha cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el magistrado **Arguedas Ramírez**; y,

Considerando:

I.- Sobre la admisibilidad. La legitimación de los accionantes deriva de proceso ordinario laboral que se tramita ante el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José que se tramita bajo el expediente número 97-004231-166-LA y dentro del cual se encuentra en discusión la constitucionalidad de la reforma operada al artículo 156 del Código de Trabajo.

II.- Objeto de la impugnación. Los accionantes interponen acción de inconstitucionalidad contra la reforma al artículo 156 del Código de Trabajo, el que para ese entonces quedó redactado de la siguiente forma:

"Artículo 156.-

Quien haya adquirido derecho a vacaciones y antes de disfrutarlas cese en su trabajo por cualquier causa, recibirá el importe correspondiente en dinero.

Con la salvedad indicada en el párrafo siguiente, en los demás casos las vacaciones serán absolutamente incompensables.

Como derecho, el trabajador podrá compensar sus vacaciones en dinero únicamente cuando la prestación del trabajo sea ocasional o a destajo"

Específicamente consideran inconstitucional el último párrafo del citado artículo por ser contrario al principio de igualdad y a sus derechos adquiridos por medio de una Convención Colectiva de Trabajo en la que se estableció el derecho a disfrutar de manera incompensable de quince días hábiles de vacaciones, pudiendo compensar total o parcialmente el resto.

Debe hacerse notar que este artículo fue reformado por medio de la Ley número 7989, publicada en La Gaceta número 41 del veintiocho de febrero de dos mil, el que actualmente tiene la siguiente redacción:

"Artículo 156.-

Las vacaciones serán absolutamente incompensables salvo las siguientes excepciones:

- a) Cuando el trabajador cese en su trabajo por cualquier causa, tendrá derecho a recibir en dinero el importe correspondiente por las vacaciones no disfrutadas.
- b) Cuando el trabajo sea ocasional o a destajo.
- c) Cuando por alguna circunstancia justificada el trabajador no haya disfrutado de sus vacaciones, podrá convenir con el patrono el pago del exceso del mínimo de dos semanas de vacaciones por cada cincuenta semanas, siempre que no supere el equivalente a tres periodos acumulados. Esta compensación no podrá otorgarse, si el trabajador ha recibido este beneficio en los dos años anteriores.

Sin perjuicio de lo establecido en los incisos anteriores, el patrono velará porque sus empleados gocen de las vacaciones a las cuales tengan derecho anualmente. En todo caso, se respetarán los derechos adquiridos en materia de vacaciones".

III.- Sobre el fondo. El artículo 59 de la Constitución Política establece que todos los trabajadores tendrán derecho a un día de descanso después de seis días consecutivos de trabajo, y a vacaciones anuales pagadas, cuya extensión y oportunidad serán reguladas por la ley, pero en ningún caso comprenderán menos de dos semanas por cada cincuenta semanas de servicio continuo; todo sin perjuicio de las excepciones muy calificadas que el legislador establezca. Aceptando, como lo ha hecho esta Sala en otras oportunidades, que "nadie discute la necesidad y el valor profiláctico de las vacaciones anuales pagadas, que la Constitución Política establece como un derecho, en favor de todos los trabajadores" (resolución número 3835-96 de las once horas treinta y seis minutos del día veintiséis de julio de mil novecientos noventa y seis), el legislador constitucional manifestó una voluntad clara de asegurar el disfrute de ese derecho mediante el establecimiento de un mínimo de quince días hábiles de descanso sin perjuicio de excepciones muy calificadas que el legislador ordinario establezca. Dentro de las excepciones a las que se refiere la Constitución Política debe admitirse la posibilidad de compensación de las vacaciones con el reconocimiento de una suma dineraria, sin embargo, para no hacer nugatorio este derecho fundamental, éstas deben responder a "excepciones muy calificadas". Desde esta perspectiva, es claro que el disfrute efectivo de las vacaciones es la regla y no la excepción, de ahí que pueda



hablarse de un derecho fundamental a las vacaciones pero no de un derecho fundamental a su compensación. Esta conclusión no se deriva únicamente de la literalidad del artículo 59 constitucional, sino de una realidad social en la que los trabajadores podrían preferir, aún en contra de la finalidad básica del derecho a las vacaciones, su compensación a cambio de una suma dineraria que pudiera mejorar momentáneamente su condición económica. La posibilidad de enfocar un derecho fundamental a la compensación de las vacaciones implicaría negar "la situación económica de los trabajadores, en ocasiones especialmente deteriorada, (que) hace que aquéllos cuenten con la compensación de sus vacaciones, para hacerse con unos ingresos adicionales" (resolución número 3835-96 de las once horas treinta y seis minutos del día veintiséis de julio de mil novecientos noventa y seis). En este caso los accionantes, enfatizando el derecho a la compensación de las vacaciones e interpretando que lo que el constituyente quiso fue asegurar un mínimo de quince días de disfrute de ese derecho y la posibilidad de compensar el periodo por encima de ese mínimo, consideran que la reforma introducida al artículo 156 del Código de Trabajo mediante Ley número 7989, publicada en La Gaceta número 41 del veintiocho de febrero de dos mil, en la cual se estableció que "Como derecho, el trabajador podrá compensar sus vacaciones en dinero únicamente cuando la prestación del trabajo sea ocasional o a destajo", es inconstitucional por vulnerar el artículo 59 antes indicado y por vulnerar derechos adquiridos en la Convención Colectiva de Trabajo vigente en el Instituto Nacional de Seguros en la que se establece el derecho a la compensación de vacaciones. Con respecto a los roces alegados con el artículo 59 constitucional, esta Sala es del criterio que los mismos deben ser desestimados. Como se indicó anteriormente, lo que la normativa constitucional asegura es un derecho fundamental al disfrute efectivo de las vacaciones y no a su compensación, aún y cuando dejó abierta esa posibilidad. Desde esta perspectiva, el legislador ordinario, apegado a esa concepción constitucional, consideró que una de esas excepciones calificadas se encontraba constituida por los trabajadores ocasionales o a destajo, sin que pueda considerarse que al no haberse extendido esa posibilidad a los demás trabajadores se estén vulnerando sus derechos fundamentales. Efectivamente, los trabajadores ocasionales o a destajo se encuentran en una situación de hecho particular en la que la posibilidad de compensar sus vacaciones debe ser considerada como una disposición enmarcada dentro del principio de razonabilidad constitucional. Por una parte en cuanto a los trabajadores ocasionales, en razón de que su característica principal es la ejecución de trabajos que no se encuentran enmarcados dentro de un periodo de tiempo definido, cabe la posibilidad de que no cumplan el tiempo requerido para el disfrute de sus vacaciones, de ahí la posibilidad de que una vez terminada la relación con su empleador, cuenten con la posibilidad de que se cancele en forma proporcional su derecho a las vacaciones. Además, ese carácter ocasional puede hacer considerar que este tipo de trabajadores contarán con periodos de tiempo de descanso con los que no cuenta un trabajador ordinario, cumpliéndose así por otros medios los fines de los descansos obligatorios. En el caso de los trabajadores a destajo, puesto que su característica principal es su concepción desde el punto de vista de la unidad de obra, se atiende a la cantidad de obra o trabajos realizados, independientemente del tiempo invertido, de ahí que nuevamente la posibilidad de que este tipo de trabajador efectúe sus labores antes de cumplir con el tiempo de trabajo continuo para contar con derecho a vacaciones, hace que la compensación se convierta en un medio lógico y razonable de protección de sus derechos. Esta misma distinción fáctica hace que deban desestimarse igualmente los argumentos con respecto a una posible inconstitucionalidad por vulneración del principio de igualdad reconocido en el artículo 33 de la Constitución Política, ya que esa distinta condición de hecho justifica el trato desigual regulado por el legislador ordinario en este caso. Por último, en esta acción se pretende que esta Sala examine si los accionantes tienen derechos adquiridos dentro de la Convención Colectiva de Trabajo vigente en el Instituto Nacional de Seguros y una posible colisión de normas entre el Código de Trabajo y dicha Convención. Sobre este debe tenerse presente lo indicado por esta Sala en la resolución número 2839-98 de las quince horas treinta minutos del veintinueve de abril de mil novecientos noventa y ocho, en la cual



se estableció:

"Al analizar el escrito de interposición de esta acción de inconstitucionalidad, se observa claramente que se dirige a cuestionar una actuación administrativa llevada a cabo por el Instituto Nacional de Seguros.-

Efectivamente, lo que se reclama es que dicha entidad se niega a aplicar el artículo 21 de la Convención Colectiva que rige las relaciones laborales con sus empleados, por entender que el artículo 156 del Código de Trabajo, priva sobre ella; es claro entonces que no se cuestiona ninguna norma jurídica, sino la manera en ha sido resuelta una situación de hecho por parte de su patrono, y que ha traído como consecuencia la negativa al pago por compensación por vacaciones.-"

Con fundamento en este antecedente, y no existiendo motivo para variar el criterio así vertido, con respecto a estos extremos lo que corresponde es rechazar de plano los argumentos indicados por ser competencia de la jurisdicción ordinaria.

IV.- Conclusión. Con fundamento en las anteriores consideraciones, lo que corresponde es declarar sin lugar la acción interpuesta, como en efecto se hace.

Por tanto

Se declara sin lugar la acción.

R. E. Piza E.

Presidente

Luis Fernando Solano C.

Eduardo Sancho G.

Ana Virginia Calzada M.

Luis Paulino Mora M.

Carlos M. Arguedas R.

Gilbert Armijo S.



ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Opinión Jurídica Número 208 - J del veinticuatro de octubre de dos mil tres.
- 2 PROCURADURIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen número 201 del veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y siete.
- 3 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia número 5418 de las quince horas con catorce minutos del veinte de junio del dos mil uno. Exp: 98-005828-0007-CO.