

Informe de Investigación

Título: JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL RELATIVA AL RETIRO DE BENEFICIOS OTORGADOS EN CONVENCIONES COLECTIVAS

| | |
|---|--|
| Rama del Derecho: Derecho Laboral | Descriptor: Empleo Público |
| Tipo de investigación: Simple | Palabras clave: Principio de Igualdad, Convenciones Colectivas, Inconstitucionalidad |
| Fuentes: Jurisprudencia | Fecha de elaboración: 09/2009 |

Índice de contenido de la Investigación

| | |
|--|----------|
| 1 Resumen | 1 |
| 2 Jurisprudencia | 2 |
| a)Jurisprudencia relativa a beneficios a funcionarios de JAPDEVA..... | 2 |
| b)Jurisprudencia Constitucional relativa a beneficios otorgados a funcionarios de la CNFL..... | 37 |
| c)Jurisprudencia relativa a beneficios otorgados a empleados del I.N.S..... | 55 |
| d)Jurisprudencia relativa al otorgamiento de beneficios de funcionarios del Instituto Tecnológico de Costa Rica..... | 87 |

1 Resumen

En el presente informe de investigación se incorpora la jurisprudencia más relevante acerca del tema del retiro de beneficios a funcionarios públicos por medio de Convenciones Colectivas, que a criterio de la Sala Constitucional son inconstitucionales.



2 Jurisprudencia

a) Jurisprudencia relativa a beneficios a funcionarios de JAPDEVA

[SALA CONSTITUCIONAL]¹

Resolución. 2006-06729

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas cuarenta y cuatro minutos del diecisiete de mayo de dos mil seis.

Acción de inconstitucionalidad promovida por Federico Malavassi, mayor, casado, abogado, con cédula de identidad número 3-217-975, vecino de San Pedro de Montes de Oca, Ronaldo Alfaro García, mayor, casado, administrador, con cédula de identidad No. 1-405-1335, vecino de San Antonio de Belén, Peter Guevara Guth, mayor, casado, arquitecto, con cédula de identidad 1-649-102, vecino de Puntarenas, Carlos Herrera Calvo, mayor, casado, contador público, cédula de identidad 1-596-737, vecino de Cartago y Carlos Salazar Ramírez, mayor, soltero, economista agrícola, cédula de identidad 2-351-215, vecino de San Carlos en su condición de personal y de diputados de la Asamblea Legislativa; contra la Convención Colectiva de JAPDEVA. Intervinieron también en el proceso el Presidente Ejecutivo de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, el Sindicato de Trabajadores de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica y Farid Beirute Brenes, en representación de la Procuraduría General de la República.

Resultando:

1.-Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las catorce horas y veinte minutos del veintidós de setiembre de dos mil tres (folio 1), los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 44, 55, 57, 59, 60, 61, 63, 65, 67, 69, 70 y 72 de la Convención Colectiva de JAPDEVA. Alegan que el artículo 44 de esta Convención establece un privilegio a un grupo de trabajadores del sector público, del cual no disfrutan el resto de los trabajadores de la administración pública. La norma logra un tratamiento diferenciado para un grupo de trabajadores, concediéndoles un privilegio, en perjuicio del uso racional que se le debe dar a los fondos públicos. No existe razón objetiva que justifique dicho trato desigual, pues este privilegio no tiene nada que ver con la eficiencia o mejora del servicio de la empresa pública, que es el fin al que debe propender la Administración del Estado. Es un privilegio otorgado a los integrantes de la Junta Directiva de SINTRAJAP, cuyo otorgamiento es dejado a la libre discrecionalidad de la Administración. Las licencias con o sin goce de salario, en el fondo implican una interrupción temporal de la relación de servicios y en el derecho de la función pública, por lo que se trata de mecanismos que deben ser otorgados en situaciones muy excepcionales. Por otro lado, señalan que el principio de búsqueda de la eficiencia en la prestación del servicio público hace irrazonable,



injustificado e inconveniente que tal posibilidad excepcional carezca de una regulación expresa y taxativa, sobre todo cuando se trata de licencias con goce de salario en los que está comprometido el patrimonio público que pertenece a todos los costarricenses. La disposición de fondos públicos genera responsabilidades que no pueden quedar al libre arbitrio, no importa la escala superior en jerarquía del órgano que los asigne. Tal situación no solo violenta el principio de igualdad, sino los principios de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, por cuanto esos privilegios se otorgan sin atender criterios objetivos y razonables que los justifiquen, incurriendo en un uso irracional de los fondos públicos. También constituye una violación al principio de legalidad, en tanto la administración está sometida al ordenamiento jurídico, por ende los actos discrecionales también deben estar sometidos a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. Indican que todos los costarricenses estamos subvencionando el mantenimiento de tales odiosos privilegios, pues están en juego fondos públicos que deben manejarse con criterios de eficiencia, gestión administrativa que, en tratándose de fines públicos debe en todo momento considerar la contención en el gasto. Cualquier norma que otorgue una discrecionalidad ilimitada para la administración y utilización de los fondos públicos, resulta absolutamente contradictoria con el ordenamiento constitucional, sobre todo si la norma no asegura un correcto y razonable empleo de dichos fondos. En cuanto a los artículos 55, 57, 59, 60 y 63 bis de la Convención Colectiva, que establecen sobresueldos e incentivos salariales, también estiman que vulnera el artículo 33 de la Constitución Política, pues a su criterio, no existe razón alguna para que ciertos profesionales sean beneficiados en forma privilegiada, siendo que en las demás instituciones del Estado no existe el mismo tratamiento patrimonial en cuanto hace a los sobresueldos o complementos salariales por ejercicio de una función profesional normal. Considera que dichas normas establecen un trato diferenciado, discriminatorio y privilegiado, por lo que solicitan que sean anuladas.

2.-Por resolución de las ocho horas treinta minutos del primero de octubre del dos mil tres (visible a folio 77 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República, al Presidente Ejecutivo de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica y al Sindicato de Trabajadores de esa Institución (SINTRAJAP).

3.-La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 81 a 95. Señala que los accionantes fundamentan su legitimación en el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por cuanto en el presente asunto no existe una lesión individual y directa, sino que se está ante normas que inciden en el núcleo de derechos e intereses que atañe a la colectividad en su conjunto. Señala que comparte la opinión de los accionantes en cuanto a su legitimación para la interposición de esta acción, pues algunas de las normas impugnadas incluyen beneficios desproporcionados e irrazonables, financiados con fondos públicos, obtenidos de todos los habitantes con ocasión de la venta bienes y servicios de la mencionada Institución Pública. Una abusiva libertad de disposición de los recursos del ente, que como es sabido son consecuencia de los precios de los servicios que presta, incide sobre toda la economía nacional, y afecta, directa o indirectamente, a todos los habitantes de la República. En este sentido, señala lo manifestado por la Procuraduría General en el informe sobre la acción de inconstitucionalidad N° 99-008087-007-CO, contra varios artículos de la Convención Colectiva de la Refinadora Costarricense de Petróleo S.A. (RECOPE), oportunidad en la que expresó: "De allí que todos los habitantes de la República ostenten, no sólo un interés sino un verdadero derecho respecto a que los recursos que obtiene RECOPE sean utilizados en el cumplimiento de sus fines, en vez de serlo para cubrir privilegios o ventajas de unos pocos". Así las cosas, es claro entonces la legitimación que les asiste a los



accionantes para plantear la acción, pues por la naturaleza del asunto, no nos encontramos ante una lesión individual o directa, sino ante la defensa de intereses que atañen a la colectividad en su conjunto. Alega que ciertamente existen responsabilidades que no pueden dejarse al libre arbitrio; lo que implica, según se ha expuesto en otras oportunidades, el uso adecuado de los recursos de todos los costarricenses, utilizando criterios de eficiencia administrativa, y con apego a los fines que la ley le asigna a la empresa. En cuanto al artículo 44, la Procuraduría no desconoce que a los dirigentes y miembros de sindicatos deben concedérseles facilidades para el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, considera que en el caso de la mencionada norma, el número de días que otorga (150 por mes), resulta, como lo indican los accionantes, ciertamente exorbitante, excediendo en demasía, lo que razonablemente correspondería otorgar en esos casos. Por su parte, tampoco se indica nada respecto a la finalidad de tales permisos, que de todas formas nada tienen que ver con algún beneficio hacia la empresa, sino, por el contrario, dado el excesivo número de días de que se disponen, se atenta contra la eficiencia en la prestación del servicio. Además, es claro que la norma confiere una discrecionalidad ilimitada a la Junta Directiva de SINTRAJAP, en el otorgamiento y distribución del número de días que se conceden, cuyos beneficiarios son los mismos directivos de la mencionada organización. El párrafo tercero es aún más irracional y desproporcionado al establecer el pago de horas extras a los dirigentes sindicales, aunque no presten efectivamente el servicio, con la aparente intención de salvaguardar el ingreso del dirigente sindical que se acoja a la licencia indicada en este artículo, en el sentido de que su retribución no será inferior a lo que gane su cuadrilla o sección. Obviamente, los excesos en que incurre el artículo que se cuestiona, determinan un uso abusivo de los fondos públicos que pertenecen a todos los habitantes, a la vez que constituye un privilegio del grupo que compone la Junta Directiva de SINTRAJAP. Respecto al artículo 50, dentro de la Administración Pública se reconocen ciertos incentivos salariales, tales como dedicación exclusiva (exige completa dedicación a la función pública), carrera profesional (estímulo a la superación académica y laboral de los profesionales al servicio de la Administración Pública), disponibilidad (estar disponible y localizable para la atención de emergencias), prohibición (inhibición obligatoria e irrenunciable para el libre ejercicio de la profesión que se ostenta), entre otros. En el caso del complemento salarial por cómputo, a diferencia de los mencionados antes, resulta ciertamente injustificado. Se trata, como lo manifiestan los accionantes, de un complemento salarial por el ejercicio de una función profesional normal, que carece del requisito de necesidad que lo justifique, por lo cual resulta violatorio de los principios de razonabilidad, proporcionalidad e igualdad, pues se trata de un beneficio diferenciado y privilegiado, y además, lesivo a los fondos públicos. Al igual que en el caso del artículo 55 de anterior mención, el artículo 57 se trata de una norma injustificada, que le impone a la Junta Directiva de JAPDEVA funciones que la ley no le establece. Otorga aumentos salariales a grupos de trabajadores, a los que además, la Junta Directiva de JAPDEVA, en forma discrecional, puede reconocerles otros incentivos tales como dedicación exclusiva, carrera profesional y disponibilidad. Esa falta de necesidad y de legitimidad que caracteriza a la referida norma, hace que pueda calificársele (así lo expresó la Sala en un precedente similar), como el "otorgamiento gracioso de un beneficio pecuniario, el cual, en todo caso, por su carácter específico, al preverse para un grupo de sujetos determinado o fácilmente determinable, quebranta el principio constitucional de la igualdad, puesto que, su reconocimiento no obedece a circunstancias objetivas y razonables". (Sentencia N° 2003-07981 de 15:11 hrs. del 5 de agosto de 2003). Adolece así el artículo de comentario de un trato diferenciado, discriminatorio, privilegiado y lesivo de los recursos públicos. El artículo 59, al igual que en los artículos anteriores, resulta una norma carente de justificación y necesidad, en el tanto simplemente otorga un complemento salarial por el ejercicio de una labor normal, en favor de un grupo determinado de trabajadores, sea, los de contabilidad, tesorería y planilleros. Igual que en los casos anteriores, la norma viola los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, y conlleva además un abusivo manejo de fondos públicos. Respecto al artículo 60 impugnado, esta Procuraduría reconoce la existencia de complementos salariales, producto de determinadas,



circunstancias que les permiten considerarlos en la fijación de la retribución del trabajador. Existen, en consecuencia, incrementos en el salario por laborar en lugares tóxicos, o expuestos a la suciedad, o a la peligrosidad, que los distingue del trabajo corriente. Su percepción depende exclusivamente del ejercicio de las funciones o actividad que genere esa distinción; por ello, no tiene carácter consolidable, es decir, desaparece si no se ejecutan las funciones que determinaron su aplicación. De acuerdo con lo anterior, en el caso concreto del artículo que se comenta, el reparo de inconstitucionalidad que se le atribuye recaería en su párrafo primero, si la ejecución de las labores del personal que allí se indica, no es permanente en la condición establecida, es decir, a una altura de ocho metros. Lo anterior, por cuanto el complemento salarial en cuestión se reconoce, según lo dispuesto en el citado párrafo, mensualmente, de manera continua. Distinto es el caso del párrafo tercero, en lo pertinente al personal de taller mecánico, mantenimiento de edificios y equipos, en razón de que a éstos se les reconoce dicho complemento salarial únicamente si realizan las labores a la altura indicada. En otras palabras, el incentivo por altura implica el ejercicio de las labores en una condición de riesgo objetiva. Esa es su justificación y su necesidad. En la medida en que dicho complemento salarial se reconozca a un grupo de trabajadores, mensualmente, de manera indiscriminada, con independencia del ejercicio de la actividad que lo fundamenta, deviene en un reconocimiento gracioso de un beneficio pecuniario, ajeno a circunstancias objetivas y razonables, y en consecuencia, violatorio de los principios de razonabilidad, proporcionalidad e igualdad; y por sí mismo, un uso indebido de fondos públicos. En cuanto al artículo 61, el pago del auxilio de cesantía, hasta un máximo de veinte años, como lo dispone el artículo que se comenta, infringe el principio de igualdad, en el tanto beneficia a un grupo de trabajadores, a los que se les reconoce, no sólo por causas distintas a las establecidas en la Constitución y en la Ley, como es el caso de la renuncia, sino que además disfrutan de un pago privilegiado, de hasta veinte años, más del doble de lo que se le paga a la gran mayoría de trabajadores del Sector Público. Lo anterior implica, además, una mayor erogación de fondos públicos, al reconocer la empresa un tope no de ocho años, como lo establece la ley, sino de hasta 20 años, aparte de que, su reconocimiento opera también por el hecho de la renuncia voluntaria del trabajador, y no sólo cuando la relación concluye por causa justificada u otra ajena a su voluntad, como en efecto lo dispone la Constitución (art. 63) y la ley (art. 28 y 29 del Código de Trabajo). Todo lo anterior lleva a que la norma en cuestión lesione los principios de igualdad, legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, lo que a su vez constituye un indebido manejo de fondos públicos. En cuanto al artículo 63, estima la Procuraduría que el incremento de un cinco por ciento (5%), cada cinco años, hasta un máximo de un veinticinco por ciento (25%), como estímulo a la carrera administrativa, y de manera específica a la administración portuaria, por el tiempo servido únicamente en JAPDEVA, y sin posibilidad de reconocer servicios prestados en otras instituciones

del Estado, reporta, en cierto modo, beneficios a la Institución, en el tanto le permite contar con trabajadores especializados en el área específica de la "administración portuaria". Asimismo, constituye un mecanismo, que de acuerdo con el artículo 26 de la Ley Orgánica de JAPDEVA, resulta apropiado para estimular la carrera administrativa, que en el caso de dicha Institución, está estrechamente relacionada con la materia portuaria. En este sentido, la norma tiene vínculo con el servicio que presta JAPDEVA, al permitir, por esa vía, estimular la carrera administrativa de sus trabajadores, para un mejor cumplimiento en la prestación de sus servicios. Además, señala que la disposición no está ausente de parámetros racionales para que su aplicación no se torne abusiva, lo que se manifiesta con la excepción que se hace de quienes reciben el complemento salarial por arraigo, y de que sólo el tiempo servido en JAPDEVA, es el que resulta útil para que proceda el mencionado reconocimiento, cuyo límite alcanza el 25%. Tal exigencia, sea, el reconocimiento del tiempo laborado únicamente en JAPDEVA, respalda el grado de proporcionalidad que contiene la norma, fundamentalmente entre el fin que persigue y su contenido. Por ello, la Procuraduría no observa en este caso, que se cumplan los alegatos de inconstitucionalidad que se le atribuyen al



artículo 63 que se comenta. Respecto al artículo 63 bis, la Procuraduría, en su informe relacionado con la acción N° 03-009237-0007-CO, ante una de las normas impugnadas en esa oportunidad (art. 159 bis de la Convención Colectiva de Trabajo de RECOPE), similar a la que aquí nos ocupa, expresó:

"Esta Procuraduría, como Órgano Asesor de ese Alto Tribunal, no comparte los razonamientos que fundamentan las violaciones constitucionales alegadas en contra de la citada norma. Lo anterior por cuanto, es conocido, existen diversos factores en la fijación salarial. En este caso, nos encontramos ante un factor objetivo, vinculado con la naturaleza del trabajo. Se trata, el citado plus por peligrosidad, de un complemento salarial relacionado con el puesto de trabajo, es decir, con sus características, puntualmente, con el factor peligrosidad (existen otros como la penosidad del trabajo, exposición a tóxicos o a la suciedad, etc.), que los distingue del trabajo corriente. En la medida que se relacione con el puesto de trabajo, carece de carácter consolidable, esto es, que depende de la actividad. La norma impugnada, además de fijar porcentajes razonables (15% y 10%), es selectiva, en el sentido de que su reconocimiento está establecido para quienes ejecutan sus labores en la refinería de Moín, y en los planteles de almacenamiento y distribución de combustibles, sea, para quienes laboran en condiciones de riesgo. Consecuentemente, la norma dispone de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad que le permiten su conformidad con la Constitución. Además, debe tenerse presente que sobresueldos como el que contempla la norma aquí impugnada, se reconocen en otros repartos de la Administración, como ocurre con el rubro de peligrosidad en el caso de los investigadores del Organismo de Investigación Judicial (Acuerdo de corte Plena, tomado en Sesión de 29 de octubre de 1992, art. XXX), y el riesgo penitenciario y de seguridad y vigilancia, establecido en la Ley N° 7884 de 9 de junio de 1999 (publicada en La Gaceta de 30 de junio de ese año), para los vigilantes de Adaptación Social y del Ministerio de Seguridad Pública y Gobernación, respectivamente."

En consecuencia, no considera la Procuraduría que la norma de interés violente principios o normas constitucionales como las señaladas por los accionantes. En cuanto al artículo 65, a efecto de ponderar la inconstitucionalidad del beneficio establecido en la anterior cláusula, es pertinente acudir al precedente de la Sala contenido en su sentencia N° 2000-7730 de las 14:47 hrs. del 30 de agosto de 2000, por cuanto, las razones que allí se exponen, y que fundamentaron la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 107 de la Convención Colectiva de RECOPE, sobre aportes económicos para toda clase de actividades sociales, son, en un todo, aplicables al beneficio del citado artículo 65 que aquí nos ocupa, por lo que, ante iguales antecedentes, lo procedente es disponer iguales consecuencias. Respecto al artículo 68 impugnado, la inclusión de quince millones de colones en el presupuesto de la Institución para un programa de vivienda para sus trabajadores, significa un desvío de los fondos de la empresa hacia objetivos que el ordenamiento no le asigna. En este sentido, se reitera la conveniencia de apreciar los vicios de inconstitucionalidad atribuidos a este numeral, a la luz de las consideraciones que determinaron la inconstitucionalidad del artículo 107 de la Convención Colectiva de RECOPE, comprendidas en el referido precedente de esa Sala N° 2000- 7730. Con relación al artículo 70, este presenta las mismas características de los artículos anteriores, y como tales, los mismos vicios, por lo que lo pertinente es reiterar, para este caso también, lo expuesto por la Sala en el citado precedente N° 2000-7730, concretamente en lo que corresponde a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 107 de la Convención Colectiva de RECOPE (SENTENCIA N° 2000-7730). Refiere que mediante dicha sentencia, la Sala luego de un riguroso y exhaustivo análisis, determinó la anulación de varios artículos de la Convención Colectiva de RECOPE, por estimarlos contrarios a los artículos 11, 33, 50, 56, 62, y 68 de la



constitución Política, así como violatorios de los principios de razonabilidad y proporcionalidad de las normas, de legalidad y de igualdad y de los deberes de la función pública. El anterior precedente, por la similitud de las violaciones constitucionales que motivaron la anulación de la normativa allí cuestionada, permite confirmar, sin más razones, la inconstitucionalidad alegada en contra de las normas impugnadas, que crean privilegios irrazonables y desproporcionados, en detrimento de la colectividad y del patrimonio público, como lo había ya determinado la Sala en su sentencia N° 2003-07981, por lo que lo procedente en este caso es aplicar dichos precedentes (artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), a efecto de ponderar el grado de concordancia de los artículos aquí impugnados con las normas, valores y principios de la Constitución Política.

Las normas impugnadas, excepto la 63 (sobre carrera de administración portuaria) y 63 bis (sobre riesgo policial), contemplan, sin duda alguna, beneficios con implicaciones económicas en contravención de la normativa vigente y del correcto empleo de fondos públicos. Con la salvedad indicada, ciertamente las disposiciones cuestionadas obligan a la empresa a reconocer un variado cúmulo de complementos salariales para todos los niveles de trabajadores, imponiéndole así una enorme carga financiera, que se satisface con recursos públicos, lo que constituye un indebido manejo de los fondos de la Institución, que son recursos de todos los habitantes. Todo ello infringe, además, la reiterada jurisprudencia de esa Sala constitucional en el sentido " ... de que la autorización para negociar no puede ser irrestricta, 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 ..." (Voto N° 04453-2000 de 14:56 hrs. del 24 de mayo de 2000). Con base en lo anterior y en el precedente de esa Sala, contenido en el voto N° 2000-7730, es que la Procuraduría General de la República estima que la presente acción de inconstitucionalidad debe ser acogida respecto de los artículos impugnados, con excepción del 63 (sobre carrera de administración portuaria) y el 63 bis (sobre riesgo policial).

4.-El señor Alberto José Amador Zamora, en su condición de Presidente Ejecutivo de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántico contesta a folio 96 la audiencia concedida, manifestando que en nuestra Constitución Política es donde encontramos precisamente el soporte normativo necesario de las Convenciones Colectivas. Según el artículo 60 tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales. Por su parte el artículo 62 reza que tendrán fuerza de ley las Convenciones Colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados. Es el mismo artículo 54 del Código de Trabajo que define el instrumento jurídico de la Convención Colectiva como: "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 relativas a éste." Así las cosas, vemos como las Convenciones Colectivas tienen respaldo constitucional y esto obedeció precisamente a una desigualdad que se venía dando, toda vez que el trabajador contrataba con su patrono en una posición de desigualdad, de inferioridad, por medio del contrato individual de trabajo, provocando esta desigualdad la figura de la Convención Colectiva, sustituyéndose de esta manera la figura del trabajador aislado por la de una asociación gremial y el contrato individual por la Convención Colectiva, con lo cual se contrató en un plano de igualdad, donde ambas partes defienden sus intereses y buscan con ello un equilibrio, surgiendo a la vez entre ellos el derecho colectivo sobre el individual. El marco jurídico de las convenciones colectivas dentro del sector



público costarricense, se encuentra determinado actualmente por las disposiciones de los artículos 60 y 62 de la Constitución Política, Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado según Ley No. 2561 de 11 de mayo de 1960, artículo 54 y siguientes del Código de Trabajo, Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el sector público, publicado en la Gaceta No. 115 de 15 de junio de 2001, reformado según decreto ejecutivo No. 30582-MTSS publicado el día 26 de junio de 2002 y por la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia entre otros el Voto No. 2000-4453 de las 14:56 horas del 24 de mayo de 2000 y No. 2000-9690 de las 15:01 de 01 de noviembre de 2001. Señala que la Sala ha reconocido que no son inconstitucionales las Convenciones Colectivas que se celebren en el sector público, cuando las celebren obreros, trabajadores, funcionarios empleados del sector público cuyas relaciones laborales se regulan por el Derecho común, 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. Así las cosas las convenciones colectivas suscritas en el sector público a tenor de lo dispuesto por los artículos 60 y 62 de la Constitución Política, artículo 4 del Convenio 98 de la Organización Internacional de Trabajo y jurisprudencia citada de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, las Convenciones colectivas tienen plena vigencia y por ende son constitucionales, cuando han sido concebidas y desarrolladas dentro del marco legal supracitado y por ende tienen fuerza de ley entre las partes contratantes. Bajo la óptica jurídica y en estricto sensu, la convención colectiva de JAPDEVA se fecundó bajo estrictos parámetros de constitucionalidad y legalidad, toda vez que se ajusta al principio de legalidad, debidamente autorizado por la Constitución y por los Convenios Internacionales ya mencionados en líneas supra, así como por el propio Código de Trabajo y otras leyes conexas, y también por el artículo 112. 1 de la General de la Administración Pública, porque crea un estatuto de Trabajo en el sector público con equilibrada satisfacción cuando lo logra, pues sería ilegal si no lo alcanzara de ambos intereses, el público en una eficiente administración del personal y el privado en un progresivo mejoramiento del trabajador, siempre a través de normas exorbitantes del Derecho Laboral Común. Así las cosas, considera que no se viola el principio de legalidad, simplemente porque en una convención colectiva dentro del sector público se introduzcan normas que superan la legislación laboral común. De hecho resultaría prácticamente irracional suscribir una convención colectiva para reiterar la lista de derechos y de obligaciones que ya existen en la legislación ordinaria, lo cual con todo respeto sería un contrasentido. Ciertamente toda Convención Colectiva y esto lo predica el Derecho Laboral común, no sólo de los convenios en el sector público, sino también de cualquier tipo de convenio colectivo debe respetar las normas prohibitivas fijadas mediante ley material y formal, en el entendido de que el margen de autonomía negocial se ejerce dentro de un marco normativo, que en el caso del sector público resulta mas extenso y riguroso. También sería un error, concebir que el único interés público tutelable en un régimen democrático sea el que se identifica con los fines del Estado. Esta vieja teoría, de raíces decimonónicas ha sido superada hoy día, al entender que otros colectivos, instituciones o grupos de ciudadanos pueden ser también portadores de intereses públicos. En todo caso la seguridad jurídica y la paz social garantizadas a través de una convención colectiva, son también intereses públicos autorizados por nuestro ordenamiento jurídico de acuerdo con el bloque de legalidad que rigen las Convenciones colectivas. Señala que el ilustre tratadista Don Eduardo Ortiz quien indicó que nos es posible concebir una negociación colectiva sin normas exorbitantes del derecho laboral, pues ninguna utilidad tendría incorporar a un texto convencional las mismas condiciones de empleo que ya existen en la legislación ordinaria. Ciertamente algunas condiciones de empleo no pueden ser negociadas, desde el momento en que forman parte de competencias exclusivas de la administración y que provienen de su capacidad de derecho público. En otras legislaciones como Italiana o española la ley indica expresamente cuáles son esas facultades de la administración que no pueden ser objeto de negociación colectiva con las organizaciones sindicales. En nuestro país



ante ausencia de ley, ha sido la propia Sala Constitucional, quien ha definido mediante su jurisprudencia que por la vía de Convenciones Colectivas en el sector público, no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, ni modificar o derogar leyes que otorgan o regulares competencias de los entes públicos, atribuidos en razón de la jerarquía normativa o de las especiales condiciones de la Administración Pública con relación a sus trabajadores (Voto No. 4453-2000). Así las cosas mientras que la Convención Colectiva no haya dispensado o modificado estas, se encuentra plenamente ajustada a derecho y por ende no peca de inconstitucional como lo pretenden los recurrentes. Considera que los recurrentes no son titulares de intereses colectivos, en primer lugar por cuanto el recurso lo presentan a título personal y como diputados de la Asamblea Legislativa, que si bien es cierto en este carácter son representantes del pueblo, lo cierto del caso es que los intereses que pretenden titular no son de toda la colectividad costarricense , sino de un solo sector, o categoría de ella, ya que de ser así estaríamos dejando de un lado un gran sector que también tiene los mismos derechos como sería el sector privado. De considerarlos legitimados para accionar, se estaría admitiendo una legitimación ilimitada al modo de una acción popular, tesis que ha sido descartada en forma reiterada por la Sala Constitucional y prueba de ello son los Votos No. 550-91 y 980-91 de las 18:50 horas del 15 de marzo y de las 13:30 horas del 24 de mayo respectivamente, por lo que considera que los mismos carecen de legitimación activa para recurrir, como en efecto así solicita que se declare. Señala que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que por considerar superior a un determinado grupo, conduzca a tratarlo con privilegio; o que, a la inversa, por considerarlo inferior, lo trate con hostilidad o de cualquier forma lo discrimine del goce de derechos que si se reconocen a quienes no se consideran incursos en tal situación de inferioridad. No es admisible crear diferencias de tratamiento en seres humanos que no se correspondan con su única e idéntica naturaleza. Por consiguiente la ley debe de ser igual para todos los iguales en iguales circunstancias, y que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias. Considera que no son de recibo los argumentos vertidos por los accionantes en cuanto al artículo 44, toda vez que es un beneficio otorgado única y exclusivamente para aquellos funcionarios que forman parte de la Junta Directiva de SINTRAJAP, quien es ella, o sea la propia Junta del Sindicato la que gozara de esos días y a juicio de ella misma y de acuerdo a las propias circunstancias de esta, es la que se encargara de distribuir los mismos entre sus miembros, teniendo como parámetro o tope los ciento cincuenta días, parámetro que no se puede exceder, pero que en todo casi si puede ser menor. Precisamente sobre

este particular tanto funcionarios como empleadores estuvieron de acuerdo y por ello fue que se materializó la convención, es decir hubo un acuerdo de partes, entre funcionarios y patrono acerca de los cientos cincuenta días que se le iban a conceder como en efecto se dieron a la Junta Directiva del Sindicato, días que serían administrados, distribuidos y justificados precisamente por esa Junta Directiva. Ahora bien el asunto a considerar es quien tiene derecho a disfrutar de esos días, la respuesta solo puede ser una. Los miembros de la Junta Directiva de SINTRAJAP, entiéndase sobre este particular todos y cada uno de ellos, por estar en idénticas condiciones, a contrario sensu, quien no sea miembro de la Junta Directiva del Sindicato no tiene derecho a disfrutar de estas, y esto es así, precisamente porque el principio de igualdad tiene como finalidad un mismo trato a todos los sujetos que se hallen en una posición similar y los únicos que pueden estar en posición similar son los mismos miembros de la Junta Directiva del Sindicato, motivo por el cual quienes no formen parte de esta obviamente tendrán un trato diferente con respecto a este beneficio, sin que la norma sea inconstitucional. Tampoco podemos in visibilizar que esos ciento cincuenta días al mes son el tope máximo lo que en buen castellano quiere decir que es perfectamente factible que en un mes se de sólo un día, o cinco, o cincuenta, según las propias



necesidades de la Junta y precisamente esas mismas necesidades son las que van a determinar si la norma es proporcional y racional, ya que las necesidades no pueden ser cuantificadas o previsibles, sino que dependen de variables externas que deben ser consideradas en su momento y cuando se presenten. Por lo que considera que la norma impugnada no es inconstitucional y como tal así solicita a la Sala que se pronuncie y declare sin lugar la impugnación hecha por los recurrentes a dicho artículo. En cuanto a los complementos salariales, estima que no llevan razón los recurrentes al considerar que ello violenta el principio de igualdad por no existir el mismo tratamiento patrimonial, en cuanto hace a los sobresueldos o complementos salariales por el ejercicio de una función profesional normal. Véase que la norma más bien lo que pretende es compensar, equiparar, poner entre iguales a los trabajadores de la institución que no se ven beneficiados con otros plus salariales, como serían la dedicación exclusiva, disponibilidad, carrera profesional, entre otros. Estos trabajadores en virtud de la especialidad de sus funciones se ven motivados y retribuidos económicamente con un 25% sobre el salario base, ya que se encontraban salarialmente hablando en una desproporción, con respecto a los demás funcionarios de la institución que sí recibían otros beneficios. Señala que este sector laboral de JAPDEVA se encontraba en igualdad de condiciones que el resto de la población laboral, cumplían y cumplen con un horario de trabajo, realizan una función específica y tienen un mismo empleador entre otras cosas, sin embargo no se les estaba reconociendo ningún complemento salarial como a otros, lo que los ubicaba en una posición de desventaja y discriminación con respecto a los demás funcionarios que sí recibían otro tipo de beneficios patrimoniales. Ahora bien, parte de la razón de ser de las Convenciones es mejorar las condiciones laborales de los trabajadores, procurando mantener un buen clima organizacional, racional, equitativo y proporcional a sus funciones, razón por la cual desde mil novecientos noventa y cuatro, por medio de Convención Colectiva JAPDEVA ha reconocido a sus funcionarios ese incentivo, prueba de ello es que la Convención Colectiva de Trabajo de 1994-1996 reconoce ese incentivo en su artículo 55, mismo que es reiterado en la Convención de 2002-2003, también en su artículo 55, por lo que los trabajadores han adquirido ese derecho por casi una década y sobre la cual no ha existido incremento alguno de ese porcentaje, pese a que el costo de la vida se ha visto incrementado en todos los aspectos y los trabajadores de JAPDEVA no han sido excluidos de ese incremento, por lo que el mismo no puede ser, ni irracional, ni desproporcionada (en todo caso sería para los propios trabajadores), ya que durante casi diez años no ha sufrido incremento alguno. Por otra parte es importante traer a colación el Voto No.7994-97 de las diecinueve horas seis minutos del veintiséis de noviembre de mil novecientos noventa y siete dictado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, fecha para la cual se encontraba vigente la Convención anterior y en donde la Sala Constitucional de forma expresa reconoce la aplicación del artículo 55 de la Convención, para ser aplicados a todos aquellos funcionarios que desempeñen puestos de técnicos con especialidad en computación. Con esta base jurídica constitucional fue que JAPDEVA consideró con fundamento en los artículos 33, 57 y 88 de la Constitución Política, 167 del Código de trabajo, 55 de la Convención Colectiva de Trabajo y el Voto No. 4044-96 de las 11:12 horas del 09 de agosto de 1996, que no podía establecer discriminación alguna sobre el salario, ventajas o condiciones de trabajo respecto de algún grupo de trabajadores y en perjuicio de otros, por lo que debería de pagarse un 25% a los funcionarios que se encuentren clasificados o llegaren a hacerlo como técnicos en computación y que no estén devengando ese plus salarial. Siendo requisito sine qua non que el trabajador esté prestando servicios y que esté clasificado como técnico en esa materia, además de que quien devengue el plus no podía recibir dedicación exclusiva, disponibilidad, carrera profesional. Señala que el artículo 57 cuestionado encuentra su fundamento en el artículo 167 del Código de Trabajo el cual establece, que para fijar el importe del salario en cada clase de trabajo se tendrán en cuenta la cantidad y calidad del mismo. A trabajo igual, desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia iguales, corresponde salario igual, comprendiendo en este, tanto los pagos por cuota diaria, cuando las percepciones, servicios como el de habitación y cualquier otro bien que se de a



un trabajador a cambio de su labor ordinaria. No podrán establecerse diferencias por consideración de edad, sexo o nacionalidad. Con base en estos razonamientos fue que la Junta Directiva lo aprobó. Es importante destacar que a la hora de interpretar una cláusula de la Convención, es trascendental hacer un análisis histórico de cuales fueron los motivos que originaron o dieron como resultado el acuerdo entre el sindicato y el patrono, y no podríamos invisibilizar los principios de la buena fe, equidad y la justicia. Tampoco se puede obviar que los principios del derecho laboral, ceden o al menos se atenúan en la interpretación de la convención colectiva, porque los contratantes al momento de convenir estaban en situación de paridad, y por ende de una igualdad jurídica más real. Siendo que precisamente el espíritu con que fue concebido este artículo, considerando el momento en que se logró fecundar y madurar el mismo se tenía presente la captación de profesional calificados a una provincia en la cual precisamente se requería de ese recurso humano, ya que era costumbre del profesional de la zona inmigrar a la ciudad capital, razón por la cual fue que en aras de atraer inversión y desarrollar la vertiente se creó ese incentivo, en donde los profesionales tenían que inmigrar a la vertiente como se indicó, a trasladar su familia, y comenzar a radicarse, lo cual no era muy atractivo a la mayoría de los profesionales, razón por la cual en aras de compensar esa situación se crea ese incentivo. Bajo esas consideraciones es justo, racional y proporcional reconocer este incentivo para los profesionales debidamente acreditados, y evitar así que éstos inmigren a la gran área metropolitana, en donde las condiciones económicas, laborales, sociales y climáticas son mejores. En cuanto a la cesantía señala que con la noción actual, se acepta también que sean considerados, para efectos de la fijación de la prima de antigüedad indicada, todos los años de relación laboral y no los ocho últimos años como es la regla indemnizatoria en la actualidad. La modificación del auxilio de cesantía en los términos propuestos, haciéndolo pagadero al trabajador en todos los casos y sin límite de años, implica un innegable avance político. Comprender la verdadera dimensión de ello hace que la relación laboral sea más justa y más entre pares, teniendo como fin último el bienestar social de la clase trabajadora. Tomando en consideración que el incentivo se aplica con numerus clausus, es que no podemos hablar de una cesantía determinada por los años laborados, ya que este precisamente tiene un tope el veinte años y muchos de los funcionarios de JAPDEVA, superan esos años de servicios, por lo que este incentivo que cuestionan es proporcional y razonable con los años de servicio que presta un funcionario, amén de ser un acuerdo previo entra partes, lo que lo convierte en ley y estar debidamente aprobado por la Autoridad Presupuestaria, por lo que se encuentra cobijado por el derecho de la Constitución. En cuanto al artículo 63 cuestionado, tiene como razón aquellos trabajadores que por algún motivo no perciban el incentivo de arraigo profesional, tienen el derecho de que se les reconozca el plus salarial por carrera portuaria, precisamente con el objeto de dar un trato equitativo a los funcionarios de la institución y no colocarlos en una posición discriminatoria con los otros trabajadores, ya que entonces sí se estaría violentando el principio constitucional de igualdad ante la ley, que contempla nuestra Constitución Política en su artículo 33. Este es un incentivo que se le da al trabajador que vendría a ser porcentualmente hablando de 1 % por ciento anual, nada

mas que aplicable cada cinco años, con lo cual cumple con los requisitos de proporcionalidad y razonabilidad de la norma. Sobre el incentivo de altura considera que no resulta inconstitucional por cuanto dichos funcionarios reciben ese plus o compensación salarial en virtud de la peligrosidad, responsabilidad y riesgo de sus funciones, que los viene hacer acreedores precisamente de esa compensación económica. Estos beneficios adicionales desde el punto de vista de la ley, no tienen la virtud de aumentar el salario base, ni lo conforman, aunque sí son parte integrante del salario total. Sobre el cuestionamiento al artículo 65 de la Convención Colectiva sobre la ayuda social en caso de defunción, del 68 sobre el fondo rotativo destinado a vivienda de los trabajadores y el plan de incentivos que contempla el numeral 70, señala que son beneficios que vienen a colaborar con el desarrollo socioeconómico de la provincia a mejorar la calidad de vida de los trabajadores, en



aras de apoyar las políticas de bien social que desarrolla el país, como es el caso de vivienda y que dicho sea de paso uno de los problemas más graves que afronta la provincia, en donde radica la casa laboral de la mayoría de los funcionarios de JAPDEVA. Ese mismo espíritu tiene el plan de incentivos, cual es mejorar la calidad de vida de los trabajadores con la finalidad de ir de la mano con las políticas gubernamentales y coadyuvar en la función social del Estado, por lo que el articulado en discusión se fundamenta en principios de justicia, equidad, bien social, calidad de vida, proporcionalidad y razonabilidad, por lo que bajo estas variables jurídicas no pueden ser considerados inconstitucionales. Dentro de los complementos salariales existen varios tipos, sin que exista en doctrina una terminología unánime, al respecto tenemos: a) aquellos que buscan estimular o apremiar el buen desempeño del trabajador, b) los que se dirigen a resarcir la mayor gravosidad de una labor, como puede ser nocturna, insalubre, peligrosa entre otras y los que responden a las cualidades personales del empleado, como sería antigüedad, preparación académica entre otros a considerar. Ya ha dicho la Sala que tales, premios, bonificaciones o incentivos, deben de considerarse como integrantes del salario y en la medida que produzcan un incremento patrimonial del trabajador, como contra prestación por sus servicios, debe conceptuarse como salario (Voto No. 160 de las 14:30 horas del 23 de junio de 1994. Por lo que así las cosas los artículos antes mencionados no pueden bajo una óptica jurídica ser inconstitucionales. Solicita que se declare sin lugar todos los extremos petitorios de la acción.

5.-El señor Danilo Powell Pritchard, en su condición de Secretario General del Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA "SINTRAJAP" (folio 148), se apersona y manifiesta que para analizar la situación jurídica se deben invocar los siguientes parámetros: a) El principio constitucional del derecho a progresar por el trabajo, b)El principio constitucional del salario como un mínimo superable y c) La norma constitucional que establece la cesantía como un mínimo mejorable, lo anterior en virtud de que es reconocido, que parte de la naturaleza de la Constitución, es ser un sistema normativo supremo, lo cual significa que las normas superiores se encuentran conectadas a una relación lógica y axiológica que quizá hay que descubrir pero que existe. En suma, el principio de la unidad de la Constitución, exige analizar los vínculos entre el derecho social y laboral constitucional y los principios constitucionales del derecho público. Sostiene que los artículos 44, 55, 57, 59, 60, 61, 63, 63 bis, 65, 68 y 70 convencionales aquí impugnados, se conforman en un todo con un sistema de valores y principios extraíbles de la Constitución, y que propugnan todos ellos por una protección y estímulo al trabajador público en plena armonía con exigencias de correcto uso de fondos públicos. Señala que no basta con reconocer que en las empresas públicas es lícita la Convención Colectiva, ni tampoco es suficiente apearse a un concepto de igualdad que no explota en el caso concreto los contenidos de una justicia conmutativa. Manifiesta que la Constitución Política en su artículo 56 prevé el derecho al trabajo como un haz de derechos fundamentales y lo considera como una cualidad intrínseca del ser humano condenando toda consideración del trabajo como simple mercancía, razón por la que el ser humano como trabajador debe estar protegido, sin que el trabajador deje de serlo por el hecho de laborar en el sector público. Además recoge el mencionado artículo constitucional, el derecho al progreso por el trabajo, lo cual significa que toda regulación referente al trabajo es un mínimo y nunca un máximo, pues en el momento en que se quisieren establecer normas que fijen máximos, se estaría negando el contenido constitucional de este derecho. De conformidad con lo anterior, se concluye que el Estado adopta un papel tutelar activo que va más allá del simple y pasivo reconocimiento; sin embargo, cuando la tutela estatal no alcanza, opera la autotutela gremial que viene prevista en los artículos 60 a 62 constitucionales. Así, la posibilidad de superación por vía del trabajo se instrumentaliza por tres mecanismos, también de rango constitucional y contemplados en los artículos 60 a 62 constitucionales, que son la huelga, el sindicato y la Convención o Negociación



Colectiva. Afirma que esta Sala en su voto 1696-92, indicó que la relación de empleo se rige por el derecho público excluyendo la aplicación del derecho laboral, salvo en las empresas y servicios económicos del Estado, y mediante voto 4453-2000 se ratificó el criterio de que son inconstitucionales en la Administración Pública, salvo ciertas excepciones a determinar en cada caso concreto, como por ejemplo las empresas del Estado, razón por la cual los beneficios salariales que se pacten por vía de una convención colectiva encierran pleno respaldo en el derecho constitucional laboral y que por lo tanto son conformes con el principio de legalidad. En cuanto a los principios constitucionales relacionados con la materia salarial, señala que igualmente, admitir el carácter protector de la normativa laboral conlleva la admisión del principio de que los derechos laborales son siempre susceptibles de ser mejorados por otras disposiciones legales, consecuencia que ha sido aceptada por esta Sala mediante voto 474-96. En otras palabras, de la relación de los artículos 56 y 74 constitucionales se deriva un principio constitucional, que por serlo se extiende a todo tipo de trabajadores sin distinción alguna, que dice que los derechos laborales son mínimos siempre superables y nunca disminuíbles por otra normativa, de lo cual se deduce que en caso de concurrencia de normas, lo conforme al parámetro de constitucionalidad es entender que es de preferente aplicación la más beneficiosa, en relación con los principios de la aplicación de la norma más favorable y de la condición más beneficiosa, previstos en el artículo 16 del Código de Trabajo. En cuanto al artículo 61 impugnado de la Convención Colectiva, el cual establece el beneficio de la cesantía con un tope de veinte años, manifiesta que no puede constituir uso indebido de fondos un instituto que es reconocido en diversas leyes, inclusive en forma más favorable para trabajadores de otras instituciones, ni tampoco aquello que es desarrollo de la Constitución, como en este caso lo es el artículo convencional del artículo 63 Constitucional. Indica que en nada obsta el reconocimiento de la cesantía como un derecho real, es decir, como un derecho que opere al margen de la causa por la cual se puso término a la relación de trabajo, lo cual puede ser resultado de la simple voluntad patronal, caso que opera únicamente en el sector privado por Convención Colectiva, por laudo Arbitral, o por ley específica, por ejemplo el caso del solidarismo y ahora del cooperativismo, según recién promulgada la ley 7849. En todas estas situaciones, sería posible la cesantía como un derecho consolidado que prevé una indemnización ya sea por lesión a un bien jurídico, ya sea como una indemnización al margen de la existencia de lesión a un derecho o bien jurídico. En lo que se refiere al artículo 44 convencional impugnado, el cual establece licencias o permisos con o sin goce de salario para los miembros de la Junta Directiva del Sindicato, considera que lejos de ser un privilegio injustificado, la norma es un mecanismo de instrumentalización y efectivización de principios jurídicos superiores que obligan a los patronos a conceder facilidades para la actividad sindical y cuyo sustento normativo se encuentra en la doctrina del artículo 62 constitucional en relación con el Convención 187 de la OIT y sobre todo en el Convenio Internacional 135 de la OIT y en la recomendación 143 emanada de esa misma organización y que es ley de la República, normas que en resumen establecen que a los representantes de los trabajadores en la empresa, deben otorgarse las facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones, lo cual es desarrollo del artículo 62 constitucional, que reconoce el principio de la libertad sindical comprensivo del fuero sindical, y del estímulo y otorgamiento de facilidades para los dirigentes sindicales a efectos de que puedan desempeñar eficazmente su función, la cual es considerada de interés público por el mismo Código de Trabajo. Sobre los artículos 55 y 57 impugnados, señala que el pago de esta exclusividad se encuentra justificada y fundada en razones de interés público institucional, relacionadas con la calidad del servicio que prestan las instituciones públicas, ya que se trata de un plus salarial o beneficio económico, que busca la total concentración y dedicación del funcionario a su puesto y a su actividad, de manera que los funcionarios se encuentren bien remunerados. Agrega que tienen alguna similitud con las justificaciones que soportan el instituto de la dedicación exclusiva, es decir, es un aliciente económico al funcionario, para garantizar la permanencia y continuidad del funcionario profesional, persiguiendo retener al funcionario profesional para que éste no emigre al

sector privado. En cuanto a los artículos 65, 68 y 70 convencionales, afirma que el contenido de tal normativa es congruente con los valores de solidaridad que animan un Estado Social de Derecho. Por lo tanto, la ayuda social en caso de defunción, el fondo rotativo destinado a vivienda de los trabajadores y el plan de incentivos establecido en el artículo 70, son estímulos y beneficios que encuentran su respaldo en los artículos 65 y 74 constitucionales y en las políticas para el desarrollo y la protección de la familia. Por su parte las normas que contienen complementos salariales relacionados con riesgos en el trabajo (artículo 60), riesgo policial (artículo 63 bis), complemento salarial (artículo 59) y beneficio de carrera profesional (artículo 63), las mismas son disposiciones propias del resorte de una política salarial institucional y la discusión respecto de sus alcances, fundamentos de necesidad y origen es de legalidad y no de constitucionalidad. Por último, señala que la Convención Colectiva es un contrato, por el cual se negocian o pactan las condiciones de trabajo, la cual tiende a mejorar dichas condiciones, aceptándose en la mejor doctrina la constitucionalidad de la Convención Colectiva en las Empresas Públicas y la vigencia de la aplicación del derecho laboral en este tipo de instituciones. Solicita que se desestime la acción planteada.

6.-El catorce de noviembre de dos mil tres, Ovidio Pacheco Salazar, en su condición de Ministro de Trabajo y Seguridad Social solicitó ser tenido como coadyuvante pasivo de la presente acción. (Folio 194)

7.-Por resolución de las once horas cincuenta y cinco minutos del tres de diciembre de dos mil tres, la Presidencia de la Sala rechazó por extemporánea la solicitud de coadyuvancia planteada por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social. (Folio 216)

8.-El doce de octubre de dos mil cinco, trabajadores de JAPEDEVA se apersonaron a la Sala a solicitar que la Sala se pronuncie sobre el fondo del asunto, pues señalan que al estar impugnado el artículo 59 de la Convención Colectiva, no pueden negociar nada en ese sentido en la próxima Convención. (Folio 226)

9.-El treinta de octubre de dos mil seis, el Lic. William Quiel Rivera solicitó a la Sala redactar la sentencia recaída en este asunto, pues se encuentra suspendido un juicio laboral en el que es parte. (Folio 230)

10.-Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 200, 201 y 202 del Boletín Judicial, de los días 17, 20 y 21 de octubre del 2003 (folio 80).

11.-La vista oral y pública prevista en el numeral 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional no se celebró, por estimar esta Sala que los elementos de juicio existentes en el expediente son suficientes para la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad.

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



Redacta el Magistrado Vargas Benavides; y,

Considerando:

I.-Las reglas de legitimación en las acciones de inconstitucionalidad. El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional regula los presupuestos que determinan la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, exigiendo la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad, requisito que no es necesario en los casos previstos en los párrafos segundo y tercero de ese artículo, es decir, cuando por la naturaleza de la norma no haya lesión individual o directa; cuando se fundamente en la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto, o cuando sea presentada por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes, en estos últimos casos, dentro de sus respectivas esferas competenciales. De acuerdo con el primero de los supuestos previstos por el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la norma cuestionada no debe ser susceptible de aplicación concreta, que permita luego la impugnación del acto aplicativo y su consecuente empleo como asunto base. Dispone el texto en cuestión que procede cuando "por la naturaleza del asunto, no exista lesión individual ni directa", es decir, cuando por esa misma naturaleza, la lesión sea colectiva (antónimo de individual) e indirecta. Sería el caso de actos que lesionen los intereses de determinados grupos o corporaciones en cuanto tales, y no propiamente de sus miembros en forma directa. En segundo lugar, se prevé la posibilidad de acudir en defensa de "intereses difusos"; este concepto, cuyo contenido ha ido siendo delineado paulatinamente por parte de la Sala, podría ser resumido en los términos empleados en la sentencia de este tribunal número 3750-93, de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres)

"... Los intereses difusos, aunque de difícil definición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra ley -como ya lo ha dicho esta Sala- los intereses meramente colectivos; ni tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificados o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata entonces de intereses individuales, pero a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter"

En síntesis, los intereses difusos son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (difuso) entre una pluralidad no identificada de sujetos. En estos casos, claro, la impugnación que el miembro de uno de estos sectores podría efectuar amparado en el párrafo 2° del artículo 75,



deberá estar referida necesariamente a disposiciones que lo afecten en cuanto tal. Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de "difusos", tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país y del buen manejo del gasto público, entre otros. Al respecto deben ser efectuadas dos precisiones: por un lado, los referidos bienes trascienden la esfera tradicionalmente reconocida a los intereses difusos, ya que se refieren en principio a aspectos que afectan a la colectividad nacional y no a grupos particulares de ésta; 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 sólo 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 la misma condición humana y no requieren por ende de reconocimiento oficial. Finalmente, cuando el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional habla de intereses "que atañen a la colectividad en su conjunto", se refiere a los bienes jurídicos explicados en las líneas anteriores, es decir, aquellos cuya titularidad reposa en los mismos detentadores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República. No se trata por ende de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses (acción popular), sino que todo individuo puede actuar en defensa de aquellos bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar cualquier intento de enumeración taxativa.

II.-La legitimación de los accionantes en este caso . A partir de lo dicho en el párrafo anterior, es claro que los actores ostentan legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, sin que para ello resulte necesario que cuenten con un asunto previo que les sirva de base a esta acción. Lo anterior no porque se trate de diputados de la Asamblea Legislativa, sino porque acuden en defensa de un interés que atañe a la colectividad nacional en su conjunto, como lo es el buen manejo de los fondos públicos, que a su juicio están siendo mal empleados por parte de un órgano público como es JAPDEVA. Precisamente por estar en juego el manejo que se haga de fondos públicos, y la incidencia del tal manejo en la prestación de servicios públicos de capital importancia, es que esta Sala entiende que estamos ante una acción que pretende la tutela de intereses que atañen a la colectividad nacional en su conjunto, por lo que los actores se encuentran perfectamente legitimados para accionar en forma directa, a la luz de lo que dispone el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

III.-Otros aspectos de admisibilidad. Estando claro que los actores cuentan con legitimación suficiente para promover esta demanda en los términos dichos, resta indicar que las actuaciones impugnadas están entre las previstas en el artículo 73 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por tratarse varios actos públicos de carácter general (cláusulas de la Convención Colectiva de JAPDEVA). Se trata, en efecto, de materia cuya constitucionalidad procede revisar en esta vía. Además, los actores cumplieron los requisitos estipulados en los numerales 78 y 79 de la Ley de rito. En conclusión, la presente acción es admisible, por lo que debe entrarse de inmediato a

discutir el objeto y el fondo de la misma.

IV.-Objeto de la acción. La presente demanda, pretende que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 44, 55, 57, 59, 60, 61, 63, 63 bis, 65, 68 y 70 de la Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre JAPDEVA y el Sindicato de Trabajadores de esa institución (SINATRAJAP). A juicio de los actores, las referidas normas son contrarias a los artículos 11 y 33 de la Constitución Política, así como a los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad e igualdad.

V.-Las convenciones colectivas de trabajo frente al parámetro de constitucionalidad. La posibilidad de negociar colectivamente para los trabajadores que no participan de la gestión pública de la Administración, los empleados de empresas o servicios económicos del Estado, encargados de gestiones sometidas al Derecho común, ha sido reconocida reiteradamente por esta Sala a partir de la sentencia número 03053-94, criterio que reitera o ratifica después en las sentencias 2000-07730 y 2000-04453. Se admite como teoría general del Derecho Colectivo Laboral, que éste se integra, principalmente, por una trilogía de derechos que persiguen hacer realidad y dar solución a la necesidad de los trabajadores de agruparse para compensar la inferioridad real en que se encuentran cuando actúan aislados, frente al patrono y ante la genérica regulación de sus derechos en el Código de Trabajo; se trata del derecho a la sindicación, a la negociación colectiva y a la resolución efectiva de los conflictos colectivos. Existen dos regímenes en materia laboral: uno que se regula por el Código de Trabajo y el otro, por normas de Derecho Público. Esta Sala ha reconocido por ende que la relación entre el Estado y los servidores públicos, como tesis de principio, es una relación de empleo público o estatutaria; en otras palabras, el servidor del régimen de empleo público se encuentra en relación con la Administración, en un estado de sujeción; aquella puede imponer unilateralmente las condiciones de la organización y prestación del servicio para garantizar el bien público. Esta conclusión implica que no se pueda tolerar la negociación colectiva en el sector público, de conformidad con los artículos 191 y 192 constitucionales. Por último, en la sentencia número 1696-92 de esta Sala, se declaró la inconstitucionalidad de los mecanismos del arreglo directo, la conciliación y el arbitraje para los funcionarios que realicen gestión pública pero reconociendo que es válido que los obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública de la Administración pueden celebrar convenciones colectivas de trabajo, de tal forma que entes con un régimen de empleo de naturaleza laboral (no pública), como por ejemplo, las empresas del Estado, sí pueden negociar colectivamente de conformidad con las disposiciones que informan el Derecho Colectivo del Trabajo. No obstante lo anterior, es claro que por tratarse de funcionarios remunerados con fondos públicos, incluso en el caso de aquellos que puedan regir sus relaciones de trabajo por normas producto de una negociación colectiva, la situación de las instituciones públicas empleadoras nunca será equiparable a la de cualquier patrono particular, puesto que por esa vía no puede dispensarse o excepcionarse la aplicación de cualesquiera normas o principios de orden público. Sea cual sea el rango normativo que se reconozca a este tipo de instrumentos, es claro que se encuentran subordinados a las normas y principios constitucionales. Es por lo anterior que, pese al reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva y a su desarrollo en diversos instrumentos internacionales (Convenios de la Organización Internacional del Trabajo números 87, 98, 135 y 151, este último no aprobado aún por la Asamblea Legislativa), no existen, en el ordenamiento costarricense, zonas de "inmunidad constitucional", es decir, actuaciones públicas que escapen al sometimiento al principio de regularidad constitucional. En sentencia número 2001-08239, la Sala Constitucional determinó que incluso los actos de Gobierno están sujetos al Derecho de la Constitución y por ende son susceptibles de control de constitucionalidad. De manera que incluso las cláusulas de una

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

VI.-Licencias sindicales. Los accionantes consideran que lo dispuesto en el artículo 44 de la Convención Colectiva de JAPDEVA resulta inconstitucional, pues otorga licencias con plazos exorbitantes en razón de actos que ni siquiera están expresados, lo cual atenta contra el manejo adecuado de los fondos públicos y la adecuada prestación del servicio, constituyendo una liberalidad ilimitada a favor de la Junta Directiva del Sindicato. Al respecto, establece dicho numeral:

“ARTÍCULO 44: La Junta Directiva de SINTRAJAP gozará de hasta (150) ciento cincuenta días hábiles por mes, con goce de salario que distribuirá a su juicio entre sus directores. El SINDICATO queda comprometido a avisar por escrito con una antelación de veinticuatro horas (24).

En caso de urgente necesidad a juicio de la Gerencia respectiva y solicitud del SINDICATO, no se aplicará el plazo de veinticuatro horas (24) establecido en el párrafo anterior.

Para efecto de los dirigentes sindicales que laboran de acuerdo a la marca de pizarra, rol, jornada, etc. JAPDEVA cancelará el tiempo extra de acuerdo a lo que gane su cuadrilla o sección; asimismo, la bonificación, en los casos en que se reciba ese beneficio.”

El artículo 60 de la Constitución Política reconoce expresamente el derecho de todos los trabajadores a sindicalizarse, como medio para obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales. Es así como claramente se puede afirmar que es un derecho fundamental la posibilidad de los trabajadores de hacerse representar por organizaciones sindicales para contrarrestar al menos parcialmente, su posición de inferioridad material frente al patrono. No obstante, la generalidad de la citada norma constitucional no permite comprender con la simple lectura del texto en cuestión, la dimensión del referido derecho fundamental. Para tener una idea más clara acerca de los alcances de la libertad sindical en Costa Rica, resulta necesario tomar en consideración las disposiciones acordadas por la Organización Internacional del Trabajo, en especial en sus Convenios números 87 y 135, así como en la Recomendación número 143. El Convenio número 87, Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho a la Sindicación, aprobado por Ley 2561 de once de mayo de mil novecientos sesenta, además de reconocer la libre sindicalización como un derecho básico (artículo 2°), prohíbe a los Estados intervenir en modo alguno que pueda derivar en la limitación o entorpecimiento de ese derecho. Por su parte, el



Convenio número 98, Relativo a la Protección y Facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la Empresa, aprobado mediante Ley número 5968 de nueve de noviembre de mil novecientos setenta y seis, dispone que los representantes de los trabajadores deberán gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluso el despido (artículo 1°); asimismo, establece que tales representantes deberán recibir de parte de sus patronos, las facilidades necesarias para llevar a cabo su función en forma rápida y eficaz (artículo 2°), remitiendo a la “legislación nacional” o a decisiones jurisdiccionales, la delimitación de los destinatarios de dicho beneficio (artículo 4°). En la misma línea, la Recomendación número 143, Sobre los Representantes de los Trabajadores, adoptada en dos de junio de mil novecientos setenta y uno, determina que los representantes sindicales deben recibir en los Estados miembros la protección y facilidades necesarias para llevar a cabo en forma efectiva su función (artículos 2 y 3); igualmente, exhorta a los Estados a disponer para los representantes sindicales, facilidades concretas, tales como tiempo libre necesario para desempeñar las tareas de representación en la empresa, sin pérdida de salario ni de prestaciones u otras ventajas sociales (artículo 10); dispone que debe asegurar a los representantes el tiempo libre suficiente para asistir a reuniones, cursos de formación, seminarios, congresos y conferencias sindicales, sin menoscabo de su remuneración, prestaciones u otras ventajas sociales (artículo 11). En desarrollo de las normas supralegales citadas, el artículo 363 del Código de Trabajo prohíbe cualquier acción u omisión que tienda a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores o sindicatos. Finalmente, el artículo 33 inciso b) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil estipula que los permisos conferidos a los dirigentes y miembros de los sindicatos para asistir a cursos de capacitación en el campo sindical o de estudios generales, dentro o fuera del país, podrán serlo con goce de salario y sin deducción del período de vacaciones. El anterior cuadro sirve para constatar que Costa Rica ha reconocido ampliamente el derecho a la sindicación, así como la necesidad de dar a los representantes de los trabajadores las facilidades necesarias para llevar a cabo su labor en forma eficaz. Si bien las disposiciones más concretas y específicas en relación con este tema están contenidas en una “Recomendación” de la Organización Internacional del Trabajo, ya la Sala ha reconocido la vigencia de las reglas contenidas en los instrumentos de carácter meramente declarativo, no sujetos al procedimiento para la suscripción y aprobación de los tratados internacionales (ver sentencia 2002-05245 de las dieciséis horas con veinte minutos del veintinueve de mayo de dos mil dos).

Si bien de lo antes dicho se desprende que en Costa Rica se debe garantizar el libre ejercicio de la actividad sindical, así como que los patronos (públicos o privados) deben asegurar condiciones adecuadas para el desarrollo de la mencionada actividad, lo cierto es que dicha colaboración debe darse dentro de márgenes de razonabilidad y sin que ello afecte la adecuada prestación del servicio público. En el caso de la cláusula en análisis, ésta autoriza a la Junta Directiva del Sindicato el otorgamiento de licencias con goce de salario hasta por ciento cincuenta días al mes para ser distribuidos entre sus directores, lo cual estima esta Sala desproporcionado, no sólo por la gran cantidad de días otorgados, sino también porque la norma no especifica el uso que se le dará a esas licencias, constituyendo una liberalidad ilimitada a favor del Sindicato. Dicha apertura normativa, sumada a la posibilidad del Sindicato de que ni siquiera avise con antelación sobre el disfrute de las licencias, pone sin duda en riesgo la adecuada prestación del servicio público. Asimismo, se desprende del último párrafo del artículo cuestionado, que se reconoce un pago de horas extra a los dirigentes sindicales aun cuando no presten efectivamente el servicio, con lo cual es evidente que la institución no está recibiendo nada a cambio y se está otorgando un privilegio injustificado. Por las razones anteriormente indicadas, esta Sala estima que el artículo 44 de la Convención Colectiva de JAPDEVA, debe ser anulado por inconstitucional.



Ahora bien, debe indicarse que la anulación de la norma en cuestión obedece a la desproporcionalidad de los montos de las licencias otorgadas, sin embargo ello no enerva la posibilidad del Sindicato de negociar ese tipo de licencias dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, toda vez que esta Sala considera razonable la existencia de las mismas para facilitar la labor sindical, siempre que esto no atente contra la adecuada prestación del servicio público y el manejo de los fondos públicos.

VII.-Complemento salarial por cómputo, incentivo por altura y riesgo policial. Los accionantes impugnan el otorgamiento de una serie de incentivos por parte de la Convención Colectiva de JAPDEVA, pues los consideran irrazonables, desproporcionados y contrarios al principio de igualdad. En los casos de los complementos por cómputo, altura y riesgo policial, ésta Sala estima que aplica el mismo razonamiento, por lo que conviene analizarlos en forma conjunta. Dichos incentivos se encuentran regulados respectivamente en los artículos 55, 60 y 63 bis de la Convención Colectiva impugnada, por lo que conviene transcribir cada uno de ellos:

“ARTICULO 55: COMPLEMENTO SALARIAL POR COMPUTO.

JAPDEVA reconocerá un complemento salarial de un 25% sobre el salario base aplicable en forma exclusiva a los puestos de la serie técnica, con especialidad en computación a los funcionarios que desempeñen efectivamente las tareas propias de los puestos, y que no estén devengando otro incentivo por concepto de compensación económica como: Dedicación Exclusiva, Disponibilidad, Carrera Profesional.

En el caso de los técnicos con especialidad en computación que se refiere al párrafo anterior, que quisieran acogerse al incentivo que otorga la carrera de Administración Portuaria, lo que se hará es un ajuste hasta completar el máximo de un 45% sobre el salario base. Ello no relevará a estos trabajadores de las responsabilidades específicas de su puesto.”

“ARTICULO 60: JAPDEVA reconocerá mensualmente, por concepto de complemento salarial por altura, un treinta por ciento (30%) sobre el salario base, a los operadores de grúa puente, stradler carrier, mecánicos y electromecánicos de grúa puente y stradler carrier, que realicen labores a una altura mínima de ocho metros sobre tierra firme, por el riesgo que el mismo conlleva.

Este incentivo es excluyente de Dedicación Exclusiva y Carrera Profesional.

El personal de taller eléctrico, mantenimiento de edificios y equipos u otros operativos que realicen labores semejantes, a una altura mínima de ocho metros (8 metros) en condiciones riesgosas (sic), se les pagará el treinta por ciento (30%) proporcional a los días laborados.

Cuando la labor del personal de mantenimiento y taller eléctrico se desarrolle internamente y la



altura de riesgo no supere los ocho metros (8 metros), no se devengará incentivo.

Los trabajadores que ocasionalmente (se entiende ocasionalmente cuando un trabajador labora menos de un mes) ejecuten efectivamente trabajos a una altura mínima de (8) ocho metros sobre tierra se excluyen de la prohibición de ganar incentivos.”

“ARTICULO 63 Bis: RIESGO POLICIAL. En vista de la grave problemática que se afronta en el presente, en cuanto al tráfico de drogas, así como el aumento del índice de delincuencia que lo afecta con el consecuente riesgo que estas situaciones generan, y tomando en consideración que el personal de vigilancia de JAPDEVA goza de una preparación de seguridad y vigilancia antes de ingresar a laborar con la Institución y durante el desempeño de dichas labores, se establece un incentivo del orden del 12% sobre el salario base para los guardas que efectivamente realicen las funciones de seguridad y vigilancia en la Institución. En el evento que el Poder Ejecutivo aumente el porcentaje actual a la Fuerza Pública, JAPDEVA y SINTRAJAP se comprometen a renegociar el porcentaje pactado, y este aumento regirá a partir del Decreto dictado por el Gobierno.

JAPDEVA se compromete con el fin de actualizar e impartir periódicamente capacitación a los guardas, a celebrar los convenios necesarios con las Instituciones encargadas de brindar capacitación para este tipo de personal, tales como Escuela Judicial, Ministerio de Gobernación y Policía y Ministerio de Seguridad Pública.

En los casos que sea necesario prestar defensa legal a los vigilantes que en cumplimiento de su deber así lo requieran, JAPDEVA le brindará esa defensa legal.”

Sobre el particular, debe indicarse que ya esta Sala ha reconocido que los entes de la Administración Pública pueden otorgar determinados incentivos o beneficios a sus trabajadores, 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). Por tanto, un beneficio de esta naturaleza, se convertiría en privilegio únicamente cuando no encuentra una justificación que razonablemente lo ampare. Es claro entonces que en el ámbito de la relación de servicio, podría considerarse válido que el Estado o la Administración reconozcan 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. Por lo anterior, esta Sala no encuentra que los incentivos reconocidos en las normas transcritas resulten contrarios al Derecho de la Constitución. Es evidente que el complemento por cómputo citado obedece al ejercicio de una función específica, y es devengado únicamente por aquellas personas que realizan esa función, además que se requiere de conocimiento técnico para ocupar el puesto, con lo cual se justifica el pago en cuestión. De igual forma, el incentivo por altura se justifica por la peligrosidad de las labores realizadas, aun cuando éstas no sean permanentes, además que se otorga a un grupo limitado de trabajadores que se encuentran en circunstancias muy especiales y que trabajan sobre alturas ya predeterminadas. Lo mismo aplica en el caso del incentivo por riesgo policial, pues los

trabajadores que realizan esa clase de funciones están expuestos en mayor grado a situaciones peligrosas, y en consecuencia, se justifica una remuneración adicional. Nótese además que en el caso del incentivo por cómputo y el incentivo por altura, las normas cuestionadas establecen claramente que excluyen otro tipo de complementos salariales tales como dedicación exclusiva, disponibilidad y carrera profesional, lo cual respalda la razonabilidad del pago. Por los motivos anteriormente indicados, esta Sala estima razonable que la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo de la Vertiente Atlántica reconozca a favor de estos trabajadores los incentivos en cuestión, por las condiciones específicas de las labores por las cuales se otorgan.

VIII.-Incentivo a profesionales. Asimismo, consideran los accionantes que el incentivo profesional reconocido en el artículo 57 de la Convención Colectiva de JAPDEVA resulta contrario al Derecho de la Constitución, pues se otorga únicamente a ciertos funcionarios en razón del ejercicio normal de su función. Establece dicho artículo:

“ARTICULO 57: Para dar cumplimiento al artículo 167 del Código de Trabajo para la atracción de profesionales calificados y con el objetivo de arraigar a los que actualmente laboran, JAPDEVA incorporará un incentivo de un treinta por ciento sobre el salario base aplicable en forma exclusiva para los profesionales. Este complemento salarial será otorgado a cada trabajador únicamente por la Junta Directiva de JAPDEVA.

Asimismo se aplicará dicho porcentaje únicamente a los puestos de Jefe de División de Operaciones, Jefe de Departamento de Operaciones, Superintendente de Limón, Coordinador Central, Superintendente de Moín, Jefe del Departamento Marino, Asistentes de Superintendentes de Moín y Limón, Operadores de Grúa, Operadores de Stradler Carrier, Pilotos, Capitanes y a los Técnicos Agrícolas con título universitario que lo acredite como: Técnico Agrícola, ya que por la naturaleza de su cargo, aunque no sean profesionales, su acción es de dicho grado, siempre y cuando cumpla con una combinación de requisitos académicos y de experiencia de acuerdo con el puesto.

A la vez en forma discrecional la Junta Directiva de JAPDEVA podrá dar, además de lo dicho anteriormente, otros incentivos como son: Dedicación Exclusiva, Disponibilidad y Carrera Profesional; debiendo ésta en un plazo máximo de seis meses, a partir de la aprobación de esta Convención Colectiva, reglamentar la forma en que se dará cada uno de estos incentivos por medio de la Junta Directiva de JAPDEVA.” (El destacado no es del original)

De la norma anterior se desprende que la Convención Colectiva analizada pretende incentivar a todos aquellos trabajadores que cuentan con el grado de profesional, lo cual esta Sala estima razonable tomando en consideración la especial preparación que se debe tener para alcanzar ese grado y la necesidad de la institución de lograr retener a sus funcionarios especializados para la adecuada prestación del servicio. Sin embargo, lo que no encuentra justificado este Tribunal es que ese mismo rubro se pague a algunos puestos y a ciertos funcionarios que no reúnen el requisito de ser profesionales, pues con ello se está desnaturalizando el objetivo del incentivo. Es por esta razón que esta Sala estima que pagar el rubro en cuestión al Jefe de División de Operaciones, Jefe de Departamento de Operaciones, Superintendente de Limón, Coordinador Central,

Superintendente de Moín, Jefe del Departamento Marino, Asistentes de Superintendentes de Moín y Limón, Operadores de Grúa, Operadores de Stradler Carrier, Pilotos, Capitanes y a los Técnicos Agrícolas, aun cuando no son profesionales, constituye un manejo inadecuado de los fondos públicos. Es por esta razón que estima la Sala que debe anularse dicho párrafo del artículo 57, dejando a salvo el resto de la norma.

IX.-Complemento por tesorería. Reclaman los accionantes que el complemento salarial que se paga a las personas que participan en el proceso de elaboración, custodia y autorización de cheques resulta contrario a los principios de igualdad, razonabilidad y al adecuado manejo de los fondos públicos. Al respecto, señala el artículo 59 de la Convención Colectiva analizada:

“ARTICULO 59: A los trabajadores de las Secciones de Contabilidad, Tesorería y Planilleros que participen en el refrendo, clasificación, custodia, y pago de cheques de planillas y otros de la Institución, se les reconocerá como complemento salarial el 25% sobre el salario base.

El pago de este incentivo se mantendrá vigente mientras el procedimiento de pago de planillas sea efectuado por medio de cheques.

Los empleados que tienen derecho al pago de este incentivo son solidariamente responsables por la pérdida o extravío de cheques de planilla y deberá reponer a la Institución los montos de tales pérdidas de sus propios recursos.

La sumatoria del incentivo al que se refiere este artículo, el de Cómputo, Carrera Portuaria y cualquier otro, no podrá ser superior al 50% del salario base.”

Tal como se desprende de la norma impugnada, se reconoce un incentivo a favor de los trabajadores que se encargan del refrendo, clasificación y pago de cheques, partiendo de la idea de que ante un extravío, es el trabajador el que debe asumir la pérdida con sus propios recursos. Es evidente entonces que el plus salarial reconocido en dicha norma, pretende constituir una especie de “colchón” en las finanzas del trabajador para los casos en que se extravíe dinero bajo su custodia. Lo anterior, estima esta Sala resulta totalmente desproporcionado e irrazonable, toda vez que se están utilizando fondos públicos para cubrir la falta del trabajador en el desempeño de sus funciones. Es claro que los funcionarios de Contabilidad, Tesorería y Planilleros tienen dentro de sus funciones ordinarias la custodia y emisión de cheques, por lo que es parte de su responsabilidad velar por el adecuado manejo del dinero, sin que deba pagárseles un monto adicional por hacer bien su trabajo. Nótese que el incentivo no se paga 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, sino que pretende únicamente que el trabajador pueda asumir el costo económico ante el extravío de algún cheque bajo su custodia, supuesto que no resulta admisible pues obedece a su inercia o propio descuido. Así las cosas, esta Sala estima que el artículo 59 de la Convención Colectiva de JAPDEVA resulta inconstitucional por propiciar un inadecuado manejo de los fondos públicos. Por lo anterior, la norma debe ser anulada.

X.-Tope de cesantía. Los promoventes de la acción estiman que el tope de veinte años de cesantía que establece el artículo 61 de la Convención Colectiva analizada, resulta desproporcionado pues implica una erogación millonaria para un grupo reducido de trabajadores y utilizando fondos públicos. Establece dicho numeral:

“ARTICULO 61: JAPDEVA reconocerá, por concepto de auxilio de cesantía, a los trabajadores que laboren en la Institución o que provengan del Sector Público, a partir de la firma de esta Convención Colectiva, un mes adicional por cada año laborado hasta completar veinte años (20), con motivo de cese de sus funciones, ya sea por despido con responsabilidad patronal, renuncia, pensión o fallecimiento. Para el cálculo de este derecho se seguirán los procedimientos y término regulados en el artículo 29 del Código de Trabajo.

El tiempo servido en el Sector Público se reconocerá en los casos en donde no haya mediado solución de continuidad, ni pago de prestaciones.”

La norma impugnada no establece un beneficio carente de máximo, que pueda por ende propiciar un uso indiscriminado de fondos públicos, tal y como alegan los accionantes. Por el contrario, esta norma prevé un “techo” para el auxilio de cesantía de los trabajadores de la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo de la Vertiente Atlántica. Si bien este transitorio reconoce una indemnización superior a los mínimos legales, lo cierto es que no llega a ser irrazonable, si se toma en cuenta que está sujeta a un límite y que es relativamente proporcional a la antigüedad del funcionario en la institución, de modo que cuenta con ese derecho únicamente quien se ha desempeñado durante un largo período de tiempo. El beneficio se constituye así en un estímulo para la permanencia dentro de la institución, evitando la salida de funcionarios y funcionarias de experiencia en el manejo de los temas atinentes a las competencias de la Junta. De ese modo, considera la Sala que la norma impugnada no transgrede las reglas y principios constitucionales invocados por los actores.

XI.-Carrera de Administración Portuaria. De igual forma señalan los accionantes que lo dispuesto en el artículo 63 de la Convención Colectiva de JAPDEVA resulta inconstitucional, pues al establecer un pago por la carrera de administración portuaria, está disponiendo discrecionalmente de fondos públicos, en abierta discriminación al resto de los trabajadores. Establece dicho artículo:

“ARTICULO 63: CARRERA DE ADMINISTRACION PORTUARIA Y DE PROMOCIO DEL DESARROLLO SOCIOECONOMICO:

En atención a lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley Orgánica de JAPDEVA, la carrera portuaria en lo sucesivo consistirá en que JAPDEVA, por ese concepto otorgará cada cinco años un aumento del 5% calculado sobre el salario base, hasta un máximo de un 25% a todos los trabajadores excepto los que reciben el incentivo de arraigo.

El tiempo servido deberá ser efectivamente laborado en JAPDEVA, o sea, no se reconocerá el tiempo laborado en otras Instituciones o empresas del Estado.

Este reconocimiento carece de efectos retroactivos, en el sentido de que se reconocerá a partir del primero de enero del 2002, pero respetando el tiempo efectivo laborado en JAPDEVA para efectos del cómputo de la antigüedad requerida.”

Coincide esta Sala con el criterio de la Procuraduría General de la República al señalar que el incentivo por carrera de administración portuaria no resulta inconstitucional. Es evidente que por la especialidad de los servicios portuarios, la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo de la Vertiente Atlántica debe velar porque sus empleados cuenten con incentivos suficientes para permanecer en la institución, lo cual evidentemente incluye el reconocimiento por el tiempo servido. Al estimular la carrera administrativa, se garantiza la continuidad de los trabajadores en sus puestos y la eficiencia del servicio público, pues JAPDEVA es una institución que debe atraer personal especializado hacia su zona de influencia, y por lo tanto debe compensar en forma razonable cualquier traslado que haga el trabajador. Es por ello que la institución reconoce el pago del arraigo y el incentivo de carrera de administración portuaria, los cuales son excluyentes entre sí y sirven de reconocimiento al trabajador por la inversión de tiempo que ha hecho en la zona en cuestión. No menos importante resulta el hecho de que la misma norma establece límites razonables para el otorgamiento del incentivo, toda vez que se reconoce únicamente el tiempo servido en la institución y con un máximo del 25%, con lo cual se establecen parámetros razonables y proporcionados. Así las cosas, no estima esta Sala que en cuanto a este extremo resulte procedente la acción, por lo que debe desestimarse por este reclamo.

XII.-Ayuda por defunción. Consideran los accionantes que la ayuda otorgada a los trabajadores por la muerte de familiares que reconoce el artículo 65 de la Convención Colectiva, resulta inconstitucional pues se convierte en un “sistema de ayuda social” para un sector de trabajadores, en menoscabo de los fondos públicos. Establece dicho numeral:

“ARTICULO 65: JAPDEVA a través del Departamento de Recursos Humanos establece un sistema de ayuda social en caso de defunción debidamente comprobada, cuando se trate de cónyuge, hijos, madre, padre del trabajador quien designará a la persona que deberá recibir la misma.

La ayuda que solicite el trabajador, se le concederá dentro de la perentoriedad que las circunstancias ameriten.

La ayuda será por un monto único de CIENTO MIL COLONES (¢ 100.000).”

Tal como se desprende del artículo anterior, la Convención Colectiva de Trabajo de JAPDEVA otorga una ayuda al trabajador en caso de del fallecimiento de sus parientes más cercanos. Si bien los accionantes estiman que dicha norma es discriminatoria pues resulta desproporcionada con relación a las otorgadas al resto de los trabajadores, estima esta Sala que no llevan razón. El

auxilio impugnado representa un beneficio de carácter remunerativo que pretende ofrecer una ayuda al trabajador en una situación particular, en que las circunstancias le imponen gastos adicionales a los regulares ante la pérdida de un ser querido. Se trata además de una suma fija, por un monto razonable en el universo del presupuesto de la institución, y que en todo caso es girada únicamente ante un momento crítico como es el fallecimiento de un familiar cercano. Considera la Sala que, en tales circunstancias, el establecimiento de un beneficio como el ahora impugnado, no conlleva una abusiva disposición de fondos públicos, en detrimento de los y las contribuyentes, de modo que en cuanto a este extremo, debe desestimarse la presente acción de inconstitucionalidad.

XIII.-Ayuda para vivienda. Indican los promoventes de la acción que lo dispuesto en el artículo 68 de la Convención Colectiva de JAPDEVA resulta contrario al Derecho de la Constitución, pues establece la asignación de una partida para un programa de vivienda de los trabajadores, lo cual es un privilegio otorgado a un cierto sector y se traduce en un despilfarro innecesario de los fondos públicos. Al respecto, establece la norma en cuestión:

“ARTICULO 68: JAPDEVA se compromete a incluir en el presupuesto anual una partida de quince millones de colones (15.000.000.00) a un fondo rotativo que se destinará a los programas de vivienda de los trabajadores. Asimismo, garantizará que la recuperación de los préstamos y operaciones del fondo rotativo, se reintegrarán a dicho fondo de vivienda.”

Ley Orgánica de JAPDEVA, número 5337

Para resolver el reclamo planteado en cuanto a la obligación que tiene la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de mantener un fondo rotatorio para dar préstamos de vivienda, deben analizarse las funciones que han sido encomendadas legalmente a dicha institución. A partir de lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley Orgánica de JAPDEVA, se desprende que se trata de un ente autónomo del Estado, con carácter de empresa de utilidad pública, que tiene funciones de autoridad portuaria y debe construir, administrar, conservar y operar el puerto actual de Limón y su extensión a Cieneguita, así como otros puertos marítimos y fluviales de la Vertiente Atlántica. Asimismo, debe administrar la canalización del Atlántico y las empresas de transporte ferroviario del Estado que presten servicios de y hacia los puertos de la Vertiente Atlántica. En consecuencia, no está dentro de los fines de la institución servir como “financiera” que otorgue préstamos a los trabajadores para construir sus viviendas, y más bien dicha actividad, constituye un desvío de fondos públicos que no resulta acorde con el Derecho de la Constitución. Es evidente que a los fondos que maneja la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica se les está dando un uso contrario a las finalidades de la institución, por lo que estima esta Sala que lo dispuesto en el artículo 68 de la Convención Colectiva analizada resulta inconstitucional y en consecuencia, debe anularse.

XIV.-Plan de incentivos. Finalmente, reclaman los accionantes que el artículo 70 de la Convención Colectiva de JAPDEVA es irrazonable pues establece un plan de incentivos que se traducen en un trato privilegiado a los trabajadores de dicha institución, en evidente menoscabo de los fondos públicos. Señala dicho artículo:

“ARTICULO 70: JAPDEVA se compromete a poner en práctica el PLAN DE INCENTIVOS para sus trabajadores de conformidad con las siguientes normas:

1. El monto a destinar por concepto del PLAN DE INCENTIVOS se obtendrá del total de ingresos corrientes efectivos del año anterior, lo cual implica deducir de los ingresos de los mismos los siguientes rubros:

1.1 Reintegro al Gobierno Central.

1.2 Productos Financieros.

1.3 Aporte de la Administración Portuaria a la Administración de Desarrollo.

1.4 Otros rubros que no sean ingresos de operación (ingreso no efectivo).

Dicho monto será de 1.5% del total de los ingresos corrientes efectivos del año anterior calculado en la forma precedentemente anotada.

2. Los incentivos aquí acordados se distribuirán de la siguiente manera:

2.1 40% del total que se entregará en efectivo a cada trabajador, después de que ya se haya practicado la evaluación de los factores expuestos en el Reglamento del Plan de Incentivos en su Artículo 2.

2.2 60% del total, que se utilizará con fines de ayuda y solidaridad social a todos los empleados de JAPDEVA

Se contempla entre estos proyectos los siguientes:

2.2.2 Regalos para los hijos de los empleados a fin de año: 8%

2.2.3 Planes vacacionales que incluyan paquetes turísticos totalmente pagados para grupos de trabajadores y sus familias a diferentes lugares, durante períodos alternos en todo el año. 22%

2.2.4 Obsequios de uniformes y útiles escolares al inicio o durante la época del curso lectivo: 17%



2.2.5 Muerte del trabajador: 3%

2.2.6 Club CAMPESTRE (mediano plazo, por etapas) 10%, fondo que será administrado por SINTRAJAP.

2.2.7 Los remanentes que se produzcan durante el período fiscal pasarán a engrosar los fondos destinados para el período siguiente.

3 Tendrán derecho a disfrutar del PLAN DE INCENTIVOS, todos los trabajadores fijos cubiertos por la Convención Colectiva.

4 La distribución de los beneficios se hará cada año, DEL (1) PRIMERO AL (30) TREINTA DE MARZO.

5 El comité de Clasificación y Valoración de Puestos administrará y se responsabilizará por los procedimientos que determine el Reglamento.

El Reglamento podrá ser revisado y modificado por acuerdo de ambas partes.

Durante el período de las calificaciones en cada Sección estará presente el delegado de la misma como representante de los trabajadores, para fiscalizar y velar por la objetividad de las calificaciones. Este procedimiento se llevará a la práctica por un período de seis meses y la Comisión Técnica de Clasificación y Valoración de Puestos lo ratificará de acuerdo con los resultados obtenidos en este lapso.”

En primer lugar, se desprende de la norma transcrita que la Convención Colectiva de JAPDEVA reconoce una serie de incentivos a favor de los trabajadores, que son financiados con el total de ingresos corrientes efectivos del año anterior una vez aplicadas varias deducciones. La norma establece que de dichos recursos el 40% será entregado en efectivo a cada trabajador, sin embargo, observa esta Sala que dicho rubro es otorgado sin que exista una contraprestación a favor de la institución, con lo cual es evidente que se trata de una liberalidad de la Administración que carece de fundamento objetivo y que en consecuencia deviene inconstitucional. En efecto, dicha norma establece una especie de donación de recursos públicos a favor del trabajador, sin que exista una conducta o cualidad de su parte que justifique dicho pago, sino que por el contrario por el simple hecho de formar parte de la institución es acreedor del beneficio. Lo anterior resulta irrazonable y desproporcionado pues JAPDEVA no recibe nada a cambio del pago de dicho rubro, motivo por el cual la cláusula descrita resulta inconstitucional.

En segundo lugar, la norma establece que el 60% de los recursos restantes serán utilizados por la

institución con fines de ayuda social y solidaridad, enmarcando dentro de dicho rubro, regalos para los hijos de los funcionarios, planes vacacionales para los trabajadores y sus familias, obsequios de uniformes y útiles escolares, muerte del trabajador y club campestre. Al respecto, estima esta Sala que todos los beneficios contemplados anteriormente salvo el pagado con ocasión de la muerte del trabajador, resultan absolutamente arbitrarios y atentan contra el adecuado manejo de los fondos públicos, toda vez que se trata de rubros pertenecientes a la esfera privada del funcionario que no deben ser costeados con fondos de todos los costarricenses. Nótese que el pago de regalos, uniformes y planes vacacionales son regalías que otorga la institución sin obtener una contraprestación que las justifique y que por pertenecer al ámbito privado del trabajador deben ser costeados por éste. Asimismo, la institución no debe asumir el pago por un club campestre que ni siquiera administra, y que por el contrario está en manos de un ente privado como es el Sindicato.

Finalmente, debe indicarse que esta Sala encuentra razonable mantener vigente el rubro destinado a ayuda por muerte del trabajador pues se trata de un beneficio que pretende ofrecer cierto alivio a la familia desde el punto de vista monetario ante una situación tan particularmente dolorosa, que sin duda impone gastos adicionales. Se trata además de una suma por un valor relativamente poco significativo en el universo del presupuesto de la institución, y que en todo caso es girada únicamente si el trabajador fallece, retribuyendo de alguna forma el esfuerzo que realizó en su periodo de trabajo con la institución. Considera la Sala que, en tales circunstancias, el establecimiento de un beneficio como éste no conlleva una abusiva disposición de fondos públicos, aunque sí debe interpretarse conforme al Derecho de la Constitución que dicho rubro debe ser debidamente reglamentado y los montos que se asignen deben ser razonables y sujetos a control.

Por los motivos indicados, esta Sala estima que debe anularse todo lo dispuesto en el numeral 70 de la Convención Colectiva de JAPDEVA, salvo el párrafo primero y el acápite 2.2.5 del inciso 2°, el cual debe interpretarse en los términos indicados.

XV.-Sobre los derechos adquiridos. Vistas las consideraciones esbozadas con anterioridad, debe hacerse la aclaración con relación a los derechos adquiridos que quedan protegidos ante la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas indicadas. En primer lugar, en cuanto a las licencias sindicales otorgadas y los incentivos anulados en esta sentencia, los derechos adquiridos comprenden únicamente la imposibilidad de la Administración de repetir lo pagado, es decir los montos que ya fueron otorgados por dicho concepto quedan a salvo sin que ello signifique que los trabajadores puedan seguir disfrutándolos. En cuanto a la ayuda para vivienda, deberá respetarse los préstamos pendientes que los trabajadores tengan al momento del dictado de esta sentencia.

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

Por tanto:

Se declara parcialmente con lugar la acción. En consecuencia, se anulan en su totalidad los artículos 44, 59 y 68 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Junta de Administración Portuaria

y Desarrollo de la Vertiente Atlántica. Asimismo, se anulan el párrafo 2° del artículo 57 y todo el artículo 70, con excepción del párrafo inicial y el acápite 2.2.5 del inciso 2° de dicho artículo. El acápite 2.2.5 del inciso 2° del artículo 70 se interpreta, conforme a la Constitución, en el sentido que la ayuda por fallecimiento del trabajador puede ser otorgada, pero debe estar debidamente reglamentada, y los montos que se asignen deben ser razonables y sujetos a control. En lo demás se declara sin lugar la acción. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de las normas anuladas, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe, según se describe en el considerando final de esta sentencia. Comuníquese este pronunciamiento a la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo de la Vertiente Atlántica. Reséñese en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese.

Luis Fernando Solano C.

Presidente

Luis Paulino Mora M.

Ana Virginia Calzada M.

Adrián Vargas B.

Gilbert Armijo S.

Ernesto Jinesta L.

Fernando Cruz C.

69/oc

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

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

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



artículo 61 establece el derecho de huelga como ejercicio de la libertad sindical, el cual si bien está limitado a determinadas regulaciones en el sector público (artículo 61 constitucional), lo cierto es que es admisible para dicho sector y así lo estableció este Tribunal en la sentencia No. 1317-98, al indicar:

“El derecho de sindicación tiene pues, rango constitucional en Costa Rica y se regula internamente mediante normas de carácter legal, específicamente el Código de Trabajo, que norma en su artículo 332 y siguientes -ubicados en el Título Quinto “De las Organizaciones Sociales”- lo referente al funcionamiento y disolución de los sindicatos y define las reglas de protección de los derechos sindicales. En el artículo 332 del Código de Trabajo se declara además de interés público la constitución legal de los sindicatos, que se distinguen “(...)como uno de los medios más eficaces de contribuir al sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y de la democracia costarricense”. La referencia anterior permite concluir en esta etapa, que el derecho fundamental de sindicación se reconoce sin distingo 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...”

La negociación colectiva representa un elemento básico en el contenido de la libertad sindical, precisamente porque a través de los Sindicatos puede promover una negociación que propicie resolver las situaciones laborales de los trabajadores. La misma libertad sindical en sí misma, implica negociar colectivamente para obtener los beneficios económicos, sociales y profesionales que consagra nuestra Carta Fundamental. La negociación surge también como un medio pacificador ante conflictos colectivos, como el derecho a huelga, que según vimos es reconocido en el sector público y puede plasmarse en acuerdos que pueden constituir una convención colectiva. Nuestra Constitución Política así lo precisó en el artículo 62 dentro del capítulo que regula los derechos y garantías sociales, al disponer que tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados. La Sala en la sentencia No. 1696-92 estimó que la modificación de la Constitución Política de 1871 por la Asamblea Constituyente que emitió la Constitución Política vigente, en la que se incorporó en los artículos 191 y 192 un régimen laboral público exclusivo para los servidores del Estado, excluía toda posibilidad de negociación en el sector público, por estar los trabajadores bajo un estado de sujeción, donde existe por parte del Estado una imposición unilateral de las condiciones de la organización y la prestación del servicio para garantizar el bien público. Sin embargo, nos replanteamos nuevamente el tema en cuestión, teniendo en consideración que la interpretación dada a la incorporación de este régimen fue restrictiva y que además, ello no impedía la negociación colectiva como un derecho fundamental que ya había sido reconocido a los trabajadores, incluyendo a los servidores públicos. El interés de los Constituyentes en 1949 en promulgar un régimen estatutario, fue promovido esencialmente con



el fin de que la administración contara con un instrumento que permitiera la contratación de sus funcionarios a base de idoneidad comprobada y así lograr una estabilidad en el nombramiento de los mismos, evitando la persecución política de los empleados públicos en cada cambio de gobierno, pero no con el objetivo de restringirles sus derechos fundamentales. El régimen de empleo público se constituyó más bien como un freno para la propia administración y en una garantía para sus funcionarios. Por otro lado, la discusión se torna respecto a derechos fundamentales reconocidos por la misma Constitución Política y que como se indicó, ésta no hizo excepción en el artículo 62. Recordemos por propia jurisprudencia de este Tribunal, que los derechos fundamentales son inherentes al ser humano por su condición de tal, por su carácter de persona y por ende son superiores al mismo Estado; pues éste no los crea ni los regula constituyéndolos, sino que simplemente los reconoce, tutela y garantiza normativamente, con un carácter puramente declarativo. De ahí que el ordenamiento jurídico puede tutelarlos y moldear su ejercicio, mas no eliminarlos o desconocerlos con la simple invocación de que así lo exigen los requerimientos de la organización del Estado, o la eficiencia de la administración, o un impreciso bien público; en virtud de que ostentan una categoría y fuerza superior al propio ordenamiento. Cuando un derecho ha sido reconocido formalmente como inherente a la persona éste queda definitiva e irrevocablemente integrado a la categoría de aquellos derechos cuya inviolabilidad debe ser respetada y garantizada. Ahora, si bien los derechos fundamentales no son absolutos, las restricciones o limitaciones a los que sean sometidos, nunca puede vaciarlos de contenido, como sucedería si desconoce dicho derecho a determinado grupo de trabajadores, solo por el hecho de laborar en el sector público. Puede darse un tratamiento diferenciado respecto a los límites y alcances de la negociación o en virtud de la materia objeto de la misma, pero nunca su total exclusión para este tipo de servidores. Las garantías sociales contempladas en la Constitución actual, ya se encontraban incorporados expresamente en nuestro régimen jurídico desde la modificación introducida a la Constitución Política de 1871 en las legislaturas de 1942 y 1943. De hecho el capítulo fue reproducido en el cuerpo normativo de 1949, pues constituía una de las evoluciones más importantes de nuestro país, en el reconocimiento de los derechos del individuo. En este sentido conviene advertir, que los derechos humanos son irreversibles, porque todo derecho formalmente reconocido como inherente a la persona humana, queda irrevocablemente integrado a la categoría de derecho humano, categoría que en el futuro no puede perderse. Aunado a lo anterior, dado el carácter evolutivo de los derechos en la historia de la humanidad, es posible en el futuro extender una categoría de derechos humanos a otros derechos que en el pasado no se reconocían como tales o aparezcan otros que en su momento se consideraron como necesarios a la dignidad humana y por tanto inherentes a toda persona. Por tanto, los derechos fundamentales son progresivos pero nunca regresivos. Así las cosas, de ninguna manera podría admitirse una exclusión en este sentido, que ni siquiera la misma Constitución hizo. La correcta dimensión que debe adquirir este derecho, constitucional consagrado en el capítulo de garantías sociales, en el caso del sector público, no es la de un cercenamiento total para el servidor, sino entender que su ejercicio está sujeto a ciertas limitaciones en atención a la observancia del ordenamiento jurídico, a los límites del gasto público y a las correspondientes regulaciones que existen en esta materia.

b.-Las Convenciones Colectivas según la doctrina. En el caso sometido a estudio, la discusión se enfatiza en las Convenciones Colectivas, que como ya fue indicado, son producto de la negociación colectiva, o consisten en la negociación propiamente, y que según la Constitución Política también son admitidas para el sector público, pues proporciona uno de los instrumentos ideales para conseguir los fines establecidos por la norma fundamental para el derecho de sindicación. El Código de Trabajo en el artículo 54 define las convenciones colectivas como aquellas que se celebran entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios



sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste. Tienen fuerza de ley profesional de conformidad con el artículo 62 de la Constitución Política y de los artículos 54 y 55 del Código de Trabajo. Esto significa que las convenciones colectivas se convierten en el instrumento jurídico que regula las relaciones obrero-patronales, y que esta relación comprende al sindicato, al patrono, a los trabajadores sindicalizados, a los no sindicalizados y a los futuros trabajadores mientras la Convención se encuentre vigente, o sea, se aplica no sólo a quienes la han elaborado, sino también a terceras personas ajenas a la negociación. Entendiendo terceros, como aquellos trabajadores que en el futuro se incorporen al centro de trabajo, no a otras personas o instituciones que sí pueden encontrarse ajenas por completo a la Convención Colectiva de que se trate. Es por ello que podemos hablar de tres características de toda Convención Colectiva: 1- Deben ser concluidas entre un grupo Trabajadores y Empleadores: los trabajadores deben encontrarse legalmente organizados para poder celebrar la constitución de una convención colectiva. 2- Producen efectos propios y directos para las agrupaciones que contratan (cláusulas obligacionales): conforme con nuestra Constitución Política las Convenciones Colectivas de Trabajo o Acuerdos Colectivos de Trabajo poseen el rango y la fuerza de ley entre las partes y 3- Producen efectos incluso para terceros que no formen parte en la convención colectiva. En ellas se establecen cláusulas que crean obligaciones entre el patrono y el sindicato, pero además puede contener cláusulas normativas sobre las condiciones de trabajo que afecten a los contratos individuales existentes como a los que luego se realicen en el futuro. Se le aplican las reglas de los contratos para afirmar que obligan al cumplimiento de lo expresamente pactado y a todas las consecuencias conformes a la buena fe, al uso y a la ley; las organizaciones obreras y patronales que firman un acuerdo se obligan a estar y pasar por él, a respetar lo estipulado, y a no levantar nuevas reivindicaciones ni pretender modificarlo antes del tiempo previsto para su terminación. El trámite que debe seguir está contemplado en el artículo 57 del Código de Trabajo, según el cual la convención colectiva deberá extenderse por escrito en tres ejemplares, bajo pena de nulidad absoluta. Cada una de las partes conservará un ejemplar y el tercero será depositado en la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, directamente o por medio de la autoridad de trabajo o política respectiva. No tendrá valor legal sino a partir de la fecha en que quede depositada la copia y, para este efecto, el funcionario a quien se entregue extenderá un recibo a cada uno de los que la hayan suscrito. Dicho depósito será comunicado inmediatamente a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para que éste ordene a las partes ajustarse a los requisitos de Ley en caso de que la convención contenga alguna violación de las disposiciones del presente Código. Se trata de un contrato atípico por la singularidad de las obligaciones que puedan asumir los contratos, por la formalización del proceso de elaboración, la homologación estatal y ante todo, por su contenido normativo. La firma de un acuerdo colectivo ha significado para un amplio sector doctrinal el fin de las hostilidades, entendiéndolo como un tratado de paz, pues pretende servir a la paz económica y social entre empleadores y trabajadores, o a restaurarla y mantenerla por el tiempo de su duración. A la vez, constituye un factor determinante para la evolución y desarrollo del orden jurídico y para la adaptación del mismo a las necesidades sociales, que siempre son cambiantes por la evolución de la socialización y del régimen de producción. Una relación de empleo sin un soporte jurídico como las convenciones colectivas, podría colocar eventualmente al trabajador en un plano de desigualdad propiciado por las fuerzas económicas y las necesidades sociales del trabajador. Una convención colectiva implica todo un proceso de diálogo social, de acercamiento de las partes, de varios acuerdos en un momento histórico dado que lleva implícito una serie de acontecimientos sociales que son los que impulsan a las partes a negociar, basados en la buena fe negocial, que contribuye al compromiso de ambas partes de respetar lo pactado y entendiendo que en caso de imposibilidad de cumplimiento de lo ahí estipulado, las partes tengan claros los mecanismos de reforma o anulación, que para el caso



son, el de Denuncia, o en su defecto el proceso de lesividad.

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

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

Ana Virginia Calzada M.

Gilbert Armijo S.

VOTO SALVADO

DEL MAGISTRADO JINESTA LOBO

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

I.-

DERECHO FUNDAMENTAL A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: RECONOCIMIENTO INTERNO E INTERNACIONAL. En la tradición constitucional costarricense la negociación colectiva fue elevada al más alto rango normativo, puesto que, el artículo 62 de la Constitución Política la reconoce como un derecho para el mejoramiento de las condiciones de empleo, concediéndole a las convenciones colectivas “fuerza de ley”, esto es, la eficacia, potencia, resistencia y valor de una ley en sentido material y formal. Este precepto constitucional que equipara un acuerdo surgido de la libre y autónoma negociación entre los patronos u organizaciones patronales y las organizaciones sindicales de los trabajadores o empleados, no debe conducir a equívocos en cuanto a su naturaleza jurídica. Se trata del reconocimiento de la titularidad y ejercicio de un derecho



fundamental, siendo que el acto formal en el que se traduce finalmente –convención colectiva- es equiparado, para todo efecto y por disposición constitucional expresa, a una ley, de modo que la convención colectiva, en sí misma, es un acto con valor de ley surgido de la autonomía de acción de los dos sectores señalados. El derecho fundamental a la negociación colectiva, se encuentra en una relación instrumental con el que es reconocido en el ordinal 60 de la propia Constitución que faculta a los trabajadores y patrones para sindicalizarse libremente con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales, puesto que, es un medio para el logro de esos objetivos de orden constitucional. En el plano internacional, el artículo 4° del Convenio No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva de 1° de julio de 1949, contempla el derecho a la negociación colectiva libre y voluntaria, al señalar que “Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”. Ulteriormente, el Convenio No. 151 de la OIT sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública del 27 de junio de 1978, en su artículo 7° dispuso que “Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de los procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados acerca de las condiciones de empleo (...)”. Finalmente, el Convenio No. 154 de la OIT sobre la Negociación Colectiva del 19 de junio de 1981, el cual en su preámbulo afirma el derecho de negociación colectiva y la necesidad de implementar medidas internas para fomentarlo, dispuso en su artículo 2° lo siguiente:

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

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

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

II.-ALCANCES DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LAS

**CONVENIONES COLECTIVAS.**

A tenor del artículo 10 de la Constitución Política la declaratoria de inconstitucionalidad procede respecto de las "(...) normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público (...)". Las convenciones colectivas, aunque ex constitutione (artículo 62 de la Constitución Política), tienen fuerza de ley, no pueden ser asimiladas a una ley en sentido material y formal, por cuanto, no emanan de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de la función de legislar a través del procedimiento legislativo y tampoco tienen efectos generales y abstractos. El grado, jerarquía y valor que le concede el constituyente originario no determina, per se, la naturaleza jurídica de las convenciones colectivas. La razón del constituyente originario de otorgarle, por constitución, fuerza de ley a las convenciones colectivas fue precisamente, reforzar los efectos y las consecuencias del pleno ejercicio de los derechos fundamentales a la sindicalización y a la negociación colectiva, en vista de su elevada trascendencia para lograr un clima de estabilidad y armonía social, laboral y económica y de sus fines particulares. Consecuentemente, la equiparación, en potencia, fuerza y resistencia a la ley, no debe conducir al equívoco de estimar que, como tal, resulta pasible del control de constitucionalidad. Debe tomarse en consideración, que la convención colectiva, asimismo, no es una disposición general por cuanto carece de efectos generales y normativos. Adicionalmente, si bien puede comprender aspectos del Derecho público, atinentes a una relación estatutaria o una relación de empleo público, su contenido es definido por las partes involucradas en ejercicio de su libertad o autonomía de acción. Bajo esta inteligencia, una convención colectiva no encaja en ninguno de los supuestos del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que hace un elenco de las actuaciones o conductas objeto de la acción de inconstitucionalidad. El texto constitucional le reconoce, indirecta o implícitamente, a los trabajadores, empleados y patronos o sus organizaciones el derecho de negociar de forma libre y autónoma, a través de la concertación de un pacto o contrato colectivo que establece un orden para un grupo determinado o determinable de trabajadores, empleados y patronos. Consecuentemente, al tratarse de un contrato colectivo está fuera del control de constitucionalidad, puesto que, el propio constituyente le otorga a las partes autonomía y libertad para concertar y regular sus condiciones y relaciones laborales. Lo anterior, no excluye, desde luego, que pueda, eventualmente, existir un control de legalidad ordinaria acerca de los vicios de forma o de procedimiento en la negociación que afecten los acuerdos finalmente pactados o por un incumplimiento de los mínimos legales preestablecidos.

III.-NEGOCIACIÓN COLECTIVA LIBRE Y VOLUNTARIA. A partir del texto del artículo 4° del Convenio No. 98 de la OIT, sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva del 1 de julio de 1949, se ha extraído el principio de la negociación colectiva libre y voluntaria entre los patronos o sus organizaciones y los trabajadores o sus organizaciones. La principal consecuencia de este principio es que en la negociación colectiva las partes directamente implicadas deben acordar y pactar el marco y los distintos términos o condiciones, sin injerencia externa de ningún tipo, por cuanto se produciría un desequilibrio. De modo que son los patronos y los trabajadores o empleados los que, consensuada y autónomamente, determinan los niveles de negociación, sin que éstos puedan ser impuestos externamente (v. gr. Por vía de aprobación u homologación ministerial, imposición o compulsión gubernamental de ciertas consideraciones de estabilidad macroeconómica o de posibilidades financieras y presupuestarias, etc.) o encontrarse restringidos de modo preestablecido (v. gr. A través de leyes y reglamentos que fijan, de antemano, los niveles y alcances de la negociación). Desde ese punto de vista, los representantes del patrono o de las organizaciones patronales, en el curso de la negociación, bien pueden establecer o fijar determinados límites que podrán mantener, variar o modificar durante su desenvolvimiento. De modo que si el Gobierno o la Administración del Estado, tiene algunas observaciones y reservas sobre las políticas económicas y sociales de interés general debe ponerlas en conocimiento y



procurar, en la medida de lo posible, convencer o persuadir a las partes para que autónoma y libremente sean tomadas en consideración, a efecto de arribar a los acuerdos finales. Cualquier cláusula o contenido de la convención colectiva que se haya pactado desoyendo tales advertencias, provocará, única y exclusivamente, la responsabilidad a posteriori de los representantes patronales o de los trabajadores, frente a sus representados.

IV.-NEGATIVA SUJECIÓN DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS A LOS CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD: CLIMA DE INSEGURIDAD JURÍDICA. Desde el punto de vista del Derecho de la Constitución, el contenido o clausulado de las convenciones colectivas podría tener -si se admite la posibilidad de impugnarlas en sede constitucional- como único límite que no se incumplan los mínimos en materia laboral establecidos en el propio texto constitucional. Ni siquiera los vicios de forma en el curso de la negociación podrían constituir límites constitucionales para el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva, toda vez, que el procedimiento no lo define la Constitución, sino que debe hacerlo la ley o el reglamento, de modo que quedan librados a la discrecionalidad legislativa o administrativa, siempre y cuando no infrinjan el principio sustancial de la negociación colectiva libre y voluntaria establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos y que constituye el contenido esencial del derecho y, por consiguiente, el límite de límites. El someter el contenido y clausulado de una convención colectiva, surgido de la libre y voluntaria negociación, a los parámetros de la proporcionalidad y razonabilidad, además de socavar el equilibrio interno de los acuerdos, provoca, a mediano o largo plazo, un claro y evidente estado de inseguridad jurídica. En efecto, los trabajadores o empleados pueden desconfiar de su asociación o afiliación a las organizaciones sindicales, de sus representantes y de los propios representantes patronales, creando un clima de tensión e inestabilidad en las relaciones laborales, todo lo cual desalienta el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de sindicalización y de negociación colectiva, conquistas invaluable del Estado Social y Democrático de Derecho. Adicionalmente, cualquier futuro o eventual trabajador que pretenda afiliarse a un sindicato, probablemente, puede tener, razonablemente, serios reparos sobre la utilidad de su adherencia ante la anulación eventual y futura de los convenios colectivos que se hayan negociado, con lo cual el derecho a la negociación colectiva deja de cumplir con su fin fundamental de mejorar las condiciones laborales y queda, virtualmente vaciado de contenido y devaluado. Los ajustes y controles sobre el eventual contenido del clausulado de una convención colectiva deben ser muy laxos, a priori y persuasivos para que las partes directamente involucradas decidan voluntaria y libremente si toman en consideración, en el curso de la negociación, las observaciones (modificaciones, ajustes, variaciones) formuladas, sin que sea posible, incluso, imponer una renegociación ulterior. Consecuentemente, la fiscalización a posteriori sobre criterios de proporcionalidad y razonabilidad, constituye una injerencia externa que afecta el equilibrio interno del convenio colectivo concertado y que puede provocar serias dislocaciones o distorsiones de la seguridad, la paz social y de las relaciones laborales que no resultan congruentes con el Derecho de la Constitución.

b)Jurisprudencia Constitucional relativa a beneficios otorgados a funcionarios de la CNFL

[SALA CONSTITUCIONAL]²



Resolución. N° 06728-2006

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas con cuarenta y tres minutos del diecisiete de mayo de dos mil seis.

Acción de inconstitucionalidad promovida por Rodolfo Mora Villalobos, mayor, abogado y notario, vecino de La Unión de Cartago, portador de la cédula de identidad número 4-117-352, contra el párrafo primero del 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. Intervinieron también en el proceso Marco Antonio Cordero Gamboa en representación de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A., Sergio Saborio Brenes en representación del Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y Farid Beirute Brenes, en representación de la Procuraduría General de la República.

Resultando:

1.-Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala el veintitrés de mayo de dos mil tres (folio 1), el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del párrafo primero del artículo 92 de la Convención Colectiva de la Trabajo suscrita entre la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. y el Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y de Telecomunicaciones (SITET). Alega que la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A., es una empresa pública estructurada como sociedad mercantil; por ende es un ente público y administra fondos y servicios públicos. Considera que la disposición impugnada establece un odioso privilegio en favor de aquellos funcionarios públicos que laboran para la Compañía., en tanto los exime total o parcialmente del pago de la tarifa eléctrica, por lo que el resto de los consumidores debe asumir la carga a fin de cubrir las cuotas respectivas. A su juicio, ello es violatorio de los principios de legalidad e igualdad (artículos 11 y 33 de la Constitución Política), así como de los de razonabilidad y proporcionalidad, pues considera que no existe motivo o justificación alguna para otorgar a estos trabajadores un beneficio de tal naturaleza. Alega asimismo que la disposición es contraria al artículo 191 de la Constitución Política, que establece un régimen de empleo público entre la Administración Pública y sus funcionarios, lo que impide a la primera firmar convenciones colectivas con éstos o emitir otras normas equivalentes. Considera que también viola los principios que rigen el servicio público, como es la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios de éstos. Solicita que se declare la inconstitucionalidad del párrafo 1° del artículo 92 de la Convención Colectiva de rabajo de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

2.-A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, alega el demandante que los ampara el párrafo 1° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por cuanto las normas impugnadas inciden en el núcleo de derechos e intereses que atañe a la colectividad en su conjunto, sin afectar intereses individuales en forma directa.

3.-Por resolución de las ocho horas cuarenta minutos del veintinueve de mayo de dos mil tres



(visible a folio 12 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República, a la Junta Directiva de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y al Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y de Telecomunicaciones (SITET).

4.-La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 18 a 40. No objeta la legitimación del accionante. En cuanto al fondo, señala que la Compañía Nacional de Fuerza y Luz es una empresa pública organizada bajo forma societaria. Su naturaleza tiene incidencia directa en la regulación de las relaciones entre la empresa como patrono y sus servidores, que es de naturaleza laboral, no estatutaria como sugiere el accionante. La jurisprudencia constitucional ha analizado en repetidas ocasiones la naturaleza jurídica de las relaciones que corren entre los entes públicos y el personal que labora a su cargo y ha concluido que no existe un único régimen de empleo para los entes públicos. A efecto de determinar la naturaleza de la relación debe estarse a la actividad que desempeña el ente de que se trate y en su caso, a aquella que corresponde al puesto. Así, puede considerarse que es inconstitucional la suscripción de convenciones colectivas en los entes públicos cuya relación de servicio es estatutaria. Ello no significa, empero, que en todo ente público resulte prohibida la negociación colectiva. Ésta es posible cuando el ente público, en razón del régimen de actividad, no es Administración Pública. Y ello simplemente porque en esos supuestos, la relación se rige por el Derecho Laboral, tal como ha señalado la Sala Constitucional. Es posible, así, que el personal de los entes cuyo régimen de actividad es empresarial, pueda suscribir convenciones colectivas. Pero ello en el tanto en que dicha convención no cubra a los empleados que participan en la gestión pública del ente. En el caso en estudio, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz es una empresa pública organizada bajo una forma de Derecho Privado, por lo que resulta posible que suscriba, como en efecto lo ha hecho, una convención colectiva con sus trabajadores. En razón del giro de su actividad, los actos de la Compañía son normalmente de naturaleza comercial; en el ejercicio de sus facultades tampoco ejerce potestades administrativas, salvo expresa disposición del ordenamiento. Resulta, entonces, aplicable el numeral 112.2 de la Ley General de la Administración Pública, conforme al cual, los servidores que no participan en la gestión pública de la Administración, se rigen por el derecho laboral. Por otra parte, afirma el accionante que los principios de racionalidad y proporcionalidad resultan violentados porque en materia de servicios públicos estatales no deben existir diferencias odiosas entre los destinatarios. Alega que todos deben soportar las mismas cargas y con la convención colectiva se produce una desproporción entre tarifas, puesto que a los trabajadores y pensionados de la Compañía se les reduce la tarifa en un 50%, por lo que estima también violentados los principios del servicio público. La Compañía Nacional de Fuerza y Luz constituye uno de los prestatarios del servicio público de distribución de energía eléctrica. El carácter de servicio público de la distribución de la electricidad es establecido en el artículo 5° de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. La naturaleza de la actividad y la forma de gestión tienen incidencia sobre la forma de remuneración del servicio público. Tratándose de los servicios industriales y comerciales, lo normal es que la remuneración constituya una tarifa pública o precio público. Los precios deben ser establecidos en relación con los costos y cargos que efectivamente la prestación del servicio público genera. No pueden ser consecuencia de funciones o decisiones extrañas tales factores. Dichas consideraciones están presentes en nuestro ordenamiento, en los artículos 3 y 31 de la Ley 7593, que sientan el principio de servicio al costo. Las tarifas no deben causar distorsiones, ni en la economía de la empresa, ni en la economía del país, por lo que no deben mantenerse por debajo de los costos, ni exceder éstos. Lo anterior no excluye, sin embargo, que una vez definido cuál es el coste del servicio se produzca una redistribución de ese costo entre los usuarios, en función de criterios de equidad social y de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley número 7593, la cual autoriza que a lo interno del grupo de usuarios los costos del servicio se repartan de manera tal que



quienes poseen mayores recursos económicos, paguen tarifas más altas, subsidiando a los otros. Debe admitirse que el principio de igualdad no prohíbe que se establezca una diferencia de trato para los usuarios de un servicio público que se encuentran en diferente situación. Sin embargo, para que la tarificación diferente sea regular y, por ende, no violente el principio de igualdad, se requiere que esa norma encuentre fundamento en una situación diferente del usuario, sea por razones financieras (los ingresos de cada usuario), sea por ejemplo un criterio territorial (carácter urbano o rural, por ejemplo, del lugar donde se presta el servicio) o por otro criterio válido. Es de advertir, sin embargo, que la cláusula 92 de la Convención Colectiva no se inscribe dentro de esa política de solidaridad social. La exoneración parcial del pago de la electricidad se hace en función del carácter de empleado o pensionado de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz. No obstante, frente al servicio público, esa cualidad no constituye una diferenciación objetiva entre los usuarios. Por ende, la cualidad de trabajador o pensionado no puede ser considerada válidamente para efectos de una diferenciación en las tarifas. Esta medida hace que la empresa deba destinar sus recursos (que al fin y al cabo, derivan de las tarifas pagadas por el resto de usuarios) para subvencionar a los empleados y pensionados. Uso de fondos públicos que no puede considerarse una manifestación eficiente y racional. Para que la reducción actuara como mecanismo interno de redistribución, se requeriría o que la reducción sólo se estableciera para los empleados de menores ingresos, o que lo hiciera en una escala progresiva, de manera que siempre la reducción guarde conformidad con el salario y, por ende, se alcance una identidad entre tarifa y capacidad de pago. Pero, además, sería necesario que se estableciera un tope en el consumo, a fin de que no haya abusos. Tampoco puede considerarse que se trata de una discriminación basada en el interés general. Antes bien, esa discriminación responde exclusivamente al interés privado de los empleados, que ha determinado que el beneficio sea gestionado en forma colectiva y negociado con la empresa pública. No hay una relación razonable de proporcionalidad entre el medio empleado (la reducción de la tarifa) y el fin que se pretende y que, en razón del instrumento en el cual se establece el beneficio, no puede ser otro que el favorecimiento de los empleados. Con base en lo expuesto, la Procuraduría considera que la cláusula 92 de la Convención Colectiva cuestionada implica una discriminación ilegítima que, por ausencia de justificación objetiva y razonable, resulta violatoria de los artículos 33 y 50 de la Carta Política y de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

5.-Marco Antonio Cordero Gamboa, Subgerente de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. contesta a folio 41 la audiencia conferida, manifestando que la Sala Constitucional ha reconocido ya el derecho de los empleados de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz Sociedad Anónima, a negociar convenciones colectivas de trabajo, a pesar de tratarse de una empresa pública, que como tal administra recursos públicos, pero cuyo régimen de empleo es de naturaleza privada. El origen del beneficio impugnado se remonta a la época en que la Compañía era propiedad de empresarios particulares, que otorgaron ese beneficio a los trabajadores. El Estado costarricense adquirió la empresa mediante la firma del respectivo contrato el ocho de abril de mil novecientos cuarenta y uno, el cual luego fue modificado por Ley número 4197 de veinte de septiembre de mil novecientos sesenta y ocho y la Ley número 4977 de diecinueve de mayo de mil novecientos setenta y dos, cuya vigencia fue fijada hasta el primero de julio de dos mil dieciocho. Tanto al suscribir el contrato como al emitir las leyes, el Estado se obligó a respetar los derechos que existieran a favor de los trabajadores a la fecha del traspaso, entre los cuales está el beneficio de media tarifa (ver artículo 18 de la Ley 4197). La primera Convención Colectiva celebrada con el SITET, fue suscrita el treinta de junio de mil novecientos sesenta y nueve y en ella se incorporó el beneficio cuestionado (artículo 14). Adicionalmente, es preciso indicar que el beneficio cubre solamente a los funcionarios de la Compañía que viven en áreas donde esta tiene competencia o

que son jefes de familia. Se trata entonces del reconocimiento de un derecho adquirido, que formó parte de la negociación que permitió el traspaso de las acciones al Estado, según refleja la Ley 4197. Agrega que el beneficio cuestionado no constituye un privilegio, sino que es parte de las contraprestaciones recibidas por el servicio realizado y su costo no es trasladado al resto de los ciudadanos. El beneficio no representa el 0,07% del presupuesto de la Compañía y su existencia nunca ha sido utilizada como argumento para solicitar el aumento de tarifas ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

6.-Sergio Saborío Brenes, Secretario General del Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y de Telecomunicaciones (SITET) contesta a folio 64 la audiencia conferida. En cuanto a la legitimación del accionante, aduce que partiendo de que su tesis es que el subsidio a los trabajadores de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz representa una carga para él y otros ciudadanos, y eso le causa perjuicio, se está en presencia de una lesión individual y directa. Así, se pretende convertir un aparente interés difuso en una especie de acción popular, que no existe en el ordenamiento jurídico costarricense. En cuanto al fondo señala que, efectivamente, el artículo 92 dispone que los trabajadores y pensionados de la institución tienen derecho a que la Compañía pague un cincuenta por ciento de la tarifa eléctrica, en tanto sean jefes de familia o estén “sosteniendo” esa obligación; la norma también exime totalmente del pago a aquellos funcionarios que viven en propiedad de la compañía. Tal beneficio constituye en realidad un pago salarial en especie, pactado en forma colectiva. Se trata del pago de un salario en especie bajo la forma de reducción de la tarifa de un servicio que el mismo patrono presta. Ese beneficio lo recibe cualquier persona que ingrese a laborar a la empresa luego de participar en los procedimientos de selección de personal, y que cumpla lo que la Convención establece al efecto. Desde el punto de vista de las políticas de administración de recursos humanos, se trata de un beneficio que pretende hacer más atractiva la contratación y el mantenimiento de funcionarios para la empresa. En relación con la violación a los principios del servicio público, concretamente la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios, se trata de un asunto de legalidad y no de constitucionalidad. Sin embargo, es preciso detenerse a analizar brevemente la relación entre el derecho laboral y el derecho administrativo. En los últimos años la discusión en torno a los derechos laborales se ha tomado una discusión de derecho público exclusivamente, limitando o incluso negando, los derechos laborales de los trabajadores. En ese enfrentamiento, se oponen competencias públicas con derechos laborales, donde estos últimos no existen o entran en una penumbra que lo oscurece frente al Juez, aunque la Constitución Política los regule y los haya plasmado como derechos fundamentales de carácter social. El derecho a la negociación colectiva es un derecho plasmado en la Constitución Política; los Convenios de la O.I.T. 87 y 98 los confirman y ratifican, lo que los coloca en la pirámide jerárquica de las normas que informan el Ordenamiento Jurídico, de tal manera que tienen potencia superior a las leyes. Manifiesta que el accionante no comprende que la condición de “jefe de familia” que contempla la Convención Colectiva para otorgar el beneficio, es relevante, en virtud de la protección especial que la Constitución Política otorga a la familia como institución. Manifiesta que, contrario a lo que señala el accionante, la Compañía no ha violado el principio de legalidad; ha actuado dentro del marco de sus facultades y atribuciones como empleador, otorgando a sus trabajadores un salario en especie, de conformidad con los artículos 62 de la Constitución Política, 54 y siguientes del Código de Trabajo, así como los numerales 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública. Alega que la Compañía y SITET, como firmantes de la convención colectiva, han hecho correcta aplicación de las sentencias 04453-2000 y 00224-2001 de la Sala Constitucional. Finalmente y en relación con el régimen laboral aplicable a este tipo de empresas, indican que no es el del artículo 191 de la Constitución Política, sino el régimen laboral común. El Tribunal Constitucional ha

señalado que a pesar de ello, existen límites a las facultades de negociación colectiva de las empresas del Estado en razón de los fondos que manejan. Sin embargo, el artículo 92 de la Convención Colectiva no ha transgredido las barreras que la jurisprudencia indicada ha impuesto, al tratarse de un salario en especie. Solicita que se declare sin lugar la acción.

7.-José Manuel Echandi Meza, en su condición de Defensor de los Habitantes de la República se apersonó como coadyuvante activo (ver folios 81 a 92). Mediante resolución de la Presidencia de la Sala de las trece horas veintiséis minutos del once de agosto del dos mil tres se denegó su solicitud de coadyuvancia por extemporánea. (Folio 93)

8.-Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 118, 119 y 120 del Boletín Judicial, de los días 20, 23 y 24 de junio de 2003. (Folio 80)

9.-La audiencia oral y pública prevista en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional no se celebró, por considerar esta Sala que los elementos de juicio contenidos en el expediente son suficientes para la resolución del presente asunto.

10.-En los procedimientos seguidos han sido observadas las prescripciones legales.

Redacta el Magistrado Vargas Benavides; y,

Considerando:

I.-Las reglas de legitimación en las acciones de inconstitucionalidad. El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional regula los presupuestos que determinan la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, exigiendo la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad, requisito que no es necesario en los casos previstos en los párrafos segundo y tercero de ese artículo, es decir, cuando por la naturaleza de la norma no haya lesión individual o directa; cuando se fundamente en la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto, o cuando sea presentada por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes, en estos últimos casos, dentro de sus respectivas esferas competenciales. De acuerdo con el primero de los supuestos previstos por el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la norma cuestionada no debe ser susceptible de aplicación concreta, que permita luego la impugnación del acto aplicativo y su consecuente empleo como asunto base. Dispone el texto en cuestión que procede cuando "por la naturaleza del asunto, no exista lesión individual ni directa", es decir, cuando por esa misma naturaleza, la lesión sea colectiva (antónimo de individual) e indirecta. Sería el caso de actos que lesionen los intereses de determinados grupos o corporaciones en cuanto tales, y no propiamente de sus miembros en forma directa. En segundo lugar, se prevé la posibilidad de acudir en defensa de "intereses difusos"; este concepto, cuyo contenido ha ido siendo delineado paulatinamente por



parte de la Sala, podría ser resumido en los términos empleados en la sentencia de este tribunal número 3750-93, de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres)

"... Los intereses difusos, aunque de difícil definición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra ley -como ya lo ha dicho esta Sala- los intereses meramente colectivos; ni tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificados o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata entonces de intereses individuales, pero a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter"

En síntesis, los intereses difusos son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (difuso) entre una pluralidad no identificada de sujetos. En estos casos, claro, la impugnación que el miembro de uno de estos sectores podría efectuar amparado en el párrafo 2° del artículo 75, deberá estar referida necesariamente a disposiciones que lo afecten en cuanto tal. Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de "difusos", tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país y del buen manejo del gasto público, entre otros. Al respecto deben ser efectuadas dos precisiones: por un lado, los referidos bienes trascienden la esfera tradicionalmente reconocida a los intereses difusos, ya que se refieren en principio a aspectos que afectan a la colectividad nacional y no a grupos particulares de ésta; 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 la misma condición humana y no requieren por ende de reconocimiento oficial. Finalmente, cuando el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional habla de intereses "que atañen a la colectividad en su conjunto", se refiere a los bienes jurídicos explicados en las líneas anteriores, es decir, aquellos cuya titularidad reposa en los mismos detentadores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República. No se trata por ende de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses (acción popular), sino que todo individuo puede actuar en defensa de aquellos bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar



cualquier intento de enumeración taxativa.

II.-La legitimación del accionante en este caso. A partir de lo dicho en el párrafo anterior, es claro que el actor ostenta legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, sin que para ello resulte necesario que cuente con un asunto previo que les sirva de base a esta acción. Lo anterior no porque acude en defensa de un interés que atañe a la colectividad nacional en su conjunto, como lo es el buen manejo de los fondos públicos, que a su juicio están siendo mal empleados por parte de un ente público como es la Compañía Nacional de Fuerza y Luz. Precisamente por estar en juego el manejo que se haga de fondos públicos, y la incidencia del tal manejo en la prestación de servicios de capital importancia, como son los que presta la Compañía, es que esta Sala entiende que estamos ante una acción que pretende la tutela de intereses que atañen a la colectividad nacional en su conjunto, por lo que el actor se encuentra perfectamente legitimado para accionar en forma directa, a la luz de lo que dispone el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

III.-Otros aspectos de admisibilidad. Estando claro que el actor cuenta con legitimación suficiente para promover esta demanda en los términos dichos, resta indicar que la actuación impugnada están entre las previstas en el artículo 73 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por tratarse un acto público de carácter general (una cláusula 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)). Se trata, en efecto, de materia cuya constitucionalidad procede revisar en esta vía. Además, el actor presentó su escrito inicial en atención de los requisitos estipulados en los numerales 78 y 79 de la Ley de rito. En conclusión, la presente acción es admisible.

IV.-Objeto de la impugnación. El accionante impugna 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, por considerarlo violatorio del principio de legalidad e igualdad establecido en los artículos 11 y 33 de la Constitución Política, así como de los principios de razonabilidad y proporcionalidad. La norma cuestionada dispone:

“Artículo 92. La Compañía dará a sus trabajadores y pensionados, el 50 por ciento de la tarifa eléctrica. Este derecho lo tendrán los jefes de familia, o aquellos que estén sosteniendo la obligación, aún no siendo jefes de familia, todo debidamente comprobado ante la Compañía.

Se exceptúan a los empleados que viven en propiedad de la Compañía, en cuyo caso el fluido será gratuito.”

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.



Sobre el fondo.

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

VI.-Análisis 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 exige 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.

VII.-Conclusión. 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.-

Por tanto:

Se declara con lugar la acción. En consecuencia, se anula el 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), firmada el treinta de agosto de mil novecientos noventa y cinco. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe, según se describe en el considerando final de esta sentencia. Comuníquese este pronunciamiento a la Compañía Nacional de Fuerza y Luz. Reséñese en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese.-

Luis Fernando Solano C

Presidente Luis Paulino Mora M Ana Virginia Calzada M.

Adrián Vargas B. Gilbert Armijo S.

Ernesto Jinesta L. Fernando Cruz C.

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

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

a.-La Negociación Colectiva en el sector público. Nuestra Constitución Política junto a las libertades individuales, enuncia los denominados Derechos Sociales, que buscan afianzar el régimen democrático al extender el contenido de los derechos y libertades. La incorporación de este capítulo en nuestra carta magna, se produjo en el año 1943, que vino a reformar la Constitución de 1871 y éste a su vez, se reprodujo en nuestra constitución actual. Uno de estos derechos, atinentes al tema de estudio, es la libre sindicalización, independientemente del sector laboral al que pertenezca el trabajador (sea público o privado), que consagra el artículo 60. Por otro lado, el artículo 61 establece el derecho de huelga como ejercicio de la libertad sindical, el cual si bien está limitado a determinadas regulaciones en el sector público (artículo 61 constitucional), lo cierto es que es admisible para dicho sector y así lo estableció este Tribunal en la sentencia No. 1317-98, al indicar:

“El derecho de sindicación tiene pues, rango constitucional en Costa Rica y se regula internamente mediante normas de carácter legal, específicamente el Código de Trabajo, que norma en su artículo 332 y siguientes -ubicados en el Título Quinto “De las Organizaciones Sociales”- lo referente al funcionamiento y disolución de los sindicatos y define las reglas de protección de los derechos sindicales. En el artículo 332 del Código de Trabajo se declara además de interés público la constitución legal de los sindicatos, que se distinguen “(...)como uno de los medios más eficaces



de contribuir al sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y de la democracia costarricense”. La referencia anterior permite concluir en esta etapa, que el derecho fundamental de sindicación se reconoce sin distingo 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...”

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



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

b.-Las Convenciones Colectivas según la doctrina. En el caso sometido a estudio, la discusión se enfatiza en las Convenciones Colectivas, que como ya fue indicado, son producto de la negociación colectiva, o consisten en la negociación propiamente, y que según la Constitución Política también son admitidas para el sector público, pues proporciona uno de los instrumentos ideales para conseguir los fines establecidos por la norma fundamental para el derecho de sindicación. El Código de Trabajo en el artículo 54 define las convenciones colectivas como aquellas que se celebran entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste. Tienen fuerza de ley profesional de conformidad con el artículo 62 de la Constitución Política y de los artículos 54 y 55 del Código de Trabajo. Esto significa que las convenciones colectivas se convierten en el instrumento jurídico que regula las relaciones obrero-patronales, y que esta relación comprende al sindicato, al patrono, a los trabajadores sindicalizados, a los no sindicalizados y a los futuros trabajadores mientras la Convención se encuentre vigente, o sea, se aplica no sólo a quienes la han elaborado, sino también a terceras personas ajenas a la negociación. Entendiendo terceros, como aquellos trabajadores que en el futuro se incorporen al centro de trabajo, no a otras personas o instituciones que sí pueden encontrarse ajenas por completo a la Convención Colectiva de que se trate. Es por ello que podemos hablar de tres características de toda Convención Colectiva: 1- Deben ser concluidas entre un grupo Trabajadores y Empleadores: los trabajadores deben encontrarse



legalmente organizados para poder celebrar la constitución de una convención colectiva. 2- Producen efectos propios y directos para las agrupaciones que contratan (cláusulas obligacionales): conforme con nuestra Constitución Política las Convenciones Colectivas de Trabajo o Acuerdos Colectivos de Trabajo poseen el rango y la fuerza de ley entre las partes y 3- Producen efectos incluso para terceros que no formen parte en la convención colectiva. En ellas se establecen cláusulas que crean obligaciones entre el patrono y el sindicato, pero además puede contener cláusulas normativas sobre las condiciones de trabajo que afecten a los contratos individuales existentes como a los que luego se realicen en el futuro. Se le aplican las reglas de los contratos para afirmar que obligan al cumplimiento de lo expresamente pactado y a todas las consecuencias conformes a la buena fe, al uso y a la ley; las organizaciones obreras y patronales que firman un acuerdo se obligan a estar y pasar por él, a respetar lo estipulado, y a no levantar nuevas reivindicaciones ni pretender modificarlo antes del tiempo previsto para su terminación. El trámite que debe seguir está contemplado en el artículo 57 del Código de Trabajo, según el cual la convención colectiva deberá extenderse por escrito en tres ejemplares, bajo pena de nulidad absoluta. Cada una de las partes conservará un ejemplar y el tercero será depositado en la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, directamente o por medio de la autoridad de trabajo o política respectiva. No tendrá valor legal sino a partir de la fecha en que quede depositada la copia y, para este efecto, el funcionario a quien se entregue extenderá un recibo a cada uno de los que la hayan suscrito. Dicho depósito será comunicado inmediatamente a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para que éste ordene a las partes ajustarse a los requisitos de Ley en caso de que la convención contenga alguna violación de las disposiciones del presente Código. Se trata de un contrato atípico por la singularidad de las obligaciones que puedan asumir los contratos, por la formalización del proceso de elaboración, la homologación estatal y ante todo, por su contenido normativo. La firma de un acuerdo colectivo ha significado para un amplio sector doctrinal el fin de las hostilidades, entendiéndolo como un tratado de paz, pues pretende servir a la paz económica y social entre empleadores y trabajadores, o a restaurarla y mantenerla por el tiempo de su duración. A la vez, constituye un factor determinante para la evolución y desarrollo del orden jurídico y para la adaptación del mismo a las necesidades sociales, que siempre son cambiantes por la evolución de la socialización y del régimen de producción. Una relación de empleo sin un soporte jurídico como las convenciones colectivas, podría colocar eventualmente al trabajador en un plano de desigualdad propiciado por las fuerzas económicas y las necesidades sociales del trabajador. Una convención colectiva implica todo un proceso de diálogo social, de acercamiento de las partes, de varios acuerdos en un momento histórico dado que lleva implícito una serie de acontecimientos sociales que son los que impulsan a las partes a negociar, basados en la buena fe negocial, que contribuye al compromiso de ambas partes de respetar lo pactado y entendiéndose que en caso de imposibilidad de cumplimiento de lo ahí estipulado, las partes tengan claros los mecanismos de reforma o anulación, que para el caso son, el de Denuncia, o en su defecto el proceso de lesividad.

De lo expuesto anteriormente, es que concluimos, que la Convención Colectiva por su naturaleza laboral en el ejercicio de los derechos fundamentales de sindicalización y negociación, así como de la fuerza normativa que le da la misma Constitución a las convenciones colectivas en el artículo 62 de dicho cuerpo normativo, en lo que respecta a su contenido, no debe ser revisado y valorado por este Tribunal como pretende el accionante, por cuanto sería desconocer toda la trascendencia histórica de las mismas —el conflicto social originario— y el respeto a un acuerdo de partes suscrito por el mismo Estado, con una trascendencia político, económico y social determinada. No se puede desconocer la buena fe de las partes de la negociación, obviando los trámites preestablecidos por

ella misma, dejando de lado el momento histórico y las necesidades sociales y económicas que la propiciaron, momento en el cual probablemente cumplieron los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. No se debe olvidar que las partes intervinientes en una negociación otorgan beneficios, pero también ceden derechos en aras de la efectiva realización del fin para el cual fue creada la institución. Las Convenciones tienen una vigencia y pueden ser revisadas, pero por los procedimientos debidamente establecidos. De manera que si bien es cierto una convención colectiva negociada en el sector público puede estar incurriendo en vicios que determinen su invalidez, ello obedecería a una ilegalidad que debe ser determinada en cada caso concreto, y que podría eventualmente generar la improcedencia de las cláusulas ahí contempladas, pero que deberá ser declarada en la vía de legalidad correspondiente.

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

Ana Virginia Calzada M. Gilbert Armijo S.

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO JINESTA LOBO

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

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



contratos colectivos, las condiciones de empleo". Posteriormente, el Convenio No. 151 de la OIT sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública del 27 de junio de 1978, en su artículo 7° dispuso que "Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de los procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados acerca de las condiciones de empleo (...)". Finalmente, el Convenio No. 154 de la OIT sobre la Negociación Colectiva del 19 de junio de 1981, el cual en su preámbulo afirma el derecho de negociación colectiva y la necesidad de implementar medidas internas para fomentarlo, dispuso en su artículo 2° lo siguiente:

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

a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o

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

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

II.-ALCANCES DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS. A tenor del artículo 10 de la Constitución Política la declaratoria de inconstitucionalidad procede respecto de las "(...) normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público (...)". Las convenciones colectivas, aunque ex constitutione (artículo 62 de la Constitución Política), tienen fuerza de ley, no pueden ser asimiladas a una ley en sentido material y formal, por cuanto, no emanan de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de la función de legislar a través del procedimiento legislativo y tampoco tienen efectos generales y abstractos. El grado, jerarquía y valor que le concede el constituyente originario no determina, per se, la naturaleza jurídica de las convenciones colectivas. La razón del constituyente originario de otorgarle, por constitución, fuerza de ley a las convenciones colectivas fue precisamente, reforzar los efectos y las consecuencias del pleno ejercicio de los derechos fundamentales a la sindicalización y a la negociación colectiva, en vista de su elevada trascendencia para lograr un clima de estabilidad y armonía social, laboral y económica y de sus fines particulares. Consecuentemente, la equiparación, en potencia, fuerza y resistencia a la ley, no debe conducir al equívoco de estimar que, como tal, resulta pasible del control de constitucionalidad. Debe tomarse en consideración, que la convención colectiva, asimismo, no es una disposición general por cuanto carece de efectos generales y normativos. Adicionalmente, si bien puede comprender aspectos del

Derecho público, atinentes a una relación estatutaria o una relación de empleo público, su contenido es definido por las partes involucradas en ejercicio de su libertad o autonomía de acción. Bajo esta inteligencia, una convención colectiva no encaja en ninguno de los supuestos del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que hace un elenco de las actuaciones o conductas objeto de la acción de inconstitucionalidad. El texto constitucional le reconoce, indirecta o implícitamente, a los trabajadores, empleados y patronos o sus organizaciones el derecho de negociar de forma libre y autónoma, a través de la concertación de un pacto o contrato colectivo que establece un orden para un grupo determinado o determinable de trabajadores, empleados y patronos. Consecuentemente, al tratarse de un contrato colectivo está fuera del control de constitucionalidad, puesto que, el propio constituyente le otorga a las partes autonomía y libertad para concertar y regular sus condiciones y relaciones laborales. Lo anterior, no excluye, desde luego, que pueda, eventualmente, existir un control de legalidad ordinaria acerca de los vicios de forma o de procedimiento en la negociación que afecten los acuerdos finalmente pactados o por un incumplimiento de los mínimos legales preestablecidos.

III.-NEGOCIACIÓN COLECTIVA LIBRE Y VOLUNTARIA. A partir del texto del artículo 4° del Convenio No. 98 de la OIT, sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva del 1 de julio de 1949, se ha extraído el principio de la negociación colectiva libre y voluntaria entre los patronos o sus organizaciones y los trabajadores o sus organizaciones. La principal consecuencia de este principio es que en la negociación colectiva las partes directamente implicadas deben acordar y pactar el marco y los distintos términos o condiciones, sin injerencia externa de ningún tipo, por cuanto se produciría un desequilibrio. De modo que son los patronos y los trabajadores o empleados los que, consensuada y autónomamente, determinan los niveles de negociación, sin que éstos puedan ser impuestos externamente (v. gr. Por vía de aprobación u homologación ministerial, imposición o compulsión gubernamental de ciertas consideraciones de estabilidad macroeconómica o de posibilidades financieras y presupuestarias, etc.) o encontrarse restringidos de modo preestablecido (v. gr. A través de leyes y reglamentos que fijan, de antemano, los niveles y alcances de la negociación). Desde ese punto de vista, los representantes del patrono o de las organizaciones patronales, en el curso de la negociación, bien pueden establecer o fijar determinados límites que podrán mantener, variar o modificar durante su desenvolvimiento. De modo que si el Gobierno o la Administración del Estado, tiene algunas observaciones y reservas sobre las políticas económicas y sociales de interés general debe ponerlas en conocimiento y procurar, en la medida de lo posible, convencer o persuadir a las partes para que autónoma y libremente sean tomadas en consideración, a efecto de arribar a los acuerdos finales. Cualquier cláusula o contenido de la convención colectiva que se haya pactado desoyendo tales advertencias, provocará, única y exclusivamente, la responsabilidad a posteriori de los representantes patronales o de los trabajadores, frente a sus representados.

IV.-NEGATIVA SUJECIÓN DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS A LOS CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD: CLIMA DE INSEGURIDAD JURÍDICA. Desde el punto de vista del Derecho de la Constitución, el contenido o clausulado de las convenciones colectivas podría tener -si se admite la posibilidad de impugnarlas en sede constitucional- como único límite que no se incumplan los mínimos en materia laboral establecidos en el propio texto constitucional. Ni siquiera los vicios de forma en el curso de la negociación podrían constituir límites constitucionales para el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva, toda vez, que el procedimiento no lo define la Constitución, sino que debe hacerlo la ley o el reglamento, de modo que quedan librados a la discrecionalidad legislativa o administrativa, siempre y cuando no infrinjan

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

c) Jurisprudencia relativa a beneficios otorgados a empleados del I.N.S

[SALA CONSTITUCIONAL]³

Resolución: N° 2006-007261

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las catorce horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de mayo del dos mil seis.

Acción de inconstitucionalidad promovida por FEDERICO MALAVASSI CALVO, abogado, portador de la cédula de identidad número 3-217-975, vecino de San Pedro de Montes de Oca; RONALDO ALFARO GARCÍA, administrador, con cédula de identidad número 1-405-1335, vecino de San Antonio de Belén; PERTER GUEVARA GUTH, arquitecto, portador de la cédula de identidad número 1-649-102, vecino de Puntarenas; CARLOS HERRERA CALVO, contador público, con cédula de identidad número 1-596-737, vecino de Cartago; CARLOS SALAZAR RAMÍREZ, mayor, soltero, economista agrícola, portador de la cédula de identidad número 2-351-215, vecino de San Carlos, todos, con la excepción apuntada son: mayores, casados, costarricenses y actúan en su condición personal de ciudadanos y de Diputados de la Asamblea Legislativa, contra, 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). Intervinieron también en el proceso el Secretario General del Sindicato Unión de Personal del INS (UPINS), Luis Alberto Salas Sarkis, el Presidente Ejecutivo del INS Germán Serrano Pinto, y, el Licenciado Farid Beirute Brenes, como Procurador General Adjunto de la República.

Resultando:

1.-

Mediante escrito recibido en la Secretaría de la Sala el doce de setiembre del dos mil tres, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de las normas que luego se enlistarán, por ser contrarias a los principios de razonabilidad, igualdad, y derecho a la legalidad, contemplados en los artículos 11 y 33 de la Constitución Política, toda vez que esas normas implican un uso irracional de fondos públicos y crean privilegios injustificados a favor de los empleados del Instituto Nacional de Seguros. Específicamente, las normas impugnadas y los argumentos para cuestionarlas son:

a) Que el artículo 26 de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de Seguros le permite a la Dirección de Recursos Humanos, la Gerencia y la Junta Directiva del Instituto otorgar licencias, con o sin goce de salarios, hasta por sesenta días, un año o más de un año, respectivamente, licencias que implican una interrupción temporal de la relación de servicios, por lo que sólo deben ser consentidas excepcionalmente. Asimismo alegan que la falta de una regulación taxativa que especifique los criterios objetivos para conferir tal privilegio, facilita un uso irracional de los fondos públicos.

b) Que el artículo 27 inciso i) de la señalada Convención fija licencias con goce de sueldo a favor de los trabajadores eficientes de esa Institución, en períodos que van desde quince días después de diez años de servicio, a sesenta días después de treinta años de trabajo. Estiman que el mero hecho de que se hubiese trabajado cierto período en el Instituto Nacional de Seguros, no justifica el otorgamiento del beneficio. Además, la eficiencia en la gestión administrativa es un imperativo constitucional, según lo dispuesto en el artículo 11 de Constitución Política, motivo por el cual su cumplimiento no debe convertirse en una función de excepción premiada con fondos públicos. Lo impugnado obstaculiza una sana cultura administrativa, pues premia lo que debería ser una regla, tanto al momento de seleccionar un funcionario público como durante su evaluación y desempeño.

c) Que la Convención en el artículo 44 establece que durante una beca en el exterior, el Instituto suplirá los pasajes de ida y regreso del becado y reconocerá una suma razonable por mes a su esposa e hijos, si los hubiere. En casos excepcionales, se asignarán subvenciones a los padres o hermanos del beneficiario que de manera única y exclusiva dependan de él. Estiman que ese numeral otorga un beneficio, del cual no gozan el resto de empleados públicos, lo que conforma una discriminación incompatible con el artículo 33 constitucional y un manejo indebido de fondos públicos.

d) Que el artículo 56 incisos k), l), m), n) y o), determinan un tabla de sobresueldos a ciertos funcionarios del Instituto, de tal forma que el simple ejercicio de una función profesional normal resulta insuficiente para fundamentar ese beneficio, del cual no disfrutaban el resto de profesionales de la Administración Pública, medida que no surte ningún efecto beneficioso para la colectividad ni se beneficia el interés del servicio de seguros.

e) Que el artículo 61 de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de Seguros fija un sistema de incentivos salariales por estudios formales en forma de sobresueldo. Este tipo de medida no es disfrutada por el resto de funcionarios estatales, sin que de ese numeral se pueda lograr establecer la justificación para esa prebenda.

f) Que en el artículo 134 la Convención estatuye un plan de póliza de vida diferida para los trabajadores con una financiación del Instituto de un doce por ciento de los sueldos totales del personal.

g) Que el artículo 137 establece opciones para aplicar la cuenta individual del fondo creado por la póliza a que se refiere el párrafo anterior. Los montos que esa entidad destina al pago de ese beneficio ascienden a 1.396.090.212,00 colones; cada trabajador recibe un promedio de 42.866,00 colones adicionales en su salario, más el valor agregado de la póliza que se va generando, es decir, valores de capitalización originado por el no fallecimiento del empleado. Puesto que tal financiamiento proviene de fondos públicos, califican esa medida como desproporcionada e irracional y en consecuencia violenta el deber constitucional de hacer un uso racional de los fondos públicos.

h) Que la Convención en el artículo 141 inciso a) dispone que los trabajadores incapacitados con menos de un año de antigüedad recibirán un noventa y cinco por ciento de su salario durante los tres primeros días y a partir del cuarto día el pago del sueldo completo por tres meses en caso de enfermedad; en el caso de funcionarios con más de un año de antigüedad, el inciso b) de esa norma dispone el pago del salario completo en caso de enfermedad por cada año adicional de servicio o fracción de año, con un mínimo de seis meses y un máximo de veinticuatro meses de sueldo. Este beneficio, financiado con fondos públicos, carece de una justificación racional, debido a lo cual violenta los límites establecidos al ejercicio de las potestades discrecionales de la administración, fijadas en los artículos 15.1, 16.1, 17 y 216.1 de la Ley General de Administración Pública. Lo anterior deriva en una violación al principio constitucional del razonabilidad y proporcionalidad, e implica una discriminación injustificada entre los empleados de esa entidad y los del resto de la Administración Pública.

2.-

Por resolución de las trece horas veinte minutos del trece de octubre del año dos mil tres (visible a folio 89 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República, al Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Seguros y al representante de la Unión del Personal del Instituto Nacional de Seguros.



3.-

La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 95 a 104. Sobre el fondo señala el Procurador Adjunto que existe una verdadera responsabilidad en el uso y disposición de los fondos públicos, que no puede dejarse al libre arbitrio de la Administración, sino que debe utilizarse bajo criterios de eficiencia administrativa. En ese sentido indica, que la autorización para negociar –en convenciones colectivas–, no puede ser irrestricta, equiparable a situaciones de un patrono particular.

Concretamente, sobre cada disposición impugnada señala:

a) En cuanto al artículo 26 impugnado, estima que es inconstitucional en la medida que faculta el otorgamiento de licencias con o sin goce de salario, hasta por 60 días por la Dirección de Recursos Humanos; y de más de 60 días hasta por un año, por la Gerencia, sin criterios objetivos, sino basados en el propio criterio del jerarca, cuando el principio de legalidad obliga a que su otorgamiento deba sustentarse en razones objetivas. La falta de objetividad reglada podría llevar, incluso, a otorgar licencias por razones personales, ajenas a las necesidades de índole institucional.

b) En cuanto al artículo 27 inc. i), estima que es inconstitucional al facultar el otorgamiento de licencias con goce de salario para trabajadores que hayan laborado de manera eficiente para la institución. A juicio del Procurador, estas licencias en realidad se convierten en vacaciones adicionales, que por ley corresponden a las cincuenta semanas de trabajo, y que tienen por sustento, el cumplimiento de los deberes propios de la relación laboral, sea, su cumplimiento eficiente, por lo que no hay justificación objetiva o razonable en su otorgamiento. En idéntico sentido, citan como antecedente el artículo 112 de la Convención Colectiva de Recope, anulado por sentencia de esta Sala número 2000-07730.

c) En cuanto al artículo 44, estima que no es inconstitucional la posibilidad del otorgamiento de becas, en tanto está sujeto al cumplimiento de determinados requisitos objetivos, y a la necesidad del otorgamiento de los beneficios que obtendría la institución.

d) Respecto al artículo 56 incisos k), l), m), y o), señala que es inconstitucional el sobresueldo a ciertos empleados del Instituto, por la falta de criterios que lo justifiquen, con lo cual su otorgamiento se constituye en discrecional. Otros sobresueldos si tienen justificación, como lo son el régimen de prohibición, de dedicación exclusiva, disponibilidad, y la carrera profesional.

e) En relación al artículo 61, estima que es inconstitucional el régimen de incentivos salariales por estudios formales, con carácter de sobresueldo, complementario al sistema de subsidios para estudios, al constituir un desvío y exceso, por cuanto no hay parámetros de selección para obtener esos incentivos, salvo lo indicado en el inciso c) relativo a la dedicación exclusiva.

f) En cuanto a los artículos 134 y 137, señala que es inconstitucional disponer a favor de un grupo



de trabajadores el pago de la póliza de vida diferida, financiado con dineros de la institución (12%) que son fondos públicos, y por ende, de todos los habitantes. Ese aporte puede ser girado a cada trabajador mensual o anualmente, con los intereses acumulados. 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 de más de 16 millones de colones mensuales para la institución. Esto implica el desvío de los fondos públicos, a objetivos diversos de los que el ordenamiento dispone para el Instituto.

g) Finalmente, en relación con el artículo 141 incisos a) y b), señala que es inconstitucional establecer en materia de incapacidades, el pago del 95% por los tres primeros días de incapacidad, y del 100% a partir del cuarto día, hasta por un plazo máximo de 24 meses, que no le impone a los trabajadores un pago mayor en su contribución del seguro social. Para el Procurador, existen sobradas razones, para estimar que este es un trato privilegiado, en el que se ven favorecidos, con dichos "beneficios especiales", los trabajadores del referido Instituto, en los casos en que se declare una incapacidad para trabajar. Tal diferencia con los demás trabajadores, incluso con los de la misma Administración Pública, resulta injustificada, y más aún, cuando los recursos con los que se satisfacen dichos beneficios, son fondos públicos. Debe tenerse presente, según su criterio, que ese trato privilegiado a que se hace referencia, no le impone a los trabajadores un pago mayor en su contribución por concepto de cuota contra los riesgos por enfermedad. De tal manera, nos encontramos ante una disposición carente legitimidad, que trasciende los parámetros constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, violatoria también del principio de igualdad y de legalidad previstos en la Constitución Política.

4.-

Luis Alberto Salas Sarkis, en su condición de Secretario General del Sindicato Unión de Personal del Instituto Nacional de Seguros (UPINS), al contestar la audiencia conferida (folio 106 a 129), solicita declarar sin lugar la acción en todos sus extremos. Alega que la convención colectiva se suscribió conforme a los requisitos legales, decretos, directrices y formalidades establecidas en la ley, además, de contar con todos los avales de control y homologación, ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Contraloría General de la República y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Asimismo, que en virtud del artículo 62 de la Constitución Política y 54 del Código de Trabajo, las convenciones colectivas adquieren fuerza de ley entre las partes contratantes, por cuanto las garantías contenidas en el artículo 21 del Código de Trabajo, son mínimas, de manera que pueden ser mejoradas a través de la negociación colectiva. Estima que las disposiciones en ellas contenidas, se incorporan a los contratos laborales individuales, con lo cual, se constituyen en derechos adquiridos para los trabajadores, en la medida en que superen o mejoren las condiciones laborales, teniendo vigencia hasta que entre en vigor la nueva negociación, y no desaparecen por la extinción de la convención, en tanto el artículo 58 del Código de Trabajo faculta la posibilidad de prórroga automática. Que el régimen de empleo del Instituto Nacional de Seguros no es público, sino que se rige por las reglas del derecho común, al tenor de los artículos 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública –sentencias de la Sala Constitucional en sentencias número 4453-2000, 76-2001 y 244-2001-, por cuanto su actividad ordinaria es de naturaleza eminentemente privada (comercialización y venta de todo tipo de seguros), de donde, puede normar sus relaciones y condiciones laborales por la vía de la convención, pese al evidente interés público de la actividad. Por tal motivo, los empleados del Instituto no pueden ser considerados funcionarios públicos, en tanto realizan una actividad regida por el derecho privado. Asimismo estiman que no hay infracción de los principios constitucionales

de razonabilidad, proporcionalidad e igualdad, por cuanto las disposiciones impugnadas encuentran sustento en las garantías sociales que facultan válidamente la existencia de las negociaciones colectivas, tendentes a mejorar la eficiencia y rendimiento laboral, y apoyar las iniciativas de desarrollo económico y social de los empleados de la Institución. Finalmente alega que en la Conferencia Internacional del Trabajo, número 90 del 2002, la Organización Internacional del Trabajo estimó que únicamente por defectos formales o incumplimiento de los mínimos legales, pueden anularse las cláusulas de las convenciones colectivas, de manera que no resulta adecuada su anulación con sustento en la infracción de los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

5.-

Por su parte, el Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Seguros, Lic. German Serrano Pinto al contestar la audiencia conferida, señaló que los trabajadores del Instituto Nacional de Seguros no participan de la gestión pública de la Administración, por lo que sus relaciones laborales se rigen por el derecho privado, que comprende la posibilidad de suscribir convenciones colectivas de trabajo. Esta situación indica que no hay infracción del principio de igualdad constitucionalidad (ver sentencias de Sala Constitucional números 1119-90, 1696-92, 2001-0244). Señala que por esa razón, las condiciones laborales más ventajosas establecidas para funcionarios regidos por el Estatuto de Servicio Civil, no son de aplicación para los servidores del Instituto. Añade que la convención colectiva se constituye en un instrumento de paz laboral, para establecer condiciones que incentiven la producción, capacitación, permanencia, eficiencia en el servicio, y lealtad de su personal; para garantizar la idoneidad del personal, al establecer normas y procedimientos relativos a la selección del personal, ascensos, obligaciones y prohibiciones, que deben ser respetadas por ambas partes; todo sin perjuicio de las potestad reglamentaria de la Institución. Asimismo indica que la convención cumple las directrices de la Autoridad Presupuestaria, y que cada convención o modificación que se aprueba, está sujeta a su control. En cuanto al fondo en sí enfatiza el hecho de que algunas de las ventajas que se impugnan tienen naturaleza salarial, por lo que constituyen un derecho adquirido, y por lo tanto deben ser respetadas. Finalmente señala que los beneficios de una convención colectiva deben verse como una inversión en el recurso humano, por tratarse de una actividad comercial, que no es de primera necesidad, por lo que se requieren de adecuadas políticas de producción, mercadeo y ventas, y un adecuado y eficiente servicio al cliente que requiere de un personal, altamente calificado y motivado. Se trata de una actividad productiva, no de gasto.

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 206, 207 y 208, (folio 94, Boletín Judicial, de los días 27, 28 y 29 de octubre del 2003).

7.-

En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado Mora Mora; y,

Considerando:

I.-

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 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 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.

II.-

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).

III.-

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 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 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.

IV.-

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, 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.



V.- 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.

VI.-

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.

VII.-

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 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.

VIII.-

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:

“V.-

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 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 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 jerarcas 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 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.”

IX.-

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.

X.-

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 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, incurren 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 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.

XI.-

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.

XII.-

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

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 Odontólogo

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 nº 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 nº 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.

XIII.-

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

materias el IPESA o el grado de

Asistente en Emergencias Médicas.

Título de Perito en Seguros o 12

Materias aprobadas del IPESA

O 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

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. XIV.-

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.

XV.-

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.

XVI.-

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.

XVII.-

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

Por tanto:

Se declara parcialmente con lugar la acción. En consecuencia se anulan los artículos 27 inciso i), 44 en su párrafo final que dice: "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", 134 y 137 de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de Seguros. El artículo 26 no es inconstitucional siempre que se interprete de conformidad a lo señalado en el Considerando IX de esta sentencia. En lo restante se declara sin lugar la acción. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de las normas anuladas, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Comuníquese este pronunciamiento a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y

Judicial y al Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Seguros. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese.

Luis Fernando Solano C.

Presidente Luis Paulino Mora M. Ana Virginia Calzada M.

Adrián Vargas B. Gilbert Armijo S.

Ernesto Jinesta L. Fernando Cruz C.

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

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

1.-

La Negociación Colectiva en el sector público. Nuestra Constitución Política junto a las libertades individuales, enuncia los denominados Derechos Sociales, que buscan afianzar el régimen democrático al extender el contenido de los derechos y libertades. La incorporación de este capítulo en nuestra carta magna, se produjo en el año 1943, que vino a reformar la Constitución de 1871 y éste a su vez, se reprodujo en nuestra constitución actual. Uno de estos derechos, atinentes al tema de estudio, es la libre sindicalización, independientemente del sector laboral al que pertenezca el trabajador (sea público o privado), que consagra el artículo 60. Por otro lado, el artículo 61 establece el derecho de huelga como ejercicio de la libertad sindical, el cual si bien está limitado a determinadas regulaciones en el sector público (artículo 61 constitucional), lo cierto es que es admisible para dicho sector. Así lo señaló este Tribunal en la sentencia No. 1317-98, al indicar:

“El derecho de sindicación tiene pues, rango constitucional en Costa Rica y se regula internamente mediante normas de carácter legal, específicamente el Código de Trabajo, que norma en su artículo 332 y siguientes -ubicados en el Título Quinto “De las Organizaciones Sociales”- lo referente al funcionamiento y disolución de los sindicatos y define las reglas de protección de los derechos sindicales. En el artículo 332 del Código de Trabajo se declara además de interés público la constitución legal de los sindicatos, que se distinguen “(...)como uno de los medios más eficaces de contribuir al sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y de la democracia costarricense”. La referencia anterior permite concluir en esta etapa, que el derecho fundamental de sindicación se reconoce sin distingo 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...”

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



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

2.-

Las Convenciones Colectivas según la doctrina. En el caso sometido a estudio, la discusión se enfatiza en las Convenciones Colectivas, que como ya fue indicado, son producto de la negociación colectiva, o consisten en la negociación propiamente, y que según la Constitución Política también son admitidas para el sector público, pues proporciona uno de los instrumentos ideales para conseguir los fines establecidos por la norma fundamental para el derecho de sindicación. El Código de Trabajo en el artículo 54 define las convenciones colectivas como aquellas que se celebran entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste. Tienen fuerza de ley profesional de conformidad con el artículo 62 de la Constitución Política y de los artículos 54 y 55 del Código de Trabajo. Esto significa que las convenciones colectivas se convierten en el instrumento jurídico que regula las relaciones obrero-patronales, y que esta relación comprende al sindicato, al patrono, a los trabajadores sindicalizados, a los no sindicalizados y a los futuros trabajadores mientras la Convención se encuentre vigente, o sea, se aplica no sólo a quienes la han elaborado, sino también a terceras personas ajenas a la negociación. Entendiendo terceros, como aquellos trabajadores que en el futuro se incorporen al centro de trabajo, no a otras personas o instituciones que sí pueden encontrarse ajenas por completo a la Convención Colectiva de que se trate. Es por ello que podemos hablar de tres características de toda Convención Colectiva: 1- Deben ser concluidas entre un grupo Trabajadores y Empleadores: los trabajadores deben encontrarse legalmente organizados para poder celebrar la constitución de una convención colectiva. 2- Producen efectos propios y directos para las agrupaciones que contratan (cláusulas



obligacionales): conforme con nuestra Constitución Política, las Convenciones Colectivas de Trabajo o Acuerdos Colectivos de Trabajo, poseen el rango y la fuerza de ley entre las partes y 3- Producen efectos incluso para terceros que no formen parte en la convención colectiva. En ellas se establecen cláusulas que crean obligaciones entre el patrono y el sindicato, pero además puede contener cláusulas normativas sobre las condiciones de trabajo que afecten a los contratos individuales existentes como a los que luego se realicen en el futuro. Se le aplican las reglas de los contratos para afirmar que obligan al cumplimiento de lo expresamente pactado y a todas las consecuencias conformes a la buena fe, al uso y a la ley; las organizaciones obreras y patronales que firman un acuerdo se obligan a estar y pasar por él, a respetar lo estipulado, y a no levantar nuevas reivindicaciones ni pretender modificarlo antes del tiempo previsto para su terminación. El trámite que debe seguir está contemplado en el artículo 57 del Código de Trabajo, según el cual la convención colectiva deberá extenderse por escrito en tres ejemplares, bajo pena de nulidad absoluta. Cada una de las partes conservará un ejemplar y el tercero será depositado en la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, directamente o por medio de la autoridad de trabajo o política respectiva. No tendrá valor legal sino a partir de la fecha en que quede depositada la copia y, para este efecto, el funcionario a quien se entregue extenderá un recibo a cada uno de los que la hayan suscrito. Dicho depósito será comunicado inmediatamente a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para que éste ordene a las partes ajustarse a los requisitos de Ley en caso de que la convención contenga alguna violación de las disposiciones del presente Código. Se trata de un contrato atípico por la singularidad de las obligaciones que puedan asumir los contratos, por la formalización del proceso de elaboración, la homologación estatal y ante todo, por su contenido normativo. La firma de un acuerdo colectivo ha significado para un amplio sector doctrinal el fin de las hostilidades, entendiéndolo como un tratado de paz, pues pretende servir a la paz económica y social entre empleadores y trabajadores, o a restaurarla y mantenerla por el tiempo de su duración. A la vez, constituye un factor determinante para la evolución y desarrollo del orden jurídico y para la adaptación del mismo a las necesidades sociales, que siempre son cambiantes por la evolución de la socialización y del régimen de producción. Una relación de empleo sin un soporte jurídico como las convenciones colectivas, podría colocar eventualmente al trabajador en un plano de desigualdad propiciado por las fuerzas económicas y las necesidades sociales del trabajador. Una convención colectiva conlleva todo un proceso de diálogo social, de acercamiento de las partes, de varios acuerdos en un momento histórico dado que lleva implícito una serie de acontecimientos sociales que son los que impulsan a las partes a negociar, basados en la buena fe negocial, que conlleva al compromiso de ambas partes de respetar lo pactado y entendiendo que en caso de imposibilidad de cumplimiento de lo ahí estipulado, las partes tengan claro los mecanismos de reforma o anulación, que para el caso son el de Denuncia, o en su defecto el proceso de lesividad.

3.-

Lo anteriormente considerado, nos permite concluir, que la Convención Colectiva por su naturaleza laboral en el ejercicio de los derechos fundamentales de sindicalización y negociación, así como de la fuerza normativa que le da la misma Constitución a las convenciones colectivas en el artículo 62 de dicho cuerpo normativo, en lo que respecta a su contenido, no debe ser revisado y valorado por este Tribunal como pretenden los accionantes, por cuanto sería desconocer toda la trascendencia histórica de las mismas –el conflicto social originario- y el respeto a un acuerdo de partes suscrito por el mismo Estado, con una trascendencia político, económico y social determinada. No se puede desconocer la buena fe de las partes de la negociación, obviando los trámites preestablecidos – como ya se señaló – por ella misma, dejando de lado el momento histórico y las necesidades

sociales y económicas que la propiciaron, momento en el cual probablemente cumplieron los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. No se debe olvidar que las partes intervinientes en una negociación, otorgan beneficios, pero también ceden derechos en aras de la efectiva realización del fin para el cual fue creada la institución. Las Convenciones tienen una vigencia y pueden ser revisadas, pero por los procedimientos debidamente establecidos. De manera que si bien es cierto una convención colectiva negociada en el sector público, podrá estar incurriendo en vicios que determinen su invalidez, ello obedecería a una ilegalidad que debe ser determinada en cada caso concreto, y generar la improcedencia de las cláusulas ahí contempladas, pero no en esta vía sino que deberá ser declarada en la vía de legalidad correspondiente. Precisamente, en atención a este último aspecto, es que los negociantes deben asumir una negociación responsable, tanto en el objeto a negociar, como en la forma en que lo llevan a cabo, tomando en consideración los límites del ordenamiento jurídico, la razonabilidad y la proporcionalidad de lo negociado así como el manejo de los fondos públicos. Esto es suma importante, toda vez que a largo plazo, un exceso de dichos límites podría acarrear mayores perjuicios para la estabilidad socio-económica, para los trabajadores o para el Estado y revertir la relación laboral en una situación más caótica que la resuelta por este arreglo. De ahí que también los mecanismos de revisión por parte del Estado de una convención colectiva debe ser más efectivo y responsable, tomando en consideración los excesos en que pueden incurrir los dirigentes de las instituciones públicas (negociadores) por adoptar cláusulas desproporcionadas y que de algún modo a largo plazo establezcan beneficios irregulares a su favor e incluso en algún tipo de corrupción.

4.-

Conclusión. Por todo lo expuesto, en nuestro criterio, lo impugnado por los accionantes no procede ser alegado y revisado en la jurisdicción constitucional, lo que conlleva a rechazar la acción por improcedente.

Ana Virginia Calzada M. Giberth Armijo S.

VOTO SALVADO

DEL MAGISTRADO JINESTA LOBO

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

I.-

DERECHO FUNDAMENTAL A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: RECONOCIMIENTO INTERNO E INTERNACIONAL. En la tradición constitucional costarricense la negociación colectiva fue elevada al más alto rango normativo, puesto que, el artículo 62 de la Constitución Política la reconoce como un derecho para el mejoramiento de las condiciones de empleo, concediéndole a las convenciones colectivas "fuerza de ley", esto es, la eficacia, potencia, resistencia y valor de una ley en sentido material y formal. Este precepto constitucional que equipara un acuerdo surgido de la libre y



autónoma negociación entre los patronos u organizaciones patronales y las organizaciones sindicales de los trabajadores o empleados, no debe conducir a equívocos en cuanto a su naturaleza jurídica. Se trata del reconocimiento de la titularidad y ejercicio de un derecho fundamental, siendo que el acto formal en el que se traduce finalmente -convención colectiva- es equiparado, para todo efecto y por disposición constitucional expresa, a una ley, de modo que la convención colectiva, en sí misma, es un acto con valor de ley surgido de la autonomía de acción de los dos sectores señalados. El derecho fundamental a la negociación colectiva, se encuentra en una relación instrumental con el que es reconocido en el ordinal 60 de la propia Constitución que faculta a los trabajadores y patronos para sindicalizarse libremente con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales, puesto que, es un medio para el logro de esos objetivos de orden constitucional. En el plano internacional, el artículo 4° del Convenio No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva de 1° de julio de 1949, contempla el derecho a la negociación colectiva libre y voluntaria, al señalar que "Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo". Ulteriormente, el Convenio No. 151 de la OIT sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública del 27 de junio de 1978, en su artículo 7° dispuso que "Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de los procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados acerca de las condiciones de empleo (...)". Finalmente, el Convenio No. 154 de la OIT sobre la Negociación Colectiva del 19 de junio de 1981, el cual en su preámbulo afirma el derecho de negociación colectiva y la necesidad de implementar medidas internas para fomentarlo, dispuso en su artículo 2° lo siguiente:

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

a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o

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

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

II.-

ALCANCES DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS. A tenor del artículo 10 de la Constitución Política la declaratoria de inconstitucionalidad procede respecto de las "(...) normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público (...)". Las convenciones colectivas, aunque ex constitutione (artículo 62 de la Constitución Política), tienen fuerza de ley, no pueden ser asimiladas a una ley en sentido material y formal, por cuanto, no emanan de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de la función de legislar a través del procedimiento legislativo y tampoco tienen efectos generales y abstractos. El grado, jerarquía y valor que le concede el constituyente originario no determina, per se, la naturaleza jurídica de las convenciones colectivas. La razón del constituyente originario de otorgarle, por constitución, fuerza de ley a las convenciones colectivas fue precisamente, reforzar los efectos y las consecuencias del pleno ejercicio de los derechos fundamentales a la sindicalización y a la negociación colectiva, en vista de su elevada trascendencia para lograr un clima de estabilidad y armonía social, laboral y económica y de sus fines particulares. Consecuentemente, la equiparación, en potencia, fuerza y resistencia a la ley, no debe conducir al equívoco de estimar que, como tal, resulta pasible del control de constitucionalidad. Debe tomarse en consideración, que la convención colectiva, asimismo, no es una disposición general por cuanto carece de efectos generales y normativos. Adicionalmente, si bien puede comprender aspectos del Derecho público, atinentes a una relación estatutaria o una relación de empleo público, su contenido es definido por las partes involucradas en ejercicio de su libertad o autonomía de acción. Bajo esta inteligencia, una convención colectiva no encaja en ninguno de los supuestos del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que hace un elenco de las actuaciones o conductas objeto de la acción de inconstitucionalidad. El texto constitucional le reconoce, indirecta o implícitamente, a los trabajadores, empleados y patronos o sus organizaciones el derecho de negociar de forma libre y autónoma, a través de la concertación de un pacto o contrato colectivo que establece un orden para un grupo determinado o determinable de trabajadores, empleados y patronos. Consecuentemente, al tratarse de un contrato colectivo está fuera del control de constitucionalidad, puesto que, el propio constituyente le otorga a las partes autonomía y libertad para concertar y regular sus condiciones y relaciones laborales. Lo anterior, no excluye, desde luego, que pueda, eventualmente, existir un control de legalidad ordinaria acerca de los vicios de forma o de procedimiento en la negociación que afecten los acuerdos finalmente pactados o por un incumplimiento de los mínimos legales preestablecidos.

III.-

NEGOCIACIÓN COLECTIVA LIBRE Y VOLUNTARIA. A partir del texto del artículo 4° del Convenio No. 98 de la OIT, sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva del 1 de julio de 1949, se ha extraído el principio de la negociación colectiva libre y voluntaria entre los patronos o sus organizaciones y los trabajadores o sus organizaciones. La principal consecuencia de este principio es que en la negociación colectiva las partes directamente implicadas deben acordar y pactar el marco y los distintos términos o condiciones, sin injerencia externa de ningún tipo, por cuanto se produciría un desequilibrio. De modo que son los patronos y los trabajadores o empleados los que, consensuada y autónomamente, determinan los niveles de negociación, sin que éstos puedan ser impuestos externamente (v. gr. Por vía de aprobación u homologación ministerial, imposición o compulsión gubernamental de ciertas consideraciones de estabilidad macroeconómica o de posibilidades financieras y presupuestarias, etc.) o encontrarse restringidos de modo preestablecido (v. gr. A través de leyes y reglamentos que fijan, de antemano, los niveles y alcances de la negociación). Desde ese punto de vista, los representantes del patrono o de las

organizaciones patronales, en el curso de la negociación, bien pueden establecer o fijar determinados límites que podrán mantener, variar o modificar durante su desenvolvimiento. De modo que si el Gobierno o la Administración del Estado, tiene algunas observaciones y reservas sobre las políticas económicas y sociales de interés general debe ponerlas en conocimiento y procurar, en la medida de lo posible, convencer o persuadir a las partes para que autónoma y libremente sean tomadas en consideración, a efecto de arribar a los acuerdos finales. Cualquier cláusula o contenido de la convención colectiva que se haya pactado desoyendo tales advertencias, provocará, única y exclusivamente, la responsabilidad a posteriori de los representantes patronales o de los trabajadores, frente a sus representados.

IV.-

NEGATIVA SUJECIÓN DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS A LOS CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD: CLIMA DE INSEGURIDAD JURÍDICA. Desde el punto de vista del Derecho de la Constitución, el contenido o clausulado de las convenciones colectivas podría tener -si se admite la posibilidad de impugnarlas en sede constitucional- como único límite que no se incumplan los mínimos en materia laboral establecidos en el propio texto constitucional. Ni siquiera los vicios de forma en el curso de la negociación podrían constituir límites constitucionales para el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva, toda vez, que el procedimiento no lo define la Constitución, sino que debe hacerlo la ley o el reglamento, de modo que quedan librados a la discrecionalidad legislativa o administrativa, siempre y cuando no infrinjan el principio sustancial de la negociación colectiva libre y voluntaria establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos y que constituye el contenido esencial del derecho y, por consiguiente, el límite de límites. El someter el contenido y clausulado de una convención colectiva, surgido de la libre y voluntaria negociación, a los parámetros de la proporcionalidad y razonabilidad, además de socavar el equilibrio interno de los acuerdos, provoca, a mediano o largo plazo, un claro y evidente estado de inseguridad jurídica. En efecto, los trabajadores o empleados pueden desconfiar de su asociación o afiliación a las organizaciones sindicales, de sus representantes y de los propios representantes patronales, creando un clima de tensión e inestabilidad en las relaciones laborales, todo lo cual desalienta el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de sindicalización y de negociación colectiva, conquistas invaluable del Estado Social y Democrático de Derecho. Adicionalmente, cualquier futuro o eventual trabajador que pretenda afiliarse a un sindicato, probablemente, puede tener, razonablemente, serios reparos sobre la utilidad de su adherencia ante la anulación eventual y futura de los convenios colectivos que se hayan negociado, con lo cual el derecho a la negociación colectiva deja de cumplir con su fin fundamental de mejorar las condiciones laborales y queda, virtualmente vaciado de contenido y devaluado. Los ajustes y controles sobre el eventual contenido del clausulado de una convención colectiva deben ser muy laxos, a priori y persuasivos para que las partes directamente involucradas decidan voluntaria y libremente si toman en consideración, en el curso de la negociación, las observaciones (modificaciones, ajustes, variaciones) formuladas, sin que sea posible, incluso, imponer una renegociación ulterior. Consecuentemente, la fiscalización a posteriori sobre criterios de proporcionalidad y razonabilidad, constituye una injerencia externa que afecta el equilibrio interno del convenio colectivo concertado y que puede provocar serias dislocaciones o distorsiones de la seguridad, la paz social y de las relaciones laborales que no resultan congruentes con el Derecho de la Constitución.

Ernesto Jinesta L.



d) Jurisprudencia relativa al otorgamiento de beneficios de funcionarios del Instituto Tecnológico de Costa Rica.

[SALA CONSTITUCIONAL]⁴

Resolución: 2006-17439

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las diecinueve horas treinta y siete minutos del veintinueve de noviembre de dos mil seis.

Acción de inconstitucionalidad promovida por FEDERICO MALAVASSI CALVO, portador de la cédula de identidad número 3-217-975; RONALDO ALFARO GARCÍA, cédula de identidad número 1-405-1335; PETER GUEVARA GUTH cédula número 1-649-102; y CARLOS SALAZAR RAMÍREZ cédula número 2-351-215; contra los artículos 12, 21, 119, 123, 134, 139, 141, 142 y 144 de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Intervinieron también en el proceso el Rector del Instituto Tecnológico de Costa Rica, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Procurador General Adjunto de la República, el Secretario General de la Asociación de Funcionarios del Instituto Tecnológico de Costa Rica y el Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional, este último en calidad de coadyuvante pasivo.

Resultando:

1.-

Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala el primero de abril de dos mil cuatro, los accionantes solicitan que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 12, 21, 119, 123, 134, 139, 141, 142 y 144 de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Alegan que tales normas violan el principio de igualdad y los principios de razonabilidad y proporcionalidad, consagrados en la Constitución Política. En cuanto al artículo 12 de la Convención, consideran que esta norma otorga más vacaciones a los empleados del Instituto Tecnológico de Costa Rica que a los del resto de los sectores público y privado, que tienen derecho a apenas dos semanas de descanso. Estiman que el numeral 21 de la Convención constituye un privilegio ilegítimo, pues el aumento salarial de los empleados de la Universidad se calcula con base en el índice de precios y no en el Decreto de salarios que emita el Poder Ejecutivo. En cuanto al auxilio de cesantía con tope de dieciocho meses (artículo 119), acusan que es contrario al principio de igualdad, ya que es mucho mayor al establecido para los demás funcionarios. En cuanto a la tolerancia contable prevista en el numeral 123 de la Convención, consideran que esta norma tolera el mal manejo de fondos públicos, contrario a la responsabilidad que los funcionarios del Instituto Tecnológico de Costa Rica tienen respecto de los recursos que manejan. Finalmente impugnan los artículos 134, 139, 141, 142 y 144, al estimar que otorgan beneficios irrazonables a los dirigentes sindicales y afiliados al Sindicato, contrarios a los que corresponden a los demás trabajadores. Solicitan que se declare la nulidad de las normas impugnadas.



2.-

A efecto de fundamentar la legitimación que ostentan para promover esta acción de inconstitucionalidad, alegan los demandantes que los ampara el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por cuanto las normas impugnadas inciden en el núcleo de derechos e intereses que atañe a la colectividad en su conjunto.

3.-

Por resolución de las ocho horas con treinta minutos del treinta y uno de mayo de dos mil cuatro (visible a folio 54 del expediente), se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República, al Decano del Instituto Tecnológico de Costa Rica, al Ministro de Trabajo y Seguridad Social y al Sindicato de Trabajadores del Instituto Tecnológico de Costa Rica.

4.-

La Procuraduría General de la República rindió su informe visible a folios 119 a 157. Considera que los accionantes están legitimados para interponer la acción, puesto que nos encontramos ante una lesión que afecta a la colectividad en su conjunto. Afirma que las normas impugnadas establecen privilegios, arbitrariedades y discriminaciones que afectan el uso de los fondos públicos, así como la buena gestión en la prestación de los servicios públicos e implican un uso indebido del dinero de todos los costarricenses al otorgarse un privilegio injustificado a favor de los trabajadores del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Con respecto a los artículos 21, 119 y 123 de la mencionada Convención, considera que se trata de disposiciones que otorgan beneficios que carecen de fundamento y constituyen una suerte de donación con el consiguiente desvío injustificado de fondos públicos. Estima inválido que los aumentos salariales de los trabajadores amparados a la Convención no sigan los que fija el Poder Ejecutivo semestralmente para todos los funcionarios públicos, basados en criterios técnicos acordes con la inflación y la realidad fiscal del país. El tope de cesantía es irrazonable y discriminatorio; alega que el Instituto no es libre para negociar extremos como éste. Respecto de la tolerancia contable, estiman que con ella se toleran irregularidades en el manejo de los fondos públicos, contrarios a los principios de moralidad, responsabilidad y probidad de los funcionarios públicos. Sobre el artículo 12, considera que esta norma no infringe las reglas y principios constitucionales invocados, debido al desgaste que sufren los empleados universitarios en su función, lo que legitima regímenes diferentes de vacaciones, tal y como se da en toda la Administración Pública. Finalmente, en cuanto a las licencias sindicales, estima que no se da el vicio de inconstitucionalidad invocado, ya que tales prerrogativas se fundamentan en instrumentos internacionales aprobados por Costa Rica.

5.-

Ovidio Pacheco Salazar, en su condición de Ministro de Trabajo y Seguridad Social (folio 89), contesta la audiencia conferida, y manifiesta que en la actualidad, los derechos de sindicalización, negociación colectiva y de huelga han adquirido la condición de “supraconstitucionales”, que por ende han de ser reconocidos a todos los trabajadores sin distinción alguna. Considera que el criterio sostenido por la Sala Constitucional hasta el momento, en relación con la imposibilidad de negociar colectivamente para los trabajadores que ejercen gestión pública, se opone al contenido



expreso de los instrumentos de Derecho Internacional vigentes en Costa Rica, particularmente el Convenio número 98 de la Organización Internacional del Trabajo, como concluyó la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, así como el Comité de Libertad Sindical, organismos de carácter semi-jurisdiccional especializados en esta materia. El Comité de Expertos llegó a considerar que sólo por defectos de forma o incumplimiento de mínimos legales se puede declarar la nulidad de las cláusulas convencionales, no aplicar un parámetro de razonabilidad a partir de la comparación con las condiciones de otros trabajadores de los sectores público o privado. Respecto de las normas impugnadas, el artículo 12 es razonable, ya que busca asegurar la permanencia del funcionario en el lugar de trabajo. Sobre el artículo 119, alega que la Ley de Asociaciones Solidaristas otorga a los empleados (públicos o privados) afiliados a ellas, la posibilidad de recibir un auxilio de cesantía no sujeto a tope. Debe además considerarse que los montos por concepto de pensión por vejez o invalidez son muy inferiores a la remuneración que el trabajador obtenía, por lo que el auxilio de cesantía de algún modo compensa esta deficiencia. En cuanto al ordinal 123, considera que la suma estipulada para efectos de tolerancia es simbólica, pues este tipo de trabajadores están expuestos a errores claramente predecibles. En relación con los artículos 134, 139, 141, 142 y 144, considera que dichas normas no son distintas de las establecidas en el artículo 37 del Estatuto de Servicio Civil y 33 del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, y en todo caso se basan el Convenio 135 y la recomendación 143, ambos de la Organización Internacional del Trabajo.

6.-

Eugenio Trejos Benavides, Rector del Instituto Tecnológico de Costa Rica, contesta a folio 105 la audiencia conferida, manifestando que la Ley 6321 (Ley Orgánica del Instituto Tecnológico de Costa Rica), dispone en su artículo 14 que el personal de la institución se regirá por el Código de Trabajo, por lo que en su caso es plenamente posible que se dé la negociación colectiva. Alega además que la autonomía de que goza la institución, le permite regular sus propias relaciones de trabajo. Cuando los actores alegan que se viola el principio de igualdad, no aportan pruebas ni argumentos concretos que demuestren dicha situación. De todos modos, estima que existen fuertes razones para tolerar un trato diferente a los trabajadores del Instituto Tecnológico de Costa Rica respecto de los demás. Tampoco estima que los actores hayan fundamentado adecuadamente que se da una violación al principio constitucional de razonabilidad. Sobre el artículo 12 impugnado, aduce que los períodos de vacaciones de los estudiantes del Instituto hacen que sea conveniente aplicar períodos especiales de cierre institucional, que permite un gran ahorro de recursos. En cuanto al artículo 21, alega que es deber del Estado garantizar a sus trabajadores, salarios justos, y es precisamente lo que busca la norma impugnada. Respecto del numeral 119, alega que la Ley de Protección al Trabajador rompió el tope de cesantía de ocho años, por lo que no viene al caso hablar de discriminación en este caso. En cuanto a la tolerancia contable, señala que el monto se ha mantenido en cinco mil colones semestrales y que en la institución sólo laboran seis cajeros. De todos modos, la norma –para su aplicación- obliga a los cajeros a reportar oportunamente las diferencias encontradas, lo que más bien favorece el adecuado manejo de fondos públicos. En lo que atañe a los artículos 134, 139, 141, 142 y 144 de la Convención, considera que tales normas están asociadas a normas de la Organización Internacional del Trabajo vigentes en el país. Solicita que se rechace esta acción y se la desestime en todos sus extremos.

7.-

Por escrito presentado el veintitrés de junio de dos mil cuatro (folio 159), comparece para atender la



audiencia conferida Carlos Martínez Fernández, en su calidad de secretario general de la Asociación de Funcionarios del Instituto Tecnológico de Costa Rica, y manifiesta que la acción debe ser rechazada, pues el autenticante es un diputado, impedido para ello. Sobre el fondo, alega que las convenciones colectivas son mecanismos de superación de los mínimos establecidos en la legislación laboral. Las universidades estatales, dada su autonomía, pueden decidir acerca del destino de sus recursos internos, por lo que resulta válida la negociación en este ámbito. Sobre el artículo 12 de la Convención, considera que no se puede hablar de violación al principio de igualdad, ya que trabajadores de otras instituciones disfrutaban de las mismas reglas. En cuanto al numeral 21, alega que las universidades tienen su propio sistema autónomo de fijación de salarios, por lo que no están sometidas al Poder Ejecutivo en esta materia. Respecto del artículo 119, defiende su validez, aduciendo que es fiel reflejo del Estado Social de Derecho que dispone la Constitución Política. Sobre el ordinal 123, alega que el monto de cinco mil colones nunca ha sido actualizado, y de todos modos no hay más de siete cajeros en la institución. Finalmente, en cuanto a los artículos 134, 139, 141, 142 y 144 de la Convención, estima que se trata de derechos que tienen su fundamento en la propia Constitución. Solicita que se desestima la acción.

8.-

A folio 180 consta escrito formulado por Federico López Alvarado, secretario general del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional el nueve de julio de dos mil cuatro, solicitando se le tenga como coadyuvante pasivo en la presente acción.

9.-

Mediante resolución de las siete horas con cincuenta minutos del dieciséis de julio de dos mil cuatro, la Presidencia de la Sala Constitucional admitió la coadyuvancia mencionada en el párrafo anterior. (Folio 188)

10.-

Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 118, 119 y 120 de diecisiete, dieciocho y diecinueve de junio de dos mil cuatro. (Folio 158)

11.-

La audiencia oral y pública prevista en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional no se celebró, por considerar esta Sala que los elementos de juicio contenidos en el expediente son suficientes para la resolución del presente asunto.

12.-

En los procedimientos seguidos han sido observadas las prescripciones legales.

Redacta el Magistrado Vargas Benavides; y,

Considerando:

I.-

Las reglas de legitimación en las acciones de inconstitucionalidad. El artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional regula los presupuestos que determinan la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad, exigiendo la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad, requisito que no es necesario en los casos previstos en los párrafos segundo y tercero de ese artículo, es decir, cuando por la naturaleza de la norma no haya lesión individual o directa; cuando se fundamente en la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto, o cuando sea presentada por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes, en estos últimos casos, dentro de sus respectivas esferas competenciales. De acuerdo con el primero de los supuestos previstos por el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la norma cuestionada no debe ser susceptible de aplicación concreta, que permita luego la impugnación del acto aplicativo y su consecuente empleo como asunto base. Dispone el texto en cuestión que procede cuando "por la naturaleza del asunto, no exista lesión individual ni directa", es decir, cuando por esa misma naturaleza, la lesión sea colectiva (antónimo de individual) e indirecta. Sería el caso de actos que lesionen los intereses de determinados grupos o corporaciones en cuanto tales, y no propiamente de sus miembros en forma directa. En segundo lugar, se prevé la posibilidad de acudir en defensa de "intereses difusos"; este concepto, cuyo contenido ha ido siendo delineado paulatinamente por parte de la Sala, podría ser resumido en los términos empleados en la sentencia de este tribunal número 3750-93, de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres)

"... Los intereses difusos, aunque de difícil definición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra ley -como ya lo ha dicho esta Sala- los intereses meramente colectivos; ni tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificados o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata entonces de intereses individuales, pero a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter"

En síntesis, los intereses difusos son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (difuso) entre una pluralidad no identificada de sujetos. En estos casos, claro, la impugnación que el miembro de uno de estos sectores podría efectuar amparado en el párrafo 2° del artículo 75, deberá estar referida necesariamente a disposiciones que lo afecten en cuanto tal. Esta Sala ha



enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de "difusos", tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país y del buen manejo del gasto público, entre otros. Al respecto deben ser efectuadas dos precisiones: por un lado, los referidos bienes trascienden la esfera tradicionalmente reconocida a los intereses difusos, ya que se refieren en principio a aspectos que afectan a la colectividad nacional y no a grupos particulares de ésta; 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 la misma condición humana y no requieren por ende de reconocimiento oficial. Finalmente, cuando el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional habla de intereses "que atañen a la colectividad en su conjunto", se refiere a los bienes jurídicos explicados en las líneas anteriores, es decir, aquellos cuya titularidad reposa en los mismos detentadores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República. No se trata por ende de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses (acción popular), sino que todo individuo puede actuar en defensa de aquellos bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar cualquier intento de enumeración taxativa.

II.-

La legitimación de los accionantes en este caso. A partir de lo dicho en el párrafo anterior, es claro que los actores ostentan legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de las normas impugnadas, sin que para ello resulte necesario que cuenten con un asunto previo que les sirva de base a esta acción. Lo anterior no porque se trate de diputados de la Asamblea Legislativa, sino porque acuden en defensa de un interés que atañe a la colectividad nacional en su conjunto, como lo es el buen manejo de los fondos públicos, que a su juicio están siendo mal empleados por parte de un ente público como es el Instituto Tecnológico de Costa Rica. Precisamente por estar en juego el manejo que se haga de fondos públicos, y la incidencia del tal manejo en la prestación de servicios públicos de capital importancia, como son los que presta el Instituto Tecnológico de Costa Rica, es que esta Sala entiende que estamos ante una acción que pretende la tutela de intereses que atañen a la colectividad nacional en su conjunto, por lo que los actores se encuentran perfectamente legitimados para accionar en forma directa, a la luz de lo que dispone el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

III.-

Otros aspectos de admisibilidad. Estando claro que los actores cuentan con legitimación suficiente para promover esta demanda en los términos dichos, resta indicar que las actuaciones impugnadas están entre las previstas en el artículo 73 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por tratarse un acto público de carácter general (varias cláusulas de la Convención Colectiva de



Trabajo del Instituto Tecnológico de Costa Rica). Se trata, en efecto, de materia cuya constitucionalidad procede revisar en esta vía. Además, los actores presentaron su escrito inicial en atención de los requisitos estipulados en los numerales 78 y 79 de la Ley de rito. En conclusión, la presente acción es admisible, por lo que debe entrarse de inmediato a discutir el objeto y el fondo de la misma.

IV.-

Objeto de la acción. La presente demanda, pretende que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 12, 21, 119, 123, 134, 139, 141, 142 y 144 de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Tecnológico de Costa Rica, suscrita el veintiséis de enero de mil novecientos noventa y cinco. A juicio de los actores, las referidas normas son contrarias a los artículos 11 y 33 de la Constitución Política, así como a los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad e igualdad. De seguido, la Sala entrará a analizar la validez de las disposiciones impugnadas.

Sobre el fondo.

V.-

Las convenciones colectivas de trabajo frente al parámetro de constitucionalidad. La posibilidad de negociar colectivamente para los trabajadores que no participan de la gestión pública de la Administración, los empleados de empresas o servicios económicos del Estado, encargados de gestiones sometidas al Derecho común, ha sido reconocida reiteradamente por esta Sala a partir de la sentencia número 03053-94, criterio que reitera o ratifica después en las sentencias 2000-07730 y 2000-04453. Se admite como teoría general del Derecho Colectivo Laboral, que éste se integra, principalmente, por una trilogía de derechos que persiguen hacer realidad y dar solución a la necesidad de los trabajadores de agruparse para compensar la inferioridad real en que se encuentran cuando actúan aislados, frente al patrono y ante la genérica regulación de sus derechos en el Código de Trabajo; se trata del derecho a la sindicación, a la negociación colectiva y a la resolución efectiva de los conflictos colectivos. Existen dos regímenes en materia laboral: uno que se regula por el Código de Trabajo y el otro, por normas de Derecho Público. Esta Sala ha reconocido por ende que la relación entre el Estado y los servidores públicos, como tesis de principio, es una relación de empleo público o estatutaria; en otras palabras, el servidor del régimen de empleo público se encuentra en relación con la Administración, en un estado de sujeción; aquella puede imponer unilateralmente las condiciones de la organización y prestación del servicio para garantizar el bien público. Esta conclusión implica que no se pueda tolerar la negociación colectiva en el sector público, de conformidad con los artículos 191 y 192 constitucionales. Por último, en la sentencia número 1696-92 de esta Sala, se declaró la inconstitucionalidad de los mecanismos del arreglo directo, la conciliación y el arbitraje para los funcionarios que realicen gestión pública pero reconociendo que es válido que los obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública de la Administración pueden celebrar convenciones colectivas de trabajo, de tal forma que entes con un régimen de empleo de naturaleza laboral (no pública), como por ejemplo, las empresas del Estado, sí pueden negociar colectivamente de conformidad con las disposiciones que informan el Derecho Colectivo del Trabajo. No obstante lo anterior, es claro que por tratarse de funcionarios remunerados con fondos públicos, incluso en el caso de aquellos que puedan regir sus relaciones de trabajo por normas producto de una negociación colectiva, la situación de las instituciones públicas empleadoras nunca será equiparable a la de cualquier

patrono particular, puesto que por esa vía no puede dispensarse o excepcionarse la aplicación de cualesquiera normas o principios de orden público. Sea cual sea el rango normativo que se reconozca a este tipo de instrumentos, es claro que se encuentran subordinados a las normas y principios constitucionales. Es por lo anterior que, pese al reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva y a su desarrollo en diversos instrumentos internacionales (Convenios de la Organización Internacional del Trabajo números 87, 98, 135 y 151, este último no aprobado aún por la Asamblea Legislativa), no existen, en el ordenamiento costarricense, zonas de “inmunidad constitucional”, es decir, actuaciones públicas que escapen al sometimiento al principio de regularidad constitucional. En sentencia número 2001-08239, la Sala Constitucional determinó que incluso los actos de Gobierno están sujetos al Derecho de la Constitución y por ende son susceptibles de control de constitucionalidad. De manera que incluso las cláusulas de una convención colectiva suscrita por una administración o empresa pública y sus trabajadores está enteramente sometida a las normas y principios que conforman el parámetro de constitucionalidad. En adición a lo anterior, por tratarse de decisiones que acarrear consecuencias financieras a cargo de la Hacienda Pública, es claro que cláusulas como las ahora impugnadas pueden ser objeto de revisión no apenas respecto del cumplimiento de los procedimientos para su creación, sino incluso en relación con su adaptación a las normas y principios constitucionales de fondo. Las obligaciones contraídas por las instituciones públicas y sus empleados pueden ser objeto de un análisis de razonabilidad, economía y eficiencia, sea para evitar que a través de una convención colectiva sean limitados o lesionados derechos de los propios trabajadores, sea para evitar que se haga un uso abusivo de fondos públicos. Así, procederá ahora la Sala a analizar la validez de cada una de las cláusulas impugnadas.

VI.-

Licencias para realización de actividades sindicales (artículos 134, 139, 141, 142 y 144). Consideran los accionantes que los artículos 134, 139, 141, 142 y 144 cuestionados, al permitir que el Instituto Tecnológico de Costa Rica conceda permisos con goce de salario a los dirigentes y afiliados de AFITEC para asistir a cursos de formación, seminarios, así como actividades de organización y dirección sindical, es discriminatorio e implica un uso indebido de fondos públicos, al darle potestades muy amplias a la Administración para el otorgamiento de tales permisos. El texto de las referidas cláusulas es el siguiente:

“Artículo 134:

El Instituto se compromete a conceder permiso con goce de salario a sus trabajadores para que asistan a cursos, seminarios, congresos, conferencias y otros, relativos a cuestiones sindicales, a propuesta del Comité Ejecutivo de AFITEC, ya sea dentro o fuera del país, y hasta por un monto total máximo de sesenta días al año si se realiza en el país y hasta por un monto total de cincuenta días al año si se realiza en el extranjero.

Corresponderá al Comité Ejecutivo de la AFITEC disponer de dichos tiempos bajo las siguientes condiciones:



a. El beneficiario, e común acuerdo con su superior jerárquico, readecuará la ejecución de las actividades y programas de trabajo a su cargo. En caso de que la readecuación no sea posible, el superior jerárquico comunicará por escrito al Comité Ejecutivo de la AFITEC, las razones para negar el permiso.

b. La solicitud será planteada con el tiempo suficiente para que se pueda cumplir con lo dispuesto en el inciso anterior.

c. En ningún caso los montos de tiempo serán acumulables de un año a otro. Los superiores jerárquicos que concedan permisos al tenor de lo dispuesto en este artículo lo comunicarán al Departamento de Recursos Humanos para el control respectivo.”

“Artículo 139:

El Instituto se compromete a conceder permiso por el tiempo necesario y con goce de salario, a los trabajadores que tengan algún cargo de representación en aquellas instancias previstas por la presente Convención, así como en todas aquellas instancias institucionales en que la AFITEC tenga participación. Dichos permisos se darán bajo las condiciones estipuladas en el artículo 134. La variación de los programas de trabajo, consecuencia de la aplicación de este artículo, deberá fijarse de previo para delimitar la responsabilidad de las partes.”

“Artículo 141:

El Instituto concederá los siguientes permisos con goce de salario para el ejercicio de las funciones sindicales:

a. Hasta por dos meses y medio tiempos completos mensuales no acumulables, en total, para que se distribuyan entre los miembros del Comité Ejecutivo, conforme este lo disponga.

b. Hasta treinta horas por semana, no acumulables, a distribuir entre los miembros de los Comités Sectoriales debidamente acreditados por la AFITEC.

c. Hasta medio tiempo para que sea distribuido entre los representantes de AFITEC ante organizaciones nacionales e internacionales de segundo o tercer grado a las que ellas está afiliada, con un máximo de ocho horas mensuales no acumulables por representante.

d. Adicionalmente, el Instituto concederá permiso a los dirigentes sindicales para asistir a la Comisión de Seguridad Ocupacional y a la Junta de Relaciones Laborales.



En relación con este artículo se aplicará lo dispuesto en el artículo 134, inciso a, únicamente en cuanto a su primera parte.”

“Artículo 142:

El Instituto también concederá licencia con goce de salario hasta por un tiempo completo cuando exista un asunto que requiera atención extraordinaria por sus aplicaciones laborales, y corresponderá a la Junta hacer la respectiva calificación mediante votación unánime. El Comité Ejecutivo de la AFITEC comunicará al Rector la lista de representantes sindicales que atenderán el asunto, que en ningún caso excederá del número de miembros de dicho Comité. Corresponderá a la Junta de oficio o a petición de partes, determinar el momento de finalización de la licencia.”

“Artículo 144:

El Instituto otorgará permiso a los afiliados de la AFITEC , para que asistan a las Asambleas Ordinarias que ésta convoque, debiendo la AFITEC en estos casos avisar a la Rectoría con 5 días hábiles de anticipación. También podrá otorgar permiso a los afiliados para asistir, en casos de urgencia o fuerza mayor, a asambleas extraordinarias convocadas por el Comité Ejecutivo de la AFITEC siempre y cuando se cuente con la autorización expresa de la Rectoría. En este caso, la AFITEC solicitará el permiso correspondiente con al menos 24 horas de antelación.”

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

Sobre los Representantes de los Trabajadores, adoptada en dos de junio de mil novecientos setenta y uno, determina que los representantes sindicales deben recibir en los Estados miembros la protección y facilidades necesarias para llevar a cabo en forma efectiva su función (artículos 2 y 3); igualmente, exhorta a los Estados a disponer para los representantes sindicales, facilidades concretas, tales como tiempo libre necesario para desempeñar las tareas de representación en la empresa, sin pérdida de salario ni de prestaciones u otras ventajas sociales (artículo 10); dispone que debe de asegurar a los representantes el tiempo libre suficiente para asistir a reuniones, cursos de formación, seminarios, congresos y conferencias sindicales, sin menoscabo de su remuneración, prestaciones u otras ventajas sociales (artículo 11). En desarrollo de las normas supralegales citadas, el artículo 363 del Código de Trabajo prohíbe cualquier acción u omisión que tienda a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores o sindicatos. Finalmente, el artículo 33 inciso b) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil estipula que los permisos conferidos a los dirigentes y miembros de los sindicatos para asistir a cursos de capacitación en el campo sindical o de estudios generales, dentro o fuera del país, podrán serlo con goce de salario y sin deducción del período de vacaciones. El anterior cuadro sirve para constatar que Costa Rica ha reconocido ampliamente el derecho a la sindicación, así como la necesidad de dar a los representantes de los trabajadores las facilidades necesarias para llevar a cabo su labor en forma eficaz. Si bien las disposiciones más concretas y específicas en relación con este tema están contenidas en una “Recomendación” de la Organización Internacional del Trabajo, ya la Sala ha reconocido la vigencia de las reglas contenidas en los instrumentos de carácter meramente declarativo, no sujetos al procedimiento para la suscripción y aprobación de los tratados internacionales, en los siguientes términos:

“Huelga aclarar que todos los instrumentos citados en el párrafo anterior constituyen fuente de Derecho en Costa Rica, susceptibles de ser aplicados directamente por esta Sala Constitucional para la resolución del presente asunto, según dicta el artículo 48 constitucional. En el caso de los aprobados por la Asamblea Legislativa, por disposición expresa del artículo 7 de la Constitución Política. En cuanto a los que no gozan de dicha condición, porque constituyen al menos fuentes de interpretación de los instrumentos aprobados. Tampoco reconoce esta Sala la existencia de simples recomendaciones en materia de derechos humanos, pues si los Estados deciden auto limitarse, reconociendo la existencia de determinados derechos humanos, aun cuando aparezcan denominadas con el nombre de “recomendaciones”. Lo anterior lleva a entender que la Recomendación que define los principios internacionales que deberán aplicarse a las excavaciones arqueológicas, la Carta Internacional sobre la conservación y la restauración de los monumentos y de los sitios y la Recomendación sobre la conservación de los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pone en peligro, son –en los términos antes dichos- actos provistos de plena normatividad en el ordenamiento constitucional costarricense, sin que se les pueda considerar simples enumeraciones de objetivos y metas a alcanzar.” (Sentencia número 2002-05245, de la dieciséis horas con veinte minutos del veintinueve de mayo de dos mil dos)

A partir de los anteriores argumentos, puede concluirse que los artículos 134, 139, 141, 142 y 144 de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Tecnológico de Costa Rica no son inconstitucionales, visto que dichas disposiciones se basan en las ya citadas normas constitucionales, internacionales y legales. El tiempo reservado a la participación de los afiliados y dirigentes de AFITEC en sesiones de capacitación, seminarios, reuniones, etc. dentro o fuera del país, es un desarrollo de los preceptos antes analizados, en especial de los Convenios números 87 y 135, así como de la Recomendación número 143. Los permisos previstos en aquellas

disposiciones tienen como objeto que la función sindical sea llevada a cabo en forma eficaz, por lo que su regulación en las cláusulas impugnadas, antes de transgredir el Derecho de la Constitución, acata sus preceptos en materia de libertad sindical. En todo caso, el propio artículo 134 de la Convención contiene previsiones tendientes a impedir que el ejercicio de los derechos allí reconocidos afecte el servicio que el Instituto Tecnológico de Costa Rica presta. Así las cosas, se trata de un beneficio limitado y basado en normas legales, internacionales y constitucionales, por lo que en cuanto a este extremo, la acción deberá ser desestimada.

VII.-

Tope de cesantía (artículo 119 de la Convención). Impugnan los promotores de esta acción, el artículo 119 de la Convención, en tanto reconoce a los trabajadores del Instituto Tecnológico de Costa Rica un auxilio de cesantía superior al que el Código de Trabajo. Dispone el referido numeral:

“Artículo 119:

Al concluir un contrato de trabajo por acuerdo mutuo, incapacidad permanente, pensión o muerte, el Instituto deberá pagarle al trabajador o a sus causahabientes, por concepto de auxilio de cesantía, una suma equivalente a un mes de salario por cada año o fracción no menor de seis meses laborado para el Instituto, hasta por dieciocho años. La calificación de mutuo acuerdo la hará el Consejo Institucional, a propuesta fundamentada del Rector. Para los efectos del cálculo de la suma por cancelar se tomará el promedio de los salarios nominales de los últimos seis meses de la relación laboral.

Para los efectos del párrafo anterior, el contrato de trabajo concluirá con la aprobación en firme del acuerdo mutuo por parte del Consejo Institucional, salvo convenio en contrario de las partes.

En los casos de cesación con pago de cesantía a causa de pensión, jubilación o muerte de servidores incapacitados o con beca, el pago se calculará con base en el último salario que hubiese devengado el servidor como si hubiese estado efectivamente trabajando.

Se entiende que existe beca del Instituto Tecnológico de Costa Rica cuando el servidor haya suscrito el respectivo contrato de beca con el Instituto.”

La queja fundamental de los actores consiste en que el artículo 119 establece un tope para el auxilio de cesantía de dieciocho meses de salario por igual o mayor cantidad de años laborados, mientras que para los demás empleados de los sectores público y privado, el máximo legalmente establecido es de ocho meses (fracciones, según el texto actual del artículo 29 del Código de Trabajo). Sobre este particular, estima la Sala que la norma impugnada no establece un beneficio carente de máximo, que pueda por ende propiciar un uso indiscriminado de fondos públicos, tal y como alegan los accionantes, y por el contrario, prevé un “techo” para el auxilio de cesantía de los trabajadores del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Si bien reconoce una indemnización superior

a los mínimos legales, lo cierto es que no llega a ser irrazonable, si se toma en cuenta que está sujeta a un límite y que es relativamente proporcional a la antigüedad del funcionario en la institución, de modo que cuenta con ese derecho únicamente quien se ha desempeñado durante un largo período de tiempo. El beneficio se constituye así en un estímulo para la permanencia dentro de la institución, evitando la salida de funcionarios y funcionarias de experiencia en el manejo de los temas atinentes a las competencias de la Junta. De ese modo, considera la Sala que la norma impugnada no transgrede las reglas y principios constitucionales invocados por los actores.

VIII.-

Aumentos por costo de vida. (Artículo 21 de la Convención Colectiva) Impugnan los actores el artículo 21 de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Tecnológico de Costa Rica, el cual dispone que:

“El Instituto mantendrá una política de salarios que se regirá por los siguientes elementos:

a. Variaciones en el costo de vida. Para tal efecto se tomará en cuenta el índice de precios al consumidor de la Dirección General de Estadísticas y censos correspondiente a los ingresos del nivel medio del área metropolitana.

b. Distribución de los ingresos favoreciendo los salarios que están por debajo de un determinado monto. Este monto corresponderá al costo de la canasta básica.

c. Recuperación del salario real en razón del deterioro acumulado.

ch. Equiparación con los otros salarios de las instituciones de Educación Superior Estatales.

Los salarios de los funcionarios no serán inferiores a los salarios mínimos establecidos por el Poder Ejecutivo en el correspondiente decreto. Para estos efectos, el Instituto corregirá de oficio los salarios afectados y se reconocerá a partir de la vigencia del decreto de salarios mínimos respectivo.

Las partes se comprometen a asumir su responsabilidad para el logro del presupuesto adecuado y para que se atiendan prioritariamente los incrementos salariales correspondientes siempre y cuando se garanticen los gastos de operación necesarios para el normal funcionamiento de la Institución.”

En opinión de los accionantes, la norma en cuestión es discriminatoria, pues a la generalidad de empleados del Sector Público les es decretado un aumento salarial que nunca cubre la pérdida por inflación, constituyendo una clase privilegiada de funcionarios en la institución cuyo Estatuto de



Personal se analiza ahora. Al respecto, no estima la Sala que la norma en cuestión sea inconstitucional por las razones invocadas por los actores. Muy por el contrario, el artículo 21 de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Tecnológico de Costa Rica busca preservar el poder adquisitivo de los salarios de los funcionarios del Instituto, con lo cual no hace sino dar cumplimiento a su deber constitucional de evitar que el patrimonio de los empleados de la institución se vea afectado por el aumento en el índice de precios, sin reflejo en una adecuada y justa política salarial. Los aumentos por costo de vida evitan que en términos reales el salario de los trabajadores sea absorbido por la inflación que constantemente caracteriza a la economía nacional. Asimismo, el grado de autonomía de que goza el Instituto Tecnológico de Costa Rica -del que ya se habló líneas atrás- hace que resulte improcedente el argumento de los actores en el sentido de que el Instituto debe estarse, en lo que atañe a su política salarial, a lo que disponga el Poder Ejecutivo. (Cfr. en sentido similar, sentencia número 0919-99) Tampoco es ilegítimo que el Instituto Tecnológico de Costa Rica tome en consideración aspectos de justicia distributiva al adoptar sus aumentos por costo de vida. El artículo 50 de la Constitución Política impone al estado el deber de propiciar el más adecuado reparto de la riqueza y el bienestar, por lo que considera la Sala que los mecanismos previstos en el artículo 21 se enmarcan perfectamente en dicha regla general. De ese modo, entiende la Sala que la utilización del método de reajuste salarial previsto en el artículo 21 de la Convención no es contrario al Derecho de la Constitución, al menos en relación con los alegatos efectuados por los accionantes, por lo que en cuanto a este extremo, la acción deberá ser desestimada.

IX.-

Cantidad de días de vacaciones (artículo 12) . Cuestionan los accionantes que el artículo 12 de la Convención objeto de esta acción, al conceder a los empleados del Instituto Tecnológico de Costa Rica treinta y un días anuales de vacaciones, constituye una norma discriminatoria y desproporcionada. Reza el referido numeral 12:

“Artículo 12:

El Instituto concederá a sus trabajadores 31 días hábiles de vacaciones anuales.

Las vacaciones se concederán en bloques así: tres días en Semana Santa, diez días hábiles en julio que coincidan con las vacaciones escolares nacionales y 18 días a finales y principio de año. El disfrute de vacaciones del personal, que por la naturaleza de su trabajo, no pueda hacerlo en la forma anteriormente dispuesta, será programado de común acuerdo con el trabajador y no podrán fraccionarse en más de tres bloques.

Para efecto del cómputo de vacaciones, no se tomarán en consideración los sábados y días feriados. En ningún caso el superior jerárquico podrá autorizar que un funcionario acumule más de dos períodos de vacaciones.”

A diferencia de lo que opinan los accionantes, la Sala Constitucional considera que el establecimiento de un monto de vacaciones superior al mínimo previsto en el Código de Trabajo

(153) no es contrario a las normas y principios constitucionales invocados. Para comenzar, el propio ordinal 153 del Código de Trabajo establece claramente que las dos semanas anuales de vacaciones allí previstas constituyen un “mínimo”, que como tal puede ser superado a favor de otros trabajadores. Lo anterior es especialmente regular en el caso de entes dotados de autonomía funcional, como es el caso del Instituto. Tratándose de empleados públicos, debido a la obligación de la Administración de hacer un uso adecuado y prudente de los fondos públicos, es claro que la decisión en orno a temas como éste, deba estar revestida de causas que objetivamente permitan aumentar los mínimos legales. En este caso, atiende esta Sala los argumentos del Rector del Instituto Tecnológico de Costa Rica en el sentido que por el calendario propio de trabajo del Instituto, caracterizado por largos períodos de vacaciones estudiantiles, es normal en estas instituciones que se confiera a los trabajadores períodos de descanso mayores a los usuales, considerando además que esto permite un importante ahorro de recursos públicos, sin perjudicar en nada el servicio que se presta. Así las cosas, tampoco en cuanto a este extremo se observa el vicio de inconstitucionalidad acusado.

X.-

Tolerancia contable (artículo 123). Finalmente, reclaman los accionantes que el artículo 123 de la Convención, al establecer un margen de “tolerancia contable” a favor de los funcionarios del Instituto Tecnológico de Costa Rica que se desempeñen como cajeros, resulta inconstitucional. Dispone el mencionado artículo 123:

“Artículo 123:

Los trabajadores que ocupen el puesto de cajero o que tengan relación con recepción de dinero, trámite de fondos y valores, compras y pagos a cargo de la Institución con dinero efectivo o mediante valores y elaboración de reportes diarios sobre dichos recursos, tendrán una tolerancia contable de 5000,00 (cinco mil) colones semestrales para cubrir las diferencias de caja. Esta operará únicamente cuando el trabajador reporte y registre la diferencia el mismo día en que se produce. Si el conjunto de las diferencias del semestre sobrepasa el monto señalado, estas deberán ser cubiertas por el funcionario. La suma en referencia debe ser revisada anualmente.

Cuando varios funcionarios ocupen el cargo en una misma caja receptora durante un mismo semestre, la tolerancia contable a que se refiere este artículo se aplicará proporcionalmente al tiempo servido por cada uno.

Para efecto del cómputo del semestre, se considerarán semestres calendario, es decir, de 1 de enero al 30 de junio y del 1 de julio al 31 de diciembre de cada año.”

Contrario a lo argumentado por los demandantes, esta Sala considera que la norma transcrita no constituye una autorización para el inadecuado manejo de fondos públicos por parte de algunos funcionarios del Instituto Tecnológico de Costa Rica. La suma de cinco mil colones semestrales de “tolerancia” no implica que se dé la situación acusada por los actores, puesto que el monto concedido es ínfimo. Se trata de cargos sujetos a fallas que pueden generar faltantes en los saldos

de caja. Al respecto, la norma impugnada apenas permite cubrir faltantes muy reducidos, sin ningún impacto para las finanzas del Instituto, con mayor razón si se considera que en el Instituto Tecnológico de Costa Rica laboran pocos cajeros. Si bien la propia norma permite que el Instituto revise anualmente el monto de tolerancia, lo cierto es que mientras el Instituto no establezca una suma excesiva, que ponga en riesgo el buen manejo de los fondos de la institución, sino que anualmente “actualice” dicha cifra, no se estaría ante una violación del orden constitucional, y en todo caso lo inválido sería la aplicación indebida de esta cláusula y no el texto convencional en sí. De lo anterior se deriva que esta norma tampoco es inconstitucional por las razones acusadas.

XI.-

Conclusión. A partir de los argumentos contenidos en los párrafos que anteceden, esta Sala concluye que ninguno de los artículos impugnados de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Tecnológico de Costa Rica, es contrario a las normas y principios constitucionales invocados por los actores, por lo que de conformidad con lo establecido en el artículo 87 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, lo que procede es declarar sin lugar la presente acción en todos sus extremos como en efecto se hace.-

La Magistrada Calzada y los Magistrados Armijo y Jinesta salvan el voto y rechazan de plano la acción. El Magistrado Jinesta da razones separadas.

Por tanto:

Se declara SIN LUGAR la acción.-

Luis Fernando Solano C.

Presidente

Luis Paulino Mora M. Ana Virginia Calzada M.

Adrián Vargas B. Gilbert Armijo S.

Ernesto Jinesta L. Fernando Cruz C.

167/69/oc

Expediente No. 04-03044-0007-CO-C

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

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



a.-

La Negociación Colectiva en el sector público. Nuestra Constitución Política junto a las libertades individuales, enuncia los denominados Derechos Sociales, que buscan afianzar el régimen democrático al extender el contenido de los derechos y libertades. La incorporación de este capítulo en nuestra carta magna, se produjo en el año 1943, que vino a reformar la Constitución de 1871 y éste a su vez, se reprodujo en nuestra constitución actual. Uno de estos derechos, atinentes al tema de estudio, es la libre sindicalización, independientemente del sector laboral al que pertenezca el trabajador (sea público o privado), que consagra el artículo 60. Por otro lado, el artículo 61 establece el derecho de huelga como ejercicio de la libertad sindical, el cual si bien está limitado a determinadas regulaciones en el sector público (artículo 61 constitucional), lo cierto es que es admisible para dicho sector y así lo estableció este Tribunal en la sentencia No. 1317-98, al indicar:

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

La negociación colectiva representa un elemento básico en el contenido de la libertad sindical, precisamente porque a través de los Sindicatos puede promover una negociación que propicie resolver las situaciones laborales de los trabajadores. La misma libertad sindical en sí misma, implica negociar colectivamente para obtener los beneficios económicos, sociales y profesionales que consagra nuestra Carta Fundamental. La negociación surge también como un medio pacificador ante conflictos colectivos, como el derecho a huelga, que según vimos es reconocido en el sector público y puede plasmarse en acuerdos que pueden constituir una convención colectiva. Nuestra Constitución Política así lo precisó en el artículo 62 dentro del capítulo que regula los derechos y garantías sociales, al disponer que tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados. La Sala en la sentencia No. 1696-92 estimó que la



modificación de la Constitución Política de 1871 por la Asamblea Constituyente que emitió la Constitución Política vigente, en la que se incorporó en los artículos 191 y 192 un régimen laboral público exclusivo para los servidores del Estado, excluía toda posibilidad de negociación en el sector público, por estar los trabajadores bajo un estado de sujeción, donde existe por parte del Estado una imposición unilateral de las condiciones de la organización y la prestación del servicio para garantizar el bien público. Sin embargo, nos replanteamos nuevamente el tema en cuestión, teniendo en consideración que la interpretación dada a la incorporación de este régimen fue restrictiva y que además, ello no impedía la negociación colectiva como un derecho fundamental que ya había sido reconocido a los trabajadores, incluyendo a los servidores públicos. El interés de los Constituyentes en 1949 en promulgar un régimen estatutario, fue promovido esencialmente con el fin de que la administración contara con un instrumento que permitiera la contratación de sus funcionarios a base de idoneidad comprobada y así lograr una estabilidad en el nombramiento de los mismos, evitando la persecución política de los empleados públicos en cada cambio de gobierno, pero no con el objetivo de restringirles sus derechos fundamentales. El régimen de empleo público se constituyó más bien como un freno para la propia administración y en una garantía para sus funcionarios. Por otro lado, la discusión se torna respecto a derechos fundamentales reconocidos por la misma Constitución Política y que como se indicó, ésta no hizo excepción en el artículo 62. Recordemos por propia jurisprudencia de este Tribunal, que los derechos fundamentales son inherentes al ser humano por su condición de tal, por su carácter de persona y por ende son superiores al mismo Estado; pues éste no los crea ni los regula constituyéndolos, sino que simplemente los reconoce, tutela y garantiza normativamente, con un carácter puramente declarativo. De ahí que el ordenamiento jurídico puede tutelarlos y moldear su ejercicio, mas no eliminarlos o desconocerlos con la simple invocación de que así lo exigen los requerimientos de la organización del Estado, o la eficiencia de la administración, o un impreciso bien público; en virtud de que ostentan una categoría y fuerza superior al propio ordenamiento. Cuando un derecho ha sido reconocido formalmente como inherente a la persona éste queda definitiva e irrevocablemente integrado a la categoría de aquellos derechos cuya inviolabilidad debe ser respetada y garantizada. Ahora, si bien los derechos fundamentales no son absolutos, las restricciones o limitaciones a los que sean sometidos, nunca puede vaciarlos de contenido, como sucedería si desconoce dicho derecho a determinado grupo de trabajadores, solo por el hecho de laborar en el sector público. Puede darse un tratamiento diferenciado respecto a los límites y alcances de la negociación o en virtud de la materia objeto de la misma, pero nunca su total exclusión para este tipo de servidores. Las garantías sociales contempladas en la Constitución actual, ya se encontraban incorporados expresamente en nuestro régimen jurídico desde la modificación introducida a la Constitución Política de 1871 en las legislaturas de 1942 y 1943. De hecho el capítulo fue reproducido en el cuerpo normativo de 1949, pues constituía una de las evoluciones más importantes de nuestro país, en el reconocimiento de los derechos del individuo. En este sentido conviene advertir, que los derechos humanos son irreversibles, porque todo derecho formalmente reconocido como inherente a la persona humana, queda irrevocablemente integrado a la categoría de derecho humano, categoría que en el futuro no puede perderse. Aunado a lo anterior, dado el carácter evolutivo de los derechos en la historia de la humanidad, es posible en el futuro extender una categoría de derechos humanos a otros derechos que en el pasado no se reconocían como tales o aparezcan otros que en su momento se consideraron como necesarios a la dignidad humana y por tanto inherentes a toda persona. Por tanto, los derechos fundamentales son progresivos pero nunca regresivos. Así las cosas, de ninguna manera podría admitirse una exclusión en este sentido, que ni siquiera la misma Constitución hizo. La correcta dimensión que debe adquirir este derecho, constitucional consagrado en el capítulo de garantías sociales, en el caso del sector público, no es la de un cercenamiento total para el servidor, sino entender que su ejercicio está sujeto a ciertas limitaciones en atención a la observancia del ordenamiento jurídico, a los límites del gasto público y a las correspondientes regulaciones que existen en esta materia.



b.-

Las Convenciones Colectivas según la doctrina. En el caso sometido a estudio, la discusión se enfatiza en las Convenciones Colectivas, que como ya fue indicado, son producto de la negociación colectiva, o consisten en la negociación propiamente, y que según la Constitución Política también son admitidas para el sector público, pues proporciona uno de los instrumentos ideales para conseguir los fines establecidos por la norma fundamental para el derecho de sindicación. El Código de Trabajo en el artículo 54 define las convenciones colectivas como aquellas que se celebran entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste. Tienen fuerza de ley profesional de conformidad con el artículo 62 de la Constitución Política y de los artículos 54 y 55 del Código de Trabajo. Esto significa que las convenciones colectivas se convierten en el instrumento jurídico que regula las relaciones obrero-patronales, y que esta relación comprende al sindicato, al patrono, a los trabajadores sindicalizados, a los no sindicalizados y a los futuros trabajadores mientras la Convención se encuentre vigente, o sea, se aplica no sólo a quienes la han elaborado, sino también a terceras personas ajenas a la negociación. Entendiendo terceros, como aquellos trabajadores que en el futuro se incorporen al centro de trabajo, no a otras personas o instituciones que sí pueden encontrarse ajenas por completo a la Convención Colectiva de que se trate. Es por ello que podemos hablar de tres características de toda Convención Colectiva: 1- Deben ser concluidas entre un grupo Trabajadores y Empleadores: los trabajadores deben encontrarse legalmente organizados para poder celebrar la constitución de una convención colectiva. 2- Producen efectos propios y directos para las agrupaciones que contratan (cláusulas obligacionales): conforme con nuestra Constitución Política las Convenciones Colectivas de Trabajo o Acuerdos Colectivos de Trabajo poseen el rango y la fuerza de ley entre las partes y 3- Producen efectos incluso para terceros que no formen parte en la convención colectiva. En ellas se establecen cláusulas que crean obligaciones entre el patrono y el sindicato, pero además puede contener cláusulas normativas sobre las condiciones de trabajo que afecten a los contratos individuales existentes como a los que luego se realicen en el futuro. Se le aplican las reglas de los contratos para afirmar que obligan al cumplimiento de lo expresamente pactado y a todas las consecuencias conformes a la buena fe, al uso y a la ley; las organizaciones obreras y patronales que firman un acuerdo se obligan a estar y pasar por él, a respetar lo estipulado, y a no levantar nuevas reivindicaciones ni pretender modificarlo antes del tiempo previsto para su terminación. El trámite que debe seguir está contemplado en el artículo 57 del Código de Trabajo, según el cual la convención colectiva deberá extenderse por escrito en tres ejemplares, bajo pena de nulidad absoluta. Cada una de las partes conservará un ejemplar y el tercero será depositado en la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, directamente o por medio de la autoridad de trabajo o política respectiva. No tendrá valor legal sino a partir de la fecha en que quede depositada la copia y, para este efecto, el funcionario a quien se entregue extenderá un recibo a cada uno de los que la hayan suscrito. Dicho depósito será comunicado inmediatamente a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para que éste ordene a las partes ajustarse a los requisitos de Ley en caso de que la convención contenga alguna violación de las disposiciones del presente Código. Se trata de un contrato atípico por la singularidad de las obligaciones que puedan asumir los contratos, por la formalización del proceso de elaboración, la homologación estatal y ante todo, por su contenido normativo. La firma de un acuerdo colectivo ha significado para un amplio sector doctrinal el fin de las hostilidades, entendiéndolo como un tratado de paz, pues pretende servir a la paz económica y social entre empleadores y trabajadores, o a



restaurarla y mantenerla por el tiempo de su duración. A la vez, constituye un factor determinante para la evolución y desarrollo del orden jurídico y para la adaptación del mismo a las necesidades sociales, que siempre son cambiantes por la evolución de la socialización y del régimen de producción. Una relación de empleo sin un soporte jurídico como las convenciones colectivas, podría colocar eventualmente al trabajador en un plano de desigualdad propiciado por las fuerzas económicas y las necesidades sociales del trabajador. Una convención colectiva implica todo un proceso de diálogo social, de acercamiento de las partes, de varios acuerdos en un momento histórico dado que lleva implícito una serie de acontecimientos sociales que son los que impulsan a las partes a negociar, basados en la buena fe negocial, que contribuye al compromiso de ambas partes de respetar lo pactado y entendiendo que en caso de imposibilidad de cumplimiento de lo ahí estipulado, las partes tengan claros los mecanismos de reforma o anulación, que para el caso son, el de Denuncia, o en su defecto el proceso de lesividad.

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

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

Ana Virginia Calzada M. Gilbert Armijo S.

Expediente No. 04-003044-0007-CO

VOTO SALVADO

DEL MAGISTRADO JINESTA LOBO

El Magistrado Jinesta Lobo salva el voto y rechaza de plano la acción de inconstitucionalidad por las siguientes razones:

I.-

DERECHO FUNDAMENTAL A LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: RECONOCIMIENTO INTERNO E INTERNACIONAL. En la tradición constitucional costarricense la negociación colectiva fue elevada al más alto rango normativo, puesto que, el artículo 62 de la Constitución Política la reconoce como un derecho para el mejoramiento de las condiciones de empleo, concediéndole a las convenciones colectivas “fuerza de ley”, esto es, la eficacia, potencia, resistencia y valor de una ley en sentido material y formal. Este precepto constitucional que equipara un acuerdo surgido de la libre y autónoma negociación entre los patronos u organizaciones patronales y las organizaciones sindicales de los trabajadores o empleados, no debe conducir a equívocos en cuanto a su naturaleza jurídica. Se trata del reconocimiento de la titularidad y ejercicio de un derecho fundamental, siendo que el acto formal en el que se traduce finalmente –convención colectiva- es equiparado, para todo efecto y por disposición constitucional expresa, a una ley, de modo que la convención colectiva, en sí misma, es un acto con valor de ley surgido de la autonomía de acción de los dos sectores señalados. El derecho fundamental a la negociación colectiva, se encuentra en una relación instrumental con el que es reconocido en el ordinal 60 de la propia Constitución que faculta a los trabajadores y patronos para sindicalizarse libremente con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales, puesto que, es un medio para el logro de esos objetivos de orden constitucional. En el plano internacional, el artículo 4° del Convenio No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva de 1° de julio de 1949, contempla el derecho a la negociación colectiva libre y voluntaria, al señalar que “Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”. Ulteriormente, el Convenio No. 151 de la OIT sobre las Relaciones de Trabajo en la Administración Pública del 27 de junio de 1978, en su artículo 7° dispuso que “Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de los procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados acerca de las condiciones de empleo (...)”. Finalmente, el Convenio No. 154 de la OIT sobre la Negociación Colectiva del 19 de junio de 1981, el cual en su preámbulo afirma el derecho de negociación colectiva y la necesidad de implementar medidas internas para fomentarlo, dispuso en su artículo 2° lo siguiente:

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



a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o

b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o

c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.”

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

II.-

ALCANCES DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS. A tenor del artículo 10 de la Constitución Política la declaratoria de inconstitucionalidad procede respecto de las “(...) normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público (...)”. Las convenciones colectivas, aunque ex constitutione (artículo 62 de la Constitución Política), tienen fuerza de ley, no pueden ser asimiladas a una ley en sentido material y formal, por cuanto, no emanan de la Asamblea Legislativa en el ejercicio de la función de legislar a través del procedimiento legislativo y tampoco tienen efectos generales y abstractos. El grado, jerarquía y valor que le concede el constituyente originario no determina, per se, la naturaleza jurídica de las convenciones colectivas. La razón del constituyente originario de otorgarle, por constitución, fuerza de ley a las convenciones colectivas fue precisamente, reforzar los efectos y las consecuencias del pleno ejercicio de los derechos fundamentales a la sindicalización y a la negociación colectiva, en vista de su elevada trascendencia para lograr un clima de estabilidad y armonía social, laboral y económica y de sus fines particulares. Consecuentemente, la equiparación, en potencia, fuerza y resistencia a la ley, no debe conducir al equívoco de estimar que, como tal, resulta pasible del control de constitucionalidad. Debe tomarse en consideración, que la convención colectiva, asimismo, no es una disposición general por cuanto carece de efectos generales y normativos. Adicionalmente, si bien puede comprender aspectos del Derecho público, atinentes a una relación estatutaria o una relación de empleo público, su contenido es definido por las partes involucradas en ejercicio de su libertad o autonomía de acción. Bajo esta inteligencia, una convención colectiva no encaja en ninguno de los supuestos del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que hace un elenco de las actuaciones o conductas objeto de la acción de inconstitucionalidad. El texto constitucional le reconoce, indirecta o implícitamente, a los trabajadores, empleados y patronos o sus organizaciones el derecho de negociar de forma libre y autónoma, a través de la concertación de un pacto o contrato colectivo que establece un orden para un grupo determinado o determinable de trabajadores, empleados y patronos. Consecuentemente, al tratarse de un contrato colectivo está fuera del control de constitucionalidad, puesto que, el propio constituyente le otorga a las partes autonomía y libertad para concertar y regular sus condiciones y relaciones laborales. Lo anterior, no excluye, desde luego, que pueda, eventualmente, existir un control de legalidad ordinaria acerca de los vicios de forma o de procedimiento en la negociación que afecten los acuerdos finalmente pactados o por un incumplimiento de los mínimos legales preestablecidos.



III.-

NEGOCIACIÓN COLECTIVA LIBRE Y VOLUNTARIA. A partir del texto del artículo 4° del Convenio No. 98 de la OIT, sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva del 1 de julio de 1949, se ha extraído el principio de la negociación colectiva libre y voluntaria entre los patronos o sus organizaciones y los trabajadores o sus organizaciones. La principal consecuencia de este principio es que en la negociación colectiva las partes directamente implicadas deben acordar y pactar el marco y los distintos términos o condiciones, sin injerencia externa de ningún tipo, por cuanto se produciría un desequilibrio. De modo que son los patronos y los trabajadores o empleados los que, consensuada y autónomamente, determinan los niveles de negociación, sin que éstos puedan ser impuestos externamente (v. gr. Por vía de aprobación u homologación ministerial, imposición o compulsión gubernamental de ciertas consideraciones de estabilidad macroeconómica o de posibilidades financieras y presupuestarias, etc.) o encontrarse restringidos de modo preestablecido (v. gr. A través de leyes y reglamentos que fijan, de antemano, los niveles y alcances de la negociación). Desde ese punto de vista, los representantes del patrono o de las organizaciones patronales, en el curso de la negociación, bien pueden establecer o fijar determinados límites que podrán mantener, variar o modificar durante su desenvolvimiento. De modo que si el Gobierno o la Administración del Estado, tiene algunas observaciones y reservas sobre las políticas económicas y sociales de interés general debe ponerlas en conocimiento y procurar, en la medida de lo posible, convencer o persuadir a las partes para que autónoma y libremente sean tomadas en consideración, a efecto de arribar a los acuerdos finales. Cualquier cláusula o contenido de la convención colectiva que se haya pactado desoyendo tales advertencias, provocará, única y exclusivamente, la responsabilidad a posteriori de los representantes patronales o de los trabajadores, frente a sus representados.

IV.-

NEGATIVA SUJECCIÓN DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS A LOS CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD: CLIMA DE INSEGURIDAD JURÍDICA. Desde el punto de vista del Derecho de la Constitución, el contenido o clausulado de las convenciones colectivas podría tener -si se admite la posibilidad de impugnarlas en sede constitucional- como único límite que no se incumplan los mínimos en materia laboral establecidos en el propio texto constitucional. Ni siquiera los vicios de forma en el curso de la negociación podrían constituir límites constitucionales para el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva, toda vez, que el procedimiento no lo define la Constitución, sino que debe hacerlo la ley o el reglamento, de modo que quedan librados a la discrecionalidad legislativa o administrativa, siempre y cuando no infrinjan el principio sustancial de la negociación colectiva libre y voluntaria establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos y que constituye el contenido esencial del derecho y, por consiguiente, el límite de límites. El someter el contenido y clausulado de una convención colectiva, surgido de la libre y voluntaria negociación, a los parámetros de la proporcionalidad y razonabilidad, además de socavar el equilibrio interno de los acuerdos, provoca, a mediano o largo plazo, un claro y evidente estado de inseguridad jurídica. En efecto, los trabajadores o empleados pueden desconfiar de su asociación o afiliación a las organizaciones sindicales, de sus representantes y de los propios representantes patronales, creando un clima de tensión e inestabilidad en las relaciones laborales, todo lo cual desalienta el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de sindicalización y de negociación colectiva, conquistas invaluable del Estado Social y Democrático de Derecho. Adicionalmente, cualquier futuro o eventual trabajador que pretenda afiliarse a un sindicato, probablemente, puede tener, razonablemente, serios reparos sobre la utilidad de su adherencia



ante la anulación eventual y futura de los convenios colectivos que se hayan negociado, con lo cual el derecho a la negociación colectiva deja de cumplir con su fin fundamental de mejorar las condiciones laborales y queda, virtualmente vaciado de contenido y devaluado. Los ajustes y controles sobre el eventual contenido del clausulado de una convención colectiva deben ser muy laxos, a priori y persuasivos para que las partes directamente involucradas decidan voluntaria y libremente si toman en consideración, en el curso de la negociación, las observaciones (modificaciones, ajustes, variaciones) formuladas, sin que sea posible, incluso, imponer una renegociación ulterior. Consecuentemente, la fiscalización a posteriori sobre criterios de proporcionalidad y razonabilidad, constituye una injerencia externa que afecta el equilibrio interno del convenio colectivo concertado y que puede provocar serias dislocaciones o distorsiones de la seguridad, la paz social y de las relaciones laborales que no resultan congruentes con el Derecho de la Constitución.

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.

FUENTES CITADAS

- 1 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución. 2006-06729. San José, a las catorce horas cuarenta y cuatro minutos del diecisiete de mayo de dos mil seis.
- 2 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución. N° 06728-2006. San José, a las catorce horas con cuarenta y tres minutos del diecisiete de mayo de dos mil seis.
- 3 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución. N° 2006-007261. San José, a las catorce horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de mayo del dos mil seis.
- 4 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución. 2006-17439. San José, a las diecinueve horas treinta y siete minutos del veintinueve de noviembre de dos mil seis.