

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

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: CONCILIACIÓN EN MATERIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA

RESUMEN: En el presente informe investigativo, se examina el tema de la resolución alterna de conflictos en el proceso contencioso administrativo, específicamente en lo concerniente a la conciliación. De esta forma se analiza, basándose en doctrina extranjera la procedencia de la conciliación, así como las limitaciones en torno a la aplicabilidad de la misma. Finalmente se citan los artículos que regulan la figura en cuestión, dentro del nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, recién aprobado y de aplicación hasta el 1º de enero de 2008.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Límites a la Resolución Alternativa de Conflictos en sede Contencioso Administrativa.....	2
i. Interés Público.....	2
ii. Irrenunciabilidad de Ejercicio de Potestades Administrativas.....	3
iii. Reserva Judicial del Control de los Actos Administrativos.....	4
2. Normativa.....	5
a. Código Procesal Contencioso Administrativo.....	5
3. Jurisprudencia.....	7

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Límites a la Resolución Alternativa de Conflictos en sede Contencioso Administrativa

[BADELL MADRID, Rafael]¹

"No obstante, la teoría de los medios alternativos de resolución de controversias en el proceso contencioso administrativo ha encontrado en la doctrina -GIANNINI, SANDULLI, CLAVERO ARÉVALO, DRAGO- y la jurisprudencia diversas opiniones contrarias a su aplicación. Así, bajo el argumento de que las decisiones unilaterales de la Administración no pueden ser sustituidas por acuerdos bilaterales suscritos entre ésta y el particular, la doctrina y la jurisprudencia señalan como límites a la aplicación de los modos de autocomposición procesal en el contencioso-administrativo, los siguientes:..."

i. Interés Público

"El interés público, definido por la doctrina -ESCOLA- como «[...] el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría, y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afecte, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos [...]», constituye uno de los límites que se imponen a la aplicación de los modos alternativos de solución de controversias.

La Administración es beneficiaria de potestades no en provecho propio, sino en el de la colectividad, en favor de lo que genéricamente denominamos interés público. En ese sentido, la atribución de la titularidad sobre determinadas potestades es conferida a la Administración sobre la base, precisamente, de que ella es el sujeto idóneo para garantizar con su actuación que se satisfagan las necesidades colectivas (el interés público).

Se trata de un interés que atiende a la colectividad en general, a un número indeterminado de individuos cuya esfera jurídica se ve afectada por la actividad de la administración. Lo público, como acertadamente lo expresa FRAGA ITTALUGA, no deriva del hecho de que sea invocado por una persona jurídico-pública; antes bien, es

su radicación en la colectividad, en un conjunto de individuos identificados por una aspiración común, lo que le da tal carácter.

El interés público obra como limitación para la resolución de controversias desde que impone a las partes la obligación de tomar en cuenta que las potestades encomendadas a la Administración tienen su razón de ser en la necesidad de satisfacer intereses colectivos, que no pueden ser soslayados por las partes en la resolución de sus controversias.

De allí que, en todas aquellas materias en las que esté presente el interés colectivo, como concepto superior que prevalece sobre el interés individual de la propia Administración y el particular, no será posible hacer uso de los mecanismos de autocomposición procesal. En éstos casos, se aduce que la Administración está obligada a velar por la satisfacción de ese interés general careciendo, por tanto, de toda capacidad negocial en las materias en las que dicho interés esté presente. No obstante, estamos de acuerdo con FRAGA PITTALUGA -quien es uno de los pocos autores que defienden la procedencia de los medios de autocomposición procesal en el proceso contencioso administrativo- cuando expresa que, en la actualidad, ante la crisis del sistema judicial que sin duda lesiona el interés público, los mecanismos de autocomposición procesal se erigen como medios dirigidos a la satisfacción de ese interés, desde que, como se señaló ya, es un bien querido por todos los miembros de la sociedad que los procesos de resolución de conflictos se agilicen y que la justicia sea rápida y efectiva.

Esta afirmación debe ser concatenada con el artículo 258 de la Constitución que difiere al legislador la promoción y adopción en los textos legislativos de mecanismos alternativos como el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualesquiera otros. Así, desde este punto de vista, «[...] el interés público puede ser visto como la causa eficiente de los mecanismos módulos convencionales de resolución de conflictos».

De esta forma, si la propia ley considera que determinados ámbitos del actuar administrativo pueden ser resueltos por medios alternativos concertados, que sustituyan la voluntad unilateral de la Administración, no puede invocarse la existencia del interés público para negar tal posibilidad desde que en este caso, se entiende que el legislador ha estimado que éstos medios alternos de solución de controversias constituyen un instrumento idóneo para la satisfacción del interés público."

ii. Irrenunciabilidad de Ejercicio de Potestades Administrativas

"Otro de los límites que doctrinariamente se impone al uso de

medios concertados de solución de controversias es el relativo a la indisponibilidad por la Administración de las potestades que la ley le reconoce dado que éstas, en principio, son irrenunciables y, por tanto, la administración no puede celebrar convenio alguno sobre las mismas. Ciertamente, la administración está obligada a hacer uso de la potestad en la forma y oportunidad en que el ordenamiento jurídico se lo exige sin que pueda disponer de dicha potestad a su libre voluntad omitiéndola o modificándola.

No obstante, como bien lo señala FRAGA PITTALUGA, el hecho de que la Administración concurre con el particular en celebrar acuerdos concertados que pongan fin a las controversias en modo alguno puede interpretarse como una renuncia de la Administración al ejercicio de las potestades que legalmente le fueron otorgadas. Antes bien, se trata del ejercicio de un poder que la ley reconoce a la Administración para que haciendo uso de éstos métodos negociales sustituya su decisión unilateral por el negocio jurídico cuando el interés público así lo exija."

iii. Reserva Judicial del Control de los Actos Administrativos

"Finalmente, otra de las limitaciones que se esgrimen para negar la aplicación de formulas negociales sustitutivas de los actos unilaterales de la Administración es la relacionada con la reserva prevista en la Constitución en favor de los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativa para el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos dictados por la Administración (art. 259).

Ahora bien, debe tenerse presente que es la propia Constitución la que en su artículo 258 consagra la promoción y uso, en todo proceso, de los mecanismos alternativos de resolución de controversias como el arbitraje, la transacción, la conciliación, entre otros. De esta forma, es la propia Constitución la que ampara y reconoce el uso de éstos mecanismos como una excepción al principio del control judicial de los actos de la administración.

No obstante, cabe destacar que la aplicación de éstas fórmulas en modo alguno comportan la renuncia a dicho control. Por el contrario, cualquiera de los mecanismos alternativos que se utilicen va a culminar en un acto que podrá ser controlado en vía judicial cuando el mismo contraríe normas de orden público, o sea incumplido por alguna de las partes."

2. Normativa

a. Código Procesal Contencioso Administrativo²

ARTÍCULO 72.-

1) La Administración Pública podrá conciliar sobre la conducta administrativa, su validez y sus efectos, con independencia de su naturaleza pública o privada.

2) A la audiencia de conciliación asistirán las partes en litigio o sus representantes, excepto los coadyuvantes.

ARTÍCULO 73.-

1) Todo representante de las partes deberá estar acreditado con facultades suficientes para conciliar, lo que se deberá comprobar previamente a la audiencia respectiva.

2) Cuando corresponda conciliar a la Procuraduría General de la República, se requerirá la autorización expresa del procurador general de la República o del procurador general adjunto, o la del órgano en que estos deleguen.

3) En los demás casos, la autorización será otorgada por el respectivo superior jerárquico supremo o por el órgano en que este delegue.

ARTÍCULO 74.-

1) La jueza o el juez conciliador convocará a tantas audiencias como estime necesarias.

2) Para lograr la conciliación, la jueza o el juez podrá reunirse con las partes, en forma conjunta o separada.

ARTÍCULO 75.-

1) La conciliación se entenderá fracasada cuando:

a) Sin mediar justa causa, cualquiera de las partes o sus representantes no se presenten a la audiencia conciliatoria.

b) Cualquiera de las partes o sus representantes manifiesten, en firme, su negativa a conciliar.

c) Después de una o más audiencias celebradas, la jueza o el juez conciliador estime inviable el acuerdo conciliatorio.

2) La jueza o el juez conciliador también ordenará la finalización

de la audiencia, si alguna de las partes o sus representantes participan con evidente mala fe, con el fin de demorar los procedimientos o con ejercicio abusivo de sus derechos. En estos casos, la jueza o el juez conciliador impondrá a la parte, a su representante, o a ambos, una multa equivalente a un salario base, según la Ley N.º 7337. En este último supuesto, se prorrateará la multa por partes iguales.

3) La jueza o el juez conciliador deberá guardar absoluta confidencialidad e imparcialidad respecto de todo lo dicho por las partes en el curso de la conciliación, por lo que no podrá revelar el contenido de las discusiones y manifestaciones efectuadas en ella, ni siquiera con su anuencia. En todo caso, lo discutido y manifestado en la conciliación no tendrá valor probatorio alguno, salvo en el supuesto de procesos en los que se discuta la posible responsabilidad del juez.

ARTÍCULO 76.-

Si las partes principales o sus representantes llegan a un acuerdo que ponga fin a la controversia, total o parcialmente, el juez conciliador, en un plazo máximo de ocho días hábiles, homologará el acuerdo conciliatorio, dando por terminado el proceso en lo conducente, siempre que lo acordado no sea contrario al ordenamiento jurídico, ni lesivo al interés público.

ARTÍCULO 77.-

Una vez firme el acuerdo conciliatorio, tendrá el carácter de cosa juzgada material y para su ejecución será aplicable lo relativo a la ejecución de sentencia.

ARTÍCULO 78.-

La jueza o el juez conciliador podrá adoptar, en el transcurso de la conciliación, las medidas cautelares que sean necesarias.

ARTÍCULO 79.-

Las partes, por sí mismas, podrán buscar los diversos mecanismos para la solución de sus conflictos fuera del proceso, y acudir a ellos. Para tal efecto, de común acuerdo, estarán facultadas para solicitar su suspensión, por un período razonable a criterio de la jueza, del juez o del Tribunal, según sea el estadio procesal.

ARTÍCULO 80.-

- 1) En lo conducente, durante las audiencias conciliatorias serán aplicables los capítulos VI y VII de este título.
- 2) De lo sucedido, en la fase de conciliación, se levantará un acta en los términos establecidos en el artículo 102 de este Código. No obstante, si la conciliación fracasa, solamente se dejará constancia de ello, con indicación lacónica de su causa, sin ninguna otra manifestación de las partes sobre el fondo del asunto.
- 3) En lo aplicable, durante las audiencias la jueza o el juez conciliador tendrá las facultades del presidente del Tribunal de juicio, a que alude el artículo 99 de este Código.

ARTÍCULO 81.-

- 1) En el mismo auto que fija la audiencia de conciliación, se advertirá a las partes que si alguna de ellas manifiesta, con antelación, su negativa a conciliar, o si cualquiera de ellas no se presenta a la audiencia señalada para tal efecto, se continuará de inmediato con la audiencia preliminar, para lo cual se coordinará y se tomarán las previsiones del caso, junto con la jueza o el juez tramitador.
- 2) Si, iniciada la conciliación, la jueza o el juez encargado la declara fracasada, total o parcialmente, en el mismo auto señalará la hora y fecha para celebrar la audiencia preliminar, previa coordinación con el juez tramitador.

3. Jurisprudencia

a. Resolución Alternativa de Conflictos en la Administración Pública

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]³

"I. SOBRE LA RESOLUCION ALTERNATIVA DE CONFLICTOS Y LA CONCILIACION.

La discusión sobre la resolución alternativa de conflictos es relativamente reciente, y se ha centrado en plantear la utilización de mecanismos de solución de conflictos distintos a los métodos judiciales de solución de controversias, procurando "devolver" la solución del conflicto a las partes interesadas. De esta manera, se propicia la utilización de mecanismos autocompuestos sobre los heterocompuestos como el proceso judicial, o por lo menos, con fases autocompuestas - como en el

caso del proceso arbitral [1] .

La literatura ubica los orígenes del movimiento principalmente en Estados Unidos de América, aunque existen otras experiencias anteriores a la estadounidense [2]. En relación con su origen, el autor Roque Caivano, refiriéndose a aquel país norteamericano, señala:

“A partir del reconocimiento de la insatisfacción por el funcionamiento del sistema judicial y de los altos costos que su utilización representa, comenzó a gestarse un movimiento -cuyos orígenes se remontan a la década del 70- tendiente a estimular la resolución de conflictos por mecanismos diferentes de la sentencia judicial. Este movimiento, identificado por las siglas “ADR” (Alternative Disputes Resolution) ha generado no sólo una mayor utilización de los mecanismos alternativos considerados “tradicionales” (mediación y arbitraje), sino también la creación de numerosos mecanismos híbridos que han surgido de la necesidad de procurar mecanismos más eficientes cuando algunos de los otros no podía proporcionar una solución satisfactoria” [3]

En nuestro país, el fenómeno ha adquirido mayor relevancia a partir del año 1994, impulsado principalmente por la Corte Suprema de Justicia, como una manera de generar mecanismos para descongestionar los tribunales de justicia [4]. Esto a pesar de que ya algunos códigos contemplaban la figura de la conciliación o el arbitraje con anterioridad, como es el caso del Código de Trabajo o del Código Procesal Civil.

La Sala Constitucional ha reconocido como un derecho fundamental el poder acceder a formas alternas de resolución de conflictos, derivando este derecho de los principios y valores pacíficos que informan la Constitución Política, así como del artículo 43 Constitucional que expresamente otorga el derecho de acudir al arbitraje para solucionar las diferencias de orden patrimonial. Al respecto, ha señalado aquel Tribunal:

“De igual forma, los funcionarios públicos beneficiarios del proyecto legislativo y el ente público a cargo del cual se impone ahora una indemnización, tienen el derecho de dirimir la controversia de interés mediante los mecanismos alternos de solución conflictos que tienen fuerte asidero en el valor constitucional fundante e implícito de la paz social.” (Sala Constitucional, resolución número 2003-7981 de las quince horas con once minutos del cinco de agosto del dos mil tres.)

En sentido similar, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que:

“La Constitución Política otorga a las personas de derecho, sean públicas y/o privadas, la facultad de solucionar sus diferencias a

través de procesos no jurisdiccionales, mediante lo que se ha denominado resolución alternativa de conflictos, dentro de los cuales se incluyen la conciliación, la mediación y el arbitraje, como derecho derivado del numeral 43 del texto constitucional." (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 069-2005, de las once horas diez minutos del nueve de febrero del dos mil cinco)

En nuestro criterio, el derecho a acceder a formas alternas de resolución de conflictos se deriva, no sólo en el Principio de Paz Social, sino del derecho de todos a acceder a una justicia pronta y cumplida, contenida en el artículo 41 Constitucional.

Tal y como lo señala el Tribunal Constitucional, una de las características apuntadas a la resolución alternativa de conflictos es la búsqueda de soluciones no adversariales a los problemas suscitados, a través de la utilización de métodos autocompuestos para su solución. Estos métodos, además, propician el establecimiento de una cultura de paz, a través de la educación de las personas sobre la solución de los problemas por ellos mismos, idea que se desarrolla en los primeros artículos de la Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, ley 7727. Pero además, estos mecanismos constituyen una forma de acceso a la justicia, que busca agilizar la solución de las controversias suscitadas y mejorar la calidad de aquella, sobre todo desde la perspectiva de los usuarios, que pueden buscar opciones creativas para arreglar sus diferencias. Desde esta perspectiva, la solución de conflictos por métodos alternativos al judicial forma parte del derecho constitucional a tener acceso a una justicia pronta y cumplida, derecho contenido como se indicó en el artículo 41 constitucional.

Dentro de los mecanismos de resolución de conflictos, podemos ubicar la negociación, la conciliación y el arbitraje, entre otros. Para efectos de este estudio, nos referiremos únicamente a la conciliación.

"La conciliación es un proceso en el cual una Tercera Parte ... facilita la comunicación entre dos o más partes y con la atribución y capacidad potencial de orientar las discusiones facilitando la obtención de acuerdos diseñados y decididos exclusivamente por los Actores Primarios." [5]

La conciliación se encuentra regulada en el Capítulo II de la Ley sobre Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, ley 7727. En Costa Rica se ha manejado indistintamente el concepto de conciliación y mediación, ya que la ley referida las asemeja en cuanto a sus efectos y normas de aplicación. No obstante, en la práctica se ha utilizado el concepto de mediación para referirse, por lo general, a las conciliaciones o mediaciones

vecinales que se realizan en centros voluntarios, como las Casas de Justicia, dejándose el concepto de conciliación para los procesos judiciales o las que ocurren en los centros de resolución alterna de conflictos autorizados por el Ministerio de Justicia.

Sobre la utilización de estos procesos en tratándose de órganos estatales, esta Procuraduría General de la República se ha referido en varias oportunidades, señalando a la conciliación como una forma de transacción. Al respecto, se ha indicado:

"VI.-El instituto de la transacción y/o conciliación judicial, y su regulación en nuestro ordenamiento jurídico.

A diferencia del arbitraje, la transacción es un medio de auto-composición, pues son las mismas partes, sin participación de ningún tercero, que resuelven la controversia. No se valen de un agente externo que dirima el conflicto, ellas mismas, mediante acuerdo, lo hacen. (Al respecto, véase la OJ-048-99, op. cit.).

Por ello, la transacción se entiende "como el convenio que efectúan las partes haciéndose recíprocas concesiones con el fin de poner corto a sus diferencias de carácter litigioso, es una de las formas más sencillas que la ley permite para dirimir las controversias" (Dictamen C-074-89).

En cuanto a las concesiones recíprocas a las que se alude, es preciso aclarar que: "... la jurisprudencia afirma como necesaria esta reciprocidad, no exige en modo alguno que los sacrificios sean de igual valor. Así, el simple deseo de evitar un pleito largo y costoso puede legitimar, a título de transacción el abandono de derechos relativamente importante..." (Planiol, Marcel y Ripert, Jorge. "Tratado Práctico de Derecho Civil Francés", Tomo XI. Los Contratos Civiles, Segunda Parte, Cultural S.A., La Habana, 1946, N° 1533, p. 921, Citado en el dictamen C-014-92 de 22 de enero de 1992).

En lo que interesa a la consulta formulada, debemos indicar que el artículo 27.3 de la Ley General de la Administración Pública dispone que corresponderá conjuntamente al Presidente y al Ministro respectivo "transar y comprometer en árbitros los asuntos del ramo".

El artículo 219 del Código Procesal Civil establece la transacción como una forma de terminación anormal del proceso judicial.

Por su parte, el artículo 2° de la Ley sobre Resolución Alterna de Conflictos y Promoción de la Paz Social -Número 7727- establece que tanto la negociación, la mediación, la conciliación y otros mecanismos similares se aplican "para solucionar sus diferencias patrimoniales". Y el artículo 18 *Ibidem* dispone que "Todo sujeto de derecho público, incluyendo el Estado, podrá someter sus

controversias a arbitraje de conformidad con las reglas de la presente ley y el inciso 3), del artículo 27 de la Ley General de la Administración Pública"

Si bien es cierto, esta última norma no hace mención expresa de la conciliación y/o transacción, a la luz de estas disposiciones, se puede afirmar que existe una autorización general para que la Administración pueda someter sus diferencias a transacción, lo anterior por mención expresa del artículo 27 antes aludido y la conciliación por interpretación ampliativa del citado numeral 18.

Y cabe advertir, como ya lo hicimos, que mediante interpretación, tanto de esta Procuraduría como de la Contraloría General, se ha considerado que tanto la Administración centralizada como la descentralizada, incluidas las corporaciones territoriales municipales, están autorizadas a acudir tanto al arbitraje como a la transacción (Al respecto, véanse los dictámenes C-225-88 de 11 de noviembre de 1988 de la Procuraduría General, y 2239 de 23 de febrero de 1996 de la Contraloría General).

De manera general, la decisión de transar o conciliar, así como la de acudir a un arbitraje, debe ser tomada por el jerarca respectivo, aunque la implementación del acuerdo puede ser llevado a la práctica por un funcionario distinto del jerarca, como una delegación de funciones o bien utilizando la figura de la representación institucional. Pero en todo caso, la decisión de transar debe estar debidamente motivada.

En cuanto a las materias transigibles, no existe disposición alguna que expresamente las regule, por lo cual, en tesis de principio, podría pensarse en una amplitud mayor que la existente entratándose del arbitraje, pues a diferencia de ésta, en la conciliación y/o transacción, es la propia Administración la que se encuentra negociando y resolviendo, y no un tercero.

En todo caso, debemos advertir que la limitación va a estar definida por la imposibilidad de negociar en contra de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico. De esta forma, no es posible que se concilie aspectos sobre los que hay norma expresa en contrario, incluidas las reglamentarias, por el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. De lo cual deviene la imposibilidad de transar o conciliar sobre la exigibilidad misma del canon en cuestión.

Dentro de este marco de referencia general, es posible concluir que sería legalmente procedente utilizar o aplicar, por parte de las municipalidades, el mecanismo de la conciliación y/o transacción dentro de un proceso judicial en trámite, no teniendo más límite que propio principio de legalidad al que inexorablemente está sometida la Administración Pública, y por

supuesto, el acto por el cual el órgano superior jerárquico acuerde optar por dichos mecanismos, deberá estar debidamente motivado.” (C-111-2001 del 16 de abril del 2001 [6])

II. SOBRE LA CONCILIACION EN EL CENTRO DE CONCILIACION DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.

La conciliación que se consulta fue realizada en el Centro de Conciliación del Ministerio de Trabajo, razón por la cual procederemos someramente a referirnos a dicho instrumento.

El artículo 46 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo, Ley 1860 del 21 de abril de 1955, establece la posibilidad de que el Ministerio de Trabajo realice conciliaciones entre los patronos y trabajadores para fomentar la paz en las relaciones laborales. Al respecto, señala dicho artículo:

Artículo 43.-

En los conflictos de trabajo que se presenten entre patronos y trabajadores, o entre éstos, podrá intervenir esta Oficina, a fin de prevenir su desarrollo o lograr la conciliación extrajudicial, si ya se hubieren suscitado, a requerimiento de cualquiera de las partes interesadas.

Para tal efecto, citará a una comparecencia en la cual oirá a las partes en conflicto o bien a sus representantes con poderes legales suficientes, luego les propondrá medios de solución de acuerdo con las leyes de trabajo. De todo eso, en la misma comparecencia, se levantará un acta, que será firmada por los presentes. Si alguna de las partes no firma se dejará constancia de ello. En el caso de que los conflictos de trabajo sean individuales, también se levantará un acta cuando no comparezca alguna de las partes citadas. (Este segundo párrafo fue así reformado por el artículo 5° de la ley No.7360 del 4 de noviembre de 1993)

A partir de lo establecido en esta norma, el Ministerio de Trabajo creó el Centro Conciliación en materia de relaciones laborales, centro que fue autorizado por la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos del Ministerio de Justicia.

Señalan los artículos 1 y 2 del Reglamento de Operación del Centro de Resolución de Conflictos Laborales, lo siguiente:

“Artículo 1. El Centro de Resolución de Conflictos Laborales es una dependencia del Ministerio de Trabajo, pero que goza de independencia técnica en su tarea de promover, ejercer y difundir la utilización de mecanismos alternos de solución de conflictos, especialmente la mediación/conciliación en conflictos laborales individuales.

Artículo 2. Centro de Resolución de Conflictos Laborales desarrollará labores de mediación interpartes en el marco de lo establecido por la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social, No. 7727 del 9 de diciembre de 1997 (en lo sucesivo LA LEY) y su reglamento, así como con base en lo establecido por el Código de Trabajo vigente."

A partir de lo expuesto, la conciliación que se realice en el Centro de Resolución de Conflictos Laborales tendrá el valor de una conciliación extrajudicial. Sobre las conciliaciones realizadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha indicado:

"IV.-SOBRE LA VALIDEZ DE LA CONCILIACIÓN ANTE EL MINISTERIO DE TRABAJO: Ahora bien, los artículos 39, 43, 44 y 45 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, número 1860, del 21 de abril de 1955 y sus reformas, disponen que la Oficina de Asuntos Gremiales y Conciliación Administrativa tienen entre sus funciones, intervenir en los conflictos de trabajo con el objeto de tratar de solucionarlos. El artículo 43, establece que el acuerdo logrado entre las partes, ante esa instancia, tiene el carácter de una conciliación extrajudicial: ²En los conflictos de trabajo que se presenten entre patronos y trabajadores, o entre éstos, podrá intervenir esta Oficina, a fin de prevenir su desarrollo o lograr la conciliación extrajudicial, si ya se hubieren suscitado, a requerimiento de cualquiera de las partes interesadas. Para tal efecto citará a una comparecencia, en la cual solamente oírán a las partes en conflicto, proponiéndoles luego medios de solución de acuerdo con las leyes de trabajo, de todo lo cual levantará en el mismo instante una acta, que será firmada por el funcionario presente y por los interesados que supieren y quisieren hacerlo ². En virtud de lo expuesto, se colige que es válida la conciliación extrajudicial con intervención del Ministerio de Trabajo; y, que tiene límites según la doctrina legal y jurisprudencial; esto es, que sólo ha de recaer sobre derechos disponibles o transigibles siendo imposible transar sobre aquellos que son indiscutibles, incontrovertidos o no litigiosos, como sería el caso del pago del salario ordinario y extraordinario que no estén en discusión, las vacaciones y el aguinaldo." (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 147-2003 de las diez horas diez minutos del veintiséis de marzo de dos mil tres.) [7]

III. SOBRE EL ACUERDO CONCILIATORIO Y EL VALOR DE LA COSA JUZGADA MATERIAL..

Como se señala en el primer apartado, el acuerdo conciliatorio es asimilable a la transacción, en el tanto ambos constituyen acuerdos o convenios por medio de los cuales se resuelven derechos

litigiosos, a través de concesiones mutuas. El acuerdo conciliatorio, por tanto, debe identificarse como un acuerdo de voluntades al cual la ley le otorga efectos especiales, según lo indicado en el artículo 9 de la Ley 7727.

El carácter contractual del acuerdo conciliatorio resulta innegable, no sólo por lo que nos indica su nombre, sino porque esa era la intención del legislador al formular la ley. Al respecto, es importante retomar lo señalado ante la Comisión de Asuntos Jurídicos por el Dr. Diego Baudrit Carrillo, redactor del proyecto de ley presentado:

"El sentido que tiene el proyecto de ley es sacar del Código Procesal Civil muchas de las materias, para desprocesalizar algunas de ellas, sobre todo, para darle más oportunidades a los particulares de que arreglen sus conflictos mediante acuerdos. Lo que este proyecto de ley intenta hacer es darle eficacia a esos acuerdos.

Hasta el momento, solo tenemos la institución de la transacción. ¿Qué tiene la transacción cuando se conviene? Tiene fuerza o eficacia de cosa juzgada material, como si se tratara de una sentencia.

La transacción tiene la característica de ser un contrato, en el cual, los sujetos que están inmersos en un conflicto hacen renunciaciones recíprocas. Tienen que existir esas renunciaciones recíprocas para que haya transacción. Esa transacción, entonces, tiene carácter de cosa juzgada y pone fin definitivamente al conflicto. Cualquier otro acuerdo que no tuviera esa característica de referirse, en primer lugar a cuestiones patrimoniales, después debe de consistir en renunciaciones recíprocas, no tendría carácter de ejecutorio y para ejecutar un convenio de estos sería necesario todo un proceso ordinario.

En el capítulo dos, la economía en la que se base es esa: darle fuerza ejecutoria a los acuerdos conciliatorios, aunque no implique una transacción." " (Acta de la sesión número 137 de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos, del 22 de abril de 1997)

El artículo 9 de la Ley 7727 señala efectos especiales al acuerdo entre partes, otorgándole el valor de cosa juzgada material. Señala el artículo:

"Los acuerdos de conciliación judiciales una vez homologados por el juez, y los extrajudiciales, tendrán autoridad y eficiencia de cosa juzgada material y serán ejecutorios en forma inmediata"

El valor de cosa juzgada material asignado al acuerdo judicial no significa otra cosa que la imposibilidad de revisar el acuerdo conciliatorio salvo en aquellos casos previstos por la ley.

Así, la eficacia y autoridad de cosa juzgada material asignada al acuerdo conciliatorio se encuentra sustentado en el principio de seguridad jurídica, haciendo inmutable e inimpugnable el acuerdo conciliatorio, y otorgándole ejecutividad al mismo. Sobre los efectos de la cosa juzgada material, ha señalado la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia:

"La jurisprudencia de esta Sala ha establecido que la cosa juzgada en esta materia tiene su sustento en la doctrina del numeral 162 del Código Procesal Civil y considera bajo esta naturaleza o estado jurídico, todas aquellas sentencias firmes dictadas en procesos ordinarios o abreviados, así como las resoluciones a las cuales la ley les confiere expresamente ese efecto. Las características y alcances de la cosa juzgada, ya han sido objeto de análisis por parte de esta Sala; así, en la resolución No. 22 de las 10 horas del 23 de febrero de 1996 indicó: "...Las sentencias revestidas de cosa juzgada material, ..., en relación a su eficacia presentan tres características: inimpugnabilidad, inmutabilidad y coercibilidad. La inimpugnabilidad consiste en la inoperancia de recursos ordinarios o en la inadmisibilidad de juicios posteriores tendientes a resurgir las cuestiones ya decididas. Es inmutable porque deviene inmodificable. Es coercible pues podrá ser ejecutada forzosamente. En doctrina se destacan dos efectos derivados de la cosa juzgada: a) efecto negativo: las partes no pueden pretender revivir la misma discusión en un nuevo proceso de lo ya decidido y, b) efecto positivo: la parte cuyo derecho le ha sido declarado en la parte dispositiva de la sentencia puede ejecutar ese fallo sin restricción, en la medida de lo resuelto y el juez no podrá negarse al cumplimiento de la misma. Corolario de lo anterior, el órgano executor del fallo debe ajustarse a los lineamientos establecidos en la parte dispositiva de la sentencia ejecutoriada. No puede ni debe alterar por exceso o defecto o interpretar arbitrariamente lo ya resuelto en firme. (En este mismo sentido, puede consultarse la número 56 de las 15 horas cinco minutos del 31 de mayo de 1995 y 43 de las 14 horas 15 minutos del 4 de mayo de 1998, ambas de esta Sala). De lo anterior se colige que las resoluciones que ostenten la condición de cosa juzgada en su grado material, adquieren un nivel de estabilidad jurídica que las hace oponibles a la situación jurídica particular de las partes involucradas en el litigio o causa dentro de la cual se ha dictado, y a otros que pretendan establecerse sobre el objeto del proceso en virtud del cual se ha emitido. (...) Sobre el particular este órgano colegiado ha sido claro en las dimensiones de las sentencias con autoridad de cosa juzgada material; así, en la sentencia No. 740-F-99 de las 14 horas 45 minutos del 1 de diciembre de 1999 estableció: "Al resolver en forma definitiva de las controversias sometidas a su

conocimiento, el Estado, a través del Poder Judicial, asume y pone en operación una de las más importantes funciones en él recaídas: la jurisdiccional. Para que tal función pueda efectuarse en forma eficaz, las decisiones inherentes a la potestad paralelamente otorgada, revisten dos características fundamentales: inmutabilidad y definitividad absolutas. Solamente en casos de excepción, contemplados por la ley, tales características pueden ser relativas. A esta particularidad de la función jurisdiccional, se le ha denominado en doctrina y en jurisprudencia, COSA JUZGADA. Por medio de ella se establece que la voluntad del Estado, contenida en la ley, es definitiva e inmutable para el caso concreto, lo cual es básico para la certeza y seguridad jurídicas. Esa voluntad es declarada por el Juez en sentencia. De esa manera se busca ponerle fin a los asuntos decididos en fallo judicial, impedir el sucesivo replanteamiento del conflicto, evitando así la incertidumbre jurídica, todo lo cual propende a la eficacia de la función jurisdiccional del Estado." (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 069-2005 de las once horas diez minutos del nueve de febrero del dos mil cinco)

Más adelante, en esa misma sentencia, la Sala Primera analiza la aplicación de la cosa juzgada material al acuerdo conciliatorio, señalando lo siguiente:

" Ahora bien, la misma Ley No. 7727 dispone en el numeral 7 que tratándose de conciliación en sede judicial, los acuerdos adoptados deberán ser homologados por un juez dentro del plazo de tres días siguientes a la última audiencia de conciliación. Ese mismo cuerpo legal dispone en su artículo noveno que los acuerdos de conciliación judiciales una vez homologados por el Juez, tendrán autoridad y eficacia de cosa juzgada material y serán ejecutorios en forma inmediata. Ante tal disposición, es claro que si las partes ya habían llegado a acuerdos en la fase de conciliación convocada al efecto y el juez competente homologó dichos acuerdos, tales convenciones habían adquirido ya el carácter de cosa juzgada material y, por ende, le son aplicables las condiciones, características y efectos inherentes a este instituto jurídico, es decir, carecen de recurso ulterior y son ejecutables de forma inmediata, sin que puedan ser objeto de análisis en otro proceso o en el mismo, salvo la revisión establecida como mecanismo excepcional y tasado." (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 069-2005 de las once horas diez minutos del nueve de febrero del dos mil cinco)

En un sentido similar, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha señalado respecto de los acuerdos adoptados en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, lo siguiente:

"A las conciliaciones celebradas ante el Ministerio de Trabajo se

les debe reconocer plena validez, independientemente de la responsabilidad del funcionario que autoriza el acuerdo si se incurre en alguna violación a las leyes laborales la que, en todo caso, podrá ser exigida por las vías correspondientes, quebranto eventual que, de producirse, no tiene la virtud de afectar la validez ni la eficacia del arreglo. De lo contrario, el sistema de conciliación administrativa se tornaría en írrito e insostenible; ya que, si se reconociera la posibilidad de atacar esos acuerdos, por los motivos dichos, tales conciliaciones no cumplirían su finalidad, cual es, precisamente, ponerle fin a los conflictos, pues se estaría permitiendo su reapertura, en la sede judicial. Para resolver de esta manera, debe destacarse la importancia social que tienen las soluciones conciliadas de los conflictos: ² En fin, es evidente que los tribunales judiciales son insuficientes para responder con celeridad a la litigiosidad tan acentuada que provocan las relaciones laborales modernas. Como señalaremos más adelante, movimientos como el norteamericano de ² Alternative Dispute Resolution ² tienen su origen y causa en el convencimiento de que, por más recursos que la sociedad ponga al servicio de la jurisdicción, el nivel de conflictividad desbordará la capacidad de funcionamiento de esta última. La búsqueda de alternativas no judiciales se convierte así en una necesidad para la propia capacidad de la sociedad de solucionar la controversia que las relaciones sociales originan, y dentro de ellas muy especialmente las laborales ² (SALVADOR DEL REY GUANTER, ² Reflexiones generales sobre los medios extrajudiciales de solución de conflictos en el ámbito laboral ², en: Jornadas sobre solución extrajudicial de conflictos laborales, Consejo Económico y Social de la Comunidad de Madrid, 1994, p.30)...". (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 147-2003 de las diez horas diez minutos del veintiséis de marzo de dos mil tres, el resaltado es del original.) [8]

Ahora bien, no obstante el valor de cosa juzgada material asignado al acuerdo conciliatorio, la misma ley de Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social contempla la posibilidad de revisión de los acuerdos conciliatorios. En efecto, el artículo 14 de dicho cuerpo normativo otorga un valor privilegiado al testimonio brindado por el conciliador dentro del proceso en que se discuta judicialmente la "eficacia o validez" de un acuerdo conciliatorio. Al respecto, señala el artículo 14:

"Es absolutamente confidencial el contenido de las actividades preparatorias, conversaciones y convenios parciales del acuerdo conciliatorio. El mediador o conciliador no podrá revelar el contenido de las discusiones ni los acuerdos parciales de las partes, en este sentido se entiende que al mediador o conciliador le asiste el secreto profesional.

Las partes no pueden revelar al mediador o conciliador de ese deber, ni tendrá valor probatorio el testimonio o la confesión de las partes ni de los mediadores sobre lo ocurrido o expresado en la audiencia o audiencias de mediación o conciliación, salvo si se trata de procesos penales o civiles en los que se discuta la posible responsabilidad del mediador o conciliador, o se trata de aclarar o interpretar los alcances del acuerdo conciliatorio que se haya logrado concluir, con motivo de esas audiencias.

Si se llegare a un acuerdo conciliatorio y se discutiere judicialmente su eficacia o validez, el mediador o conciliador será considerado testigo privilegiado del contenido del acuerdo y del proceso con que se llegó a él." (lo resaltado no es del original)

La norma no resulta clara en cuanto a los alcances de esta posibilidad de revisión del acuerdo conciliatorio, toda vez que no se refiere expresamente a los casos -causales- en que será posible discutir la "eficacia o validez" de un acuerdo, ni mucho menos al proceso que se podría desarrollar para ello. Adicionalmente, debemos señalar que la regulación se encuentra dentro de un artículo referido al secreto profesional de los conciliadores, por lo que tampoco esto arroja alguna luz al respecto.

Los antecedentes legislativos de la norma en comentario tampoco nos brindan mayor claridad. Según el expediente legislativo, el párrafo del artículo en comentario formaba parte del texto original presentado a consideración de la Asamblea Legislativa, sin que haya sido objeto de discusión durante el debate legislativo [9].

En virtud de la ausencia de antecedentes legislativos que permitan realizar una interpretación histórica del texto del artículo 14, debemos interpretar la norma tratando de integrar con el resto del ordenamiento jurídico.

De esta manera, tenemos que la posibilidad de actuar de los órganos estatales está regida por el Principio de Legalidad, según el cual la Administración sólo podrá realizar aquello que le está expresamente permitido. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política, que señala:

Artículo 11.-Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública. La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal

para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas.

A partir de este principio, podremos concluir que el Estado sólo podrá realizar conciliaciones extrajudiciales cuando se cumplan los presupuestos que al efecto establece la Ley 7727.

Por lo tanto, y a partir de lo señalado por el artículo 14 de reiterada cita, podemos extraer que el acuerdo conciliatorio es revisable en cuanto a su "eficacia o validez", si se irrespetan los presupuestos contenidos en la Ley 7727, por lo que deberá identificarse cuáles son los elementos que determinan la eficacia y la validez de un acuerdo conciliatorio, para conocer las causales por las cuales puede ser revisado.

Bajo esta inteligencia, la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social contiene dos normas que establecen requisitos para los acuerdos conciliatorios: la primera, contenida en el artículo 2 de la ley de cita, y que establece los presupuestos en los cuales se podrá someter un asunto a mecanismos de resolución alternativa de conflictos y la segunda, contenida en el artículo 12 y que señala expresamente cuáles requisitos deberá tener un acuerdo conciliatorio para ser considerado como tal.

Señalan dichos artículos lo siguiente:

"ARTICULO 2.

Toda persona tiene el derecho de recurrir al diálogo, la negociación, la mediación, la conciliación, el arbitraje y otras técnicas similares, para solucionar sus diferencias patrimoniales de naturaleza disponible." (el resaltado no es del original)

ARTÍCULO 12.-

Los acuerdos adoptados con motivo de un proceso de mediación o conciliación, judicial o extrajudicial, deberán cumplir los siguientes requisitos:

- a) Indicación de los nombres de las partes y sus calidades.
- b) Mención clara del objeto del conflicto y de sus alcances.
- c) Indicación del nombre de los mediadores, los conciliadores y, si se aplica, el nombre de la institución para la cual trabajan.
- d) Relación puntual de los acuerdos adoptados.
- e) Si hubiere proceso judicial o administrativo iniciado o pendiente, indicar, expresamente, la institución que lo conoce, el número de expediente y su estado actual y la mención de la voluntad de las partes de concluir, parcial o totalmente, ese

proceso.

f) El conciliador o mediador deberá hacer constar en el documento que ha informado a las partes de los derechos que se encuentran en juego y les ha advertido que el acuerdo puede no satisfacer todos sus intereses.

También deberá hacer constar que ha advertido a las partes sobre el derecho que las asiste de consultar, el contenido del acuerdo, con un abogado antes de firmarlo.

g) Las firmas de todas las partes involucradas, así como la del mediador o conciliador.

h) Indicación de la dirección exacta donde las partes recibirán notificaciones."

La Ley en comentario no indica expresamente cuál será la sanción ante la ausencia de los requisitos apuntados. No obstante, de una revisión del expediente legislativo en el cual se tramitó el proyecto de ley, es posible extraer que la intención del legislador era que en ausencia de estos requisitos, el acuerdo conciliatorio fuera anulable.

Al respecto, interesa reseñar el comentario realizado por el Diputado Villanueva Monge al presentar el proyecto de ley sustitutivo que realizó la Subcomisión nombrada para analizar éste proyecto de ley en la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos.

"Son pocas las modificaciones que se están haciendo. Se está exigiendo únicamente la homologación cuando los acuerdos son judiciales y como se supone que son ejecutorios los extrajudiciales, los quitamos para éste, porque no son necesarios, porque de por si tienen carácter de cosa juzgada y ejecutorio.

También, cuando faltan los requisitos, podrán anularse y entre los requisitos de los jueces o de los árbitros está el que cuando son árbitros de derecho, deben tener cinco años de experiencia." (acta de la sesión número 14 de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos del 11 de junio de 1997)

Interpretando las palabras del diputado Villanueva, en aquellos casos en que el acuerdo conciliatorio no cumpla con los requisitos exigidos por la ley, será anulable.

Este es un efecto que puede extraerse de la propia inteligencia del artículo 2 de la Ley 7727. En efecto, el artículo 2 de la ley establece los presupuestos necesarios para que una "persona" pueda resolver sus conflictos mediante estos mecanismos. Sin entrar a analizar que debe considerarse un asunto patrimonial de naturaleza disponible cuando el Estado o alguno de sus entes se encuentra ante esta posibilidad, lo cierto es que la patrimonialidad y

disponibilidad de los asuntos constituye un límite de acción en estos mecanismos.

Sobre este aspecto, señalaba en la Comisión de Asuntos Jurídicos don Diego Baudrit Carrillo, lo siguiente:

"... La conciliación y la mediación deberían de estar insertas dentro del ámbito de lo que es materia patrimonial, que además de patrimonial, materia disponible. Porque no todo lo patrimonial es disponible. Entonces, sobre los derechos que se tuviera libre disposición, podría existir la conciliación, acuerdos libres de las partes" (Acta de la sesión número 137 de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos, del 22 de abril de 1997)

De lo expuesto, podemos concluir que la posibilidad que tienen las partes de disponer del asunto objeto de discusión, es un requisito indispensable para la existencia de la conciliación, por lo que ante la ausencia de este poder de disposición, estaríamos ante un acuerdo cuyo objeto es imposible por ser contrario a los presupuestos jurídicos contenidos en el artículo 2 de repetida cita, y por lo tanto, anulable según los términos expresados en el artículo 14 de la Ley RAC.

Como abono a esta tesis, debemos señalar que en las pocas ocasiones en las que la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia se ha referido al tema del valor de las conciliaciones extrajudiciales, a pesar de sostener el valor de cosa juzgada material en los acuerdos conciliatorios, ha partido de la premisa general de que la conciliación debe versar sobre derechos transigibles [10]. Específicamente, en la resolución número 825-2000 de las diez horas del trece de setiembre del año dos mil, dicha Sala señaló que sólo podría considerarse como cubierto por el valor de cosa juzgada aquellas materias que resultaban disponibles, entrando a discutir aspectos que consideró no disponibles. En dicha resolución, el Tribunal señaló:

"Los señores Jueces del Tribunal del Segundo Circuito Judicial de la Zona Atlántica le otorgaron, al compromiso conciliatorio plena validez y eficacia, aceptándolo como un finiquito laboral. Mas, de la lectura de dicho documento se desprende, sin lugar a dudas que, el mencionado acuerdo tuvo como objeto principal poner fin a la discusión respecto del derecho del trabajador a que se le reconocieran las indemnizaciones derivadas de la ruptura de la relación laboral sin responsabilidad patronal, a saber, del preaviso, del auxilio de cesantía, vacaciones, aguinaldo, horas extra, etc.; razón por la cual, se le deben dar los alcances jurídicos de una conciliación extra judicial plenamente válida conforme al ordenamiento jurídico precitado. ... La Sala estima que se deben delimitar los alcances del arreglo, o sea, concretar los derechos incluidos en la negociación conciliatoria, y, en

segundo lugar, su conformidad con las normas laborales vigentes, pero sin olvidar que los acuerdos conciliatorios, se generan sobre expectativas, o bien, sobre derechos litigiosos, los que, sin lugar a dudas, pueden ser transigidos, conciliados o negociados.-

V.- Que tal y como se indicó, todos los extremos reclamados, tanto el preaviso, la cesantía como las horas extraordinarias son litigiosos en sentido estricto y, por consiguiente, objeto de conciliación. Las vacaciones, el aguinaldo y los salarios ordinarios, son derechos indiscutibles e irrenunciables (artículo 74 de la Constitución Política, 11, 14, 17, 153, 154, 156, 162, 163, 169 y 171 del Código de Trabajo y 1º, 4, 6 y 10 de la Ley No. 2412 de 23 de octubre de 1959, de aguinaldo en la empresa privada). Por tales motivos, aún cuando se considerara que con el mencionado acuerdo se pretendía dar por finiquitada la discusión sobre el derecho a todos ellos, no se podría tampoco estimar que deben incluirse las vacaciones y el aguinaldo. Para el ordenamiento jurídico costarricense, el trabajo es, a la vez, un derecho y un deber, no una simple mercancía, que está sujeto a una especial protección constitucional en sus aspectos esenciales, dentro de los cuales está lo relativo a la remuneración económica. El salario, como contraprestación debida a la persona trabajadora, por la labor efectuada o que deba efectuar o por los servicios prestados o que deba prestar, no es sólo una obligación de la parte patronal, es también un derecho tutelado constitucionalmente (ordinales 56 y 57). Tratándose de la prestación laboral, en período extraordinario, la Carta Política prevé, en su precepto 58, la forma en que ha de pagarse.-

VI.- Que siendo como lo es, el tema de la conciliación laboral extrajudicial de reciente discusión a nivel de esta Sala, en cuanto a eliminar toda suerte de homologación judicial, y de tener por buenos, legales y convenientes para la sociedad civil, los acuerdos conciliatorios celebrados ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, procedemos a continuación a transcribir, por tratar el mismo tema y en iguales términos, el considerando V, de la única sentencia anterior a ésta sobre el mismo tema de la conciliación en materia de trabajo, que es la N° 00170-99 de las nueve horas cincuenta minutos del dieciocho de junio de mil novecientos noventa y nueve, de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, la que tiene dos votos salvados..

En consecuencia, de conformidad con lo analizado, tomando en cuenta que la excepción de transacción fue denegada correctamente respecto de los extremos de vacaciones y de aguinaldo, la cual sólo debió ser acogida con relación a los extremos litigiosos de preaviso, de auxilio de cesantía y horas extra."

La anterior sentencia explica que aún cuando se ha establecido el

valor de cosa juzgada material para los acuerdos conciliatorios, éstos no pueden incorporar aspectos que no sean negociables para las partes, según los parámetros establecidos por el artículo 2 de la Ley 7727. Si bien no puede considerarse que ésta sea jurisprudencia sostenida de la Sala Segunda -por cuanto sólo existe una única sentencia en este sentido-, resulta un antecedente importante en virtud de la poca oportunidad que ha tenido dicho Tribunal de pronunciarse al respecto.

Por otra parte, debe señalarse que en el caso de los acuerdos conciliatorios en los cuales el Estado es parte, esta imposibilidad jurídica para conciliar asuntos no autorizados por la Ley 7727 afecta, además, al acto administrativo a través del cual se adoptó la decisión de conciliar.

En efecto, ya en reiterados pronunciamientos, este Órgano Asesor ha insistido en que la decisión de asistir a una conciliación debe ser adoptada por el jerarca respectivo mediante un acto administrativo debidamente fundamentado [11]. Ahora bien, si el objeto de la conciliación no responde a los parámetros establecidos por el artículo 2 de la Ley RAC, es decir, no era patrimonial o disponible para el Estado [12], el contenido del acto administrativo que decide ir a una conciliación resulta ilícito, en virtud del Principio de Legalidad que ordena las actuaciones del Estado, y que por lo tanto, hace que dicho acto administrativo adolezca de un vicio de nulidad absoluta.

Pero además, la nulidad del acto administrativo que establecía la posibilidad de acudir a una conciliación, afecta también la validez del acuerdo conciliatorio, en el tanto vicia la voluntad de una de las partes del acuerdo: la voluntad estatal.

Como se indicó líneas atrás, la naturaleza contractual del acuerdo conciliatorio resulta innegable, ya que fue ideado como un mecanismo en donde las partes pueden transar los asuntos patrimoniales y disponibles.

De conformidad con los artículos 1368 y 1007 del Código Civil, la transacción, en tanto contrato, requiere para su validez, del consentimiento de las partes. Tal y como se manifestó supra, el consentimiento o la manifestación de voluntad del Estado se produce a través de un acto administrativo debidamente fundamentado, por lo que la nulidad declarada de éste acto administrativo, torna a la voluntad estatal inexistente, afectando la validez del acuerdo conciliatorio.

En un caso similar, en el cual se discutía los alcances de un acuerdo conciliatorio suscitado entre un ente estatal y un grupo de trabajadores, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia señaló:

“La facultad de transigir, la estableció la ley, a la Junta Directiva, integrada por siete miembros, artículos 8 y 18 inciso o) de la Ley N° 6735 del 29 de marzo de 1982, y la normativa citada, no autoriza la delegación de esa potestad, en tres o uno solo de sus miembros. Para comprometer el patrimonio estatal, dentro del proceso, se requería un pronunciamiento expreso de la Junta Directiva, que es la única facultada para transigir. El acuerdo de la Junta, que se transcribió, no indica que a los señores Aguilar Sevilla, Bolaños Alpízar, y Villalobos Barquero, se les autorizaba para transigir en un monto determinado, y no hay ninguna disposición que permita delegar en esas tres personas, la atribución otorgada al órgano colegiado. En consecuencia, la actuación del señor Villalobos Barquero, en la diligencia de conciliación celebrada en el Juzgado de Trabajo de esta ciudad, carece de sustento legal. Nótese, por otra parte, que el escrito de contestación de la demanda, contiene la posición de la institución demandada en cuanto a las pretensiones del reclamante y al ser presentada, estableció el marco del debate, el cual difiere de lo conciliado. De acuerdo con lo expuesto, la actuación del apoderado en la conciliación, excedió las facultades legales, y lo mismo ocurre con la Junta Directiva, que no podía traspasar o delegar sus atribuciones como ente colegiado, a uno de sus miembros.” (Sala Segunda, resolución número 82 de las catorce hors del veinte de marzo de mil novecientos noventa y seis.)

Si bien la resolución es anterior a la vigencia de la Ley 7727, en nuestro criterio resulta de aplicación actual en el tanto las normas para poder conformar la voluntad del órgano administrativo se mantienen vigentes.

La nulidad del acto administrativo que contiene la decisión de acudir a un proceso conciliatorio en asuntos no disponibles, puede generar responsabilidad para el servidor público que emitió el acto, de conformidad con lo señalado por los artículos 199 de la Ley General de la Administración Pública y 110 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, este último en tratándose de asuntos que involucren a la Hacienda Pública.

El otro presupuesto para que se otorgue la validez y eficacia a los acuerdos conciliatorios, es que se cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 12 de la Ley 7727, ya citado anteriormente. Esta norma contempla una serie de requisitos formales, indispensables para que se pueda considerar al acuerdo conciliatorio como tal. La ausencia de estos requisitos hará que el acuerdo conciliatorio no pueda ser considerado tal, perdiendo el valor de cosa juzgada material en estos supuestos.

Por último, es preciso referirse al órgano que podría revisar los

acuerdos conciliatorios y bajo qué procedimiento, aspecto que como ya se adelantó tampoco es posible extraer del artículo 14 de la Ley 7727.

Ya indicamos anteriormente que la falta de cumplimiento de los presupuestos establecidos en el artículo 2 de la Ley 7727 puede viciar de nulidad el acuerdo conciliatorio, nulidad que podría extenderse también al acto administrativo por el cual se formuló la voluntad de la Administración de asistir a la conciliación, si este acto de autorización ha incumplido los presupuestos de la citada ley.

En virtud de lo anterior, y por ser parte un órgano del Estado, el proceso que deberá incoarse es el juicio ordinario en vía contencioso administrativa, al tenor de lo establecido por los artículos 1 y 2 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En este punto, debemos hacer la advertencia de que, a pesar de que pueda estarse discutiendo la validez o eficacia de un acuerdo conciliatorio, en virtud del valor de cosa juzgada material otorgado por el artículo 9 de la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos y Promoción de la Paz Social a los acuerdos conciliatorios extrajudiciales, ésta discusión sobre la validez o eficacia no impedirá que el acuerdo sea ejecutado, aún en la vía judicial, a través del procedimiento de ejecución de sentencias - artículos 692 y siguientes del Código Procesal Civil-."

FUENTES CITADAS:

- 1 BADELL MADRID, Rafael. Los Medios Alternativos de Resolución de Conflictos en el Proceso Contencioso Administrativo. Consultada el 7 de mayo de 2007. Disponible en: http://www.cejamericas.org/doc/documentos/marc_medios.pdf.
- 2 Ley Número 8508. Costa Rica, 28 de abril de 2006 (entreda en vigencia el 1º de enero de 2008).
- 3 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dictamen No. 369, del dieciocho de setiembre de dos mil seis.