

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

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo

(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: ARREGLO DIRECTO EN COSTA RICA

Índice de contenido

GENERALIDADES.....	2
COMITÉ PERMANENTE DE TRABAJADORES.....	3
PROCEDIMIENTO.....	4
EFECTOS.....	5
CARACTERÍSTICAS.....	5
CARACTERISTICAS DEL ARREGLO DIRECTO QUE LO DIFERENCIAN DE LA CONVENCIÓN COLECTIVA DE TRABAJO.....	6
JURISPRUDENCIA.....	7
EL ARREGLO DIRECTO NO CONSTITUYE UN ACTO DECLARATORIO DE DERECHOS.....	7
OBLIGACIÓN SALARIAL NACIDA DE ARREGLO DIRECTO.....	8
INCONSTITUCIONALIDAD DE APLICAR LOS PROCEDIMIENTOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS COLECTIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO.....	22

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

GENERALIDADES

[MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL]¹

“El Arreglo Directo(1) es una forma de negociación colectiva, que se lleva a cabo con la sola intervención de las partes –patrono(a) o sus representantes y trabajadores(as) agrupados(as) en gremios o comités representativos- o con la de una tercera persona –amigable componedor(a)(2)- con el fin de resolver sus diferencias socio-laborales, antes de iniciar un conflicto colectivo propiamente dicho, o como medio de ponerle fin, si ya se hubiera recurrido a una medida de presión.

Se trata de una acción recíproca de diálogo, dentro de los mejores términos de armonía y de buena fe, por medio de la cual se busca elaborar un instrumento jurídico que regule colectivamente las condiciones de trabajo o que brinde solución de una manera efectiva a determinados problemas laborales.”

[CÓDIGO DE TRABAJO]²

“ARTICULO 504.- Patronos y trabajadores tratarán de resolver sus diferencias por medio del arreglo directo, con la sola intervención de ellos o con la de cualesquiera otros amigables componedores. Al efecto, los trabajadores podrán constituir Consejos o Comités Permanentes en cada lugar de trabajo, compuestos por no más de tres miembros, quienes se encargarán de plantear a los patronos o a los representantes de éstos, verbalmente o por escrito, sus quejas o solicitudes. Dichos consejos o Comités harán siempre sus gestiones en forma atenta y cuando así procedieren, el patrono o su representante no podrá negarse a recibirlos, a la mayor brevedad que le sea posible.

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

[CÓDIGO DE TRABAJO]³

“ARTICULO 505.- Cuando las negociaciones entre patronos y trabajadores conduzcan a un arreglo, se levantará acta de lo acordado y se enviará

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

copia auténtica a la Oficina de Asuntos Gremiales y de

Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social dentro de las veinticuatro horas posteriores a su firma. La remisión la harán los patronos y, en su defecto, los trabajadores, sea directamente o por medio de la autoridad política o de trabajo local.

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

La Inspección General de Trabajo velará por que estos acuerdos no contraríen las disposiciones legales que protejan a los trabajadores y por que sean rigurosamente cumplidos por las partes. La contravención a lo pactado se sancionará con multa de diez a veinte colones si se tratare de trabajadores y de cien a doscientos colones en el caso de que los infractores fueren patronos, sin perjuicio de que la parte que ha cumplido pueda exigir ante los Tribunales de Trabajo la ejecución del acuerdo o el pago de los daños y perjuicios que se le hubieren causado.

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

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

[CÓDIGO DE TRABAJO]⁴

“ARTICULO 506.- Cada vez que se forme uno de los Consejos o Comités de que habla el artículo 504, sus miembros lo informarán así a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante una nota que suscribirán y enviarán dentro de los cinco días posteriores a su nombramiento.

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

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

(Así reformado tácitamente por el artículo 3° de la ley No.7360 del 4 de noviembre de 1993, que modificó la numeración del antiguo artículo 497, siendo ahora el 504).

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

NATURALEZA JURÍDICA DEL ARREGLO DIRECTO

[ALFARO MUÑOZ. Edgar]⁵

Cuál es la naturaleza jurídica de ese arreglo que puede ser concluido entre el patrono o patronos y el Comité Permanente de Trabajadores? Se trata de un convenio colectivo o convención colectiva strictu sensu, o se trata de un acuerdo sui géneris, de naturaleza particular?

El Código de trabajo no contiene la respuesta a estas interrogantes. Sin embargo, del análisis de otras normas contenidas en el mismo cuerpo de leyes se puede concluir que no se trata de una convención colectiva de empresas, puesto que, en ella, contrariamente a lo que aquí sucede, el sindicato es el único titular de la convención colectiva. Además de lo anterior, la ley señala (arts. 55, 58 y 63 del C.T.) de manera estricta, una serie de elementos mínimos que deben estar contenidos en dicho instrumento de reglamentación colectiva de las condiciones de trabajo. Nada de esto sucede en el caso del arreglo directo, el cual aparece más bien como una forma particular de solución del conflicto colectivo, sin constituir un convenio o convención colectiva en el sentido que se le otorga en el Código de Trabajo y en la doctrina laboral.

La Inspección General de Trabajo, debe velar para que en estos acuerdos no se contraríen las disposiciones legales; y, deben velar también, prescribe la ley: "... porque sean rigurosamente cumplidos por las partes (art. 498, párrafo 2 del C.T.)". Sin embargo, los medios que pone la ley a la disposición de la Inspección de Trabajo son totalmente inadaptados para poder realizar tal misión con seriedad. El no cumplimiento de lo pactado da lugar a la imposición de una multa irrisoria, que solo será impuesta después de un largo procedimiento ante los Tribunales

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

Judiciales, ya que el Inspector por sí mismo, no puede hacer efectivas esas multas. Y, por su parte, quien ha cumplido, conserva el derecho de pedir ante los Tribunales la ejecución de lo pactado, o el pago de los daños y perjuicios.

Lo anterior nos lleva a concluir que este medio de solución de los conflictos colectivos económicos y sociales, resulta ser un instrumento totalmente inadecuado a las soluciones urgentes que requieren las necesidades inmediatas de los trabajadores. La ejecución judicial de esos convenios, implica largos procedimientos que, por su tardanza y complicación, defraudan y desaniman a los obreros. Ello explica en parte, la no aplicación en el derecho costarricense de este medio de solucionar los conflictos colectivos de trabajo. Pero a nuestro juicio existen otras razones que hace inoperante este sistema.

COMITÉ PERMANENTE DE TRABAJADORES

[MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL]⁶

“Los(as) trabajadores(as) interesados(as) en negociar un arreglo directo, pueden(3) conformar un comité permanente de trabajadores que represente fielmente sus intereses. Dicho comité es el encargado de presentar el pliego de peticiones(4) y participar en las negociaciones que finalmente desembocarán en la firma del arreglo directo.

Cada vez que se forme un Consejo o Comité Permanente de Trabajadores, sus miembros deberán informarlo al Departamento de Relaciones de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por medio de una nota que deberán firmar y enviar dentro de los cinco días posteriores a su nombramiento.

Los Comités deben hacer sus gestiones, planteamientos y solicitudes en forma atenta; y cuando resulten procedentes, el(la) patrono(a) o sus representantes no podrán negarse a recibirlos(as), sino que deberán atenderlos a la mayor brevedad posible.

Sin embargo, no existe forma legal para obligar al(a la) patrono(a) o a los(las) trabajadores(as), según sea el caso, a atender el pliego de peticiones e iniciar las negociaciones.”

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

[ALFARO MUÑOZ. Edgar]⁷

La titularidad del derecho a integrar el Comité Permanente: Una particularidad esencial de este procedimiento de arreglo directo consiste en el hecho de que, los sindicatos costarricenses no son titulares del derecho a integrar tales organismos. Esto es un trazo general de nuestro ordenamiento jurídico laboral ya que, los sindicatos tampoco son titulares del derecho a presentar un conflicto colectivo, ni titulares del derecho a demandar la calificación de la huelga, ni el procedimiento de arbitraje. De tal suerte que, quienes tienen el derecho a integrar tales Consejos, son "... los trabajadores...", en general; decir, desorganizados. En este sentido, podríamos decir que el arreglo directo, aparece como un procedimiento de solución de conflictos con carácter anti-sindical"

PROCEDIMIENTO

[MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL]⁸

"Se inicia inmediatamente después que las partes acuerdan poner fin a sus diferencias por medio de este método. Para ello, cualquiera de ellas presenta un pliego de peticiones conteniendo las condiciones y cláusulas que deben ser negociadas. Las partes deliberarán sobre ellas, argumentarán sobre su conveniencia y las rechazarán, objetarán o aceptarán, según decidan. Cuando se ha llegado a un acuerdo satisfactorio de todos los puntos, se debe levantar un acta de lo acordado y remitir copia auténtica al Departamento de Relaciones de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dentro de las veinticuatro horas posteriores a su firma, para que se proceda al trámite de revisión, aprobación y depósito correspondiente.(5)

El(la) patrono(a) es quien tiene la obligación de enviar dicho documento al indicado Departamento, en forma directa o por medio de la autoridad política o de trabajo de la localidad de que se trate. En caso de que no lo haga, el envío del documento lo podrán hacer los(las) trabajadores(as), en las mismas condiciones.

Corresponde al(a) Director(a) Nacional e Inspector(a) General de Trabajo velar para que los Arreglos Directos no violen las disposiciones legales que protejan a los(as) trabajadores(as), así como para que sean cumplidos en forma rigurosa por las partes."

EFFECTOS

[MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL]⁹

“Aunque el arreglo directo no constituye ley profesional entre las partes, los acuerdos tomados y aprobados son de aplicación obligatoria para ellas; y en la medida en que constituyan un mayor beneficio, se incorporan a los contratos de trabajo existentes. Por lo demás, y como efecto indirecto, el arreglo directo pone término a los conflictos laborales que se han suscitado y a las medidas de presión a que se ha recurrido.”

CARACTERÍSTICAS

[MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL]¹⁰

La doctrina, que considera al arreglo directo como un medio de solución de conflictos colectivos, le otorga dos características propias: 1) Solución directa: Basta la sola intervención de las partes y el deseo común de solucionar sus diferencias para que se concrete un arreglo directo. 2) Extrajudicial: Supone un trámite, a veces con intervención de autoridades administrativas(6); pero definitivamente no existe intervención alguna de los Tribunales Judiciales, lo que lo hace rápido, sencillo y accesible.

[ALFARO MUÑOZ. Edgar]¹¹

1. Solución directa: La primera característica del arreglo directo consiste en que tiene como finalidad esencial la solución directa del conflicto entre las partes sociales interesadas. Pero el hecho de que las diferencias colectivas deban resolverse directamente entre los interesados, no significa ausencia de terceros en la solución del diferendo. El artículo 497 del C.T. señala expresamente que la solución del conflicto puede lograrse "... con la sola intervención de ellos o con la de cualesquiera otros amigables componedores". Estos amigables componedores son, por regla general, los funcionarios de la Oficina de Asuntos Gremiales

y Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social.

2. Extra-judicial: Otra característica propia del arreglo directo consiste en que es extra-judicial. Este procedimiento supone, según la concepción legal, que los Tribunales Judiciales no intervengan en ningún momento de su desarrollo. A lo sumo, pueden intervenir los "amigables componedores" a que antes nos hemos referido.

CARACTERISTICAS DEL ARREGLO DIRECTO QUE LO DIFERENCIAN DE LA CONVENCIÓN COLECTIVA DE TRABAJO

[LEY LABORAL]¹²

"Las diferencias más importantes entre el arreglo directo que lo diferencian de la convención colectiva, son las siguientes:

- Los trabajadores se encuentran representados en la mesa negociadora por un Consejo o Comité Permanente de Trabajadores, compuesto por no más de tres miembros, sin que la ley fije un procedimiento para su elección.
- El patrono no se encuentra obligado a celebrar con el Consejo o Comité un arreglo directo, sino que únicamente no podrá negarse a recibirlos, a la mayor brevedad que le sea posible.
- Durante el proceso negociador, podrán estar presentes amigables componedores, que faciliten el acuerdo entre las partes."

JURISPRUDENCIA

EL ARREGLO DIRECTO NO CONSTITUYE UN ACTO DECLARATORIO DE DERECHOS

[SALA CONSTITUCIONAL]¹³

El recurso de amparo ha sido instituido para tutelar infracciones o amenazas inminentes a los derechos y libertades fundamentales de las personas, y procede contra toda disposición, acuerdo o resolución y, en general, contra toda acción, omisión o simple

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

actuación material no fundada en un acto administrativo eficaz, de los servidores y órganos públicos, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de aquellos derechos (artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional). Es por lo anterior, que en el caso concreto no estima la Sala que se esté en presencia de la violación a derechos fundamentales y más bien el reclamo planteado por los recurrentes debe ser dilucidado ante la propia autoridad recurrida o en su defecto en la vía laboral correspondiente. Nótese que lo que pretenden los amparados es que la Sala deje sin efecto el acto emitido por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través del cual se anuló un arreglo directo por considerar que violentaba la posibilidad de los sindicatos de realizar convenciones colectivas, lo cual constituye un extremo de mera legalidad que no puede ser atendido en esta jurisdicción. Debe tenerse en consideración además, que el arreglo directo no constituye un acto declaratorio de derechos, sino una negociación entre la empresa y un grupo de trabajadores, con lo cual determinar si debe prevalecer sobre el derecho de los sindicatos de suscribir convenciones colectivas no es algo que deba ser conocido por la Sala. El aceptar la discusión de este asunto en esta vía, equivaldría a ordinariar el proceso de amparo, abriéndolo a extensas fases probatorias, lo cual resulta absolutamente improcedente por el carácter sumario del amparo y porque el hacerlo, también, importaría una usurpación de competencias que no le están atribuidas a la Sala. Finalmente debe indicarse que el Comité Permanente de Trabajadores del Departamento de Operaciones Portuarias de la Compañía Bananera Atlántica Limitada presentó la impugnación correspondiente, la cual fue resuelta oportunamente por la autoridad recurrida, con lo cual se evidencia que en el fondo se encuentran disconformes con la forma en que se resolvió su gestión.. Por los motivos anteriormente indicados, no estima esta Sala que se haya violentado derecho fundamental alguno en perjuicio de los recurrentes, motivo por el cual el recurso debe desestimarse como en efecto se hace.

OBLIGACIÓN SALARIAL NACIDA DE ARREGLO DIRECTO

[SALA SEGUNDA]¹⁴

"IV.- SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO: Conviene, ahora, realizar un análisis separado y exhaustivo de cada uno de los puntos fundamentales de agravio. A saber, si el bono vacacional, las gratificaciones a los ejecutivos, los pagos por las incapacidades y las sustituciones por incapacidades, constituyen o no parte del salario de los trabajadores de "Mercadeo Unido, S.A". De tal suerte que, de ser salario, estarían sujetos al pago de cuotas obrero patronales a la Caja Costarricense del Seguro Social. Estando en discusión la naturaleza salarial de los conceptos de salario, resulta conveniente transcribir a continuación, las consideraciones que sobre esos temas, se han expuesto en la resolución de esta Sala N° 98, de las 10:10 horas del 21 de junio de 1991, reiteradas en la N° 226, de las 9:40 horas del 31 de julio de 1996, que, en lo que interesa, dispuso: " **IV.** Echando mano de una autorizada doctrina laboral, podemos citar al autor Guillermo Cabanellas, quien en su obra "Contrato de Trabajo", parte general, volumen II, Buenos Aires. Bibliográfica Omeba, 1963, en la página 325, señala que "el salario es el conjunto de ventajas materiales que el trabajador obtiene como remuneración del trabajo que presta en una relación subordinada laboral. Constituye el salario una contraprestación jurídica, y es una obligación de carácter patrimonial a cargo del empresario; el cual se encuentra obligado a satisfacerla en tanto que el trabajador ponga su actividad profesional a disposición de aquél. El salario lo constituye la totalidad de los beneficios que el trabajador obtiene por su trabajo y tiene su origen en la contraprestación que está a cargo del empresario en reciprocidad a la cesión del producto de su actividad por el trabajador". Esta definición, que nos da el maestro Cabanellas, condensa las acepciones amplia y restringida que se han

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

manejado en torno al concepto de salario, de tal forma que, por la primera, salario resulta ser todos los beneficios que una persona puede obtener por su trabajo, mientras que, por la segunda, se alude específicamente a la retribución del trabajo prestado. Comprendiendo dentro del presente análisis la naturaleza jurídica del contrato de trabajo, éste resulta ser a título oneroso, sinalagmático y conmutativo, en el tanto que es para el trabajador la contraprestación del trabajo que ha prestado y para el patrono la obligación principal, amén de que no resulta admisible una, sin que la otra la acompañe. En ese orden de ideas, el pensamiento de Cabanellas fluye hacia la consideración de que, el salario, se debe no sólo a la prestación de servicios sino al hecho de que el empleado esté a disposición de la empresa. No obstante, la solución no se encuentra ahí, sino en el ubicar el beneficio de que se trata, en alguna de las formas de pago o clases de salario que ha establecido la doctrina". La legislación española es más clara al establecer que el salario es $\frac{2}{4}$ la totalidad de las percepciones económicas de los trabajadores en dinero o en especie por la prestación profesional de los servicios por cuenta ajena $\frac{1}{4}$ " (Artículo 26, inciso 1 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (BOE 29-3), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores) (Por sus siglas LET). Así las cosas, debe entenderse el salario como la "atribución patrimonial, fijada legal y convencionalmente, o por vía mixta, que, como contraprestación nacida de la relación laboral, el empresario debe al trabajador en reciprocidad del trabajo realizado por éste" (ALONSO GARCÍA, M. Curso del Derecho del Trabajo . Novena edición. Ariel Derecho. Barcelona, 1985, p. 489). De ahí que, esa contraprestación tiene su origen en la propia relación laboral, sea que se paga a cambio de la prestación misma de trabajo. **Dentro del salario** , encontramos también las denominadas "bonificaciones" que no son otras que las ² ...mejoras de retribución impuestas por la ley, los laudos, los convenios colectivos o la costumbre, teniendo en

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

cuenta las circunstancias particulares en las cuales es prestado el trabajo (fuera de hora, nocturno, efectivo, etc.), siempre que esas condiciones no constituyan la forma normal de la prestación del trabajo ² (Brassi en Cabanellas, G . *Contrato de Trabajo* . Parte General, Volumen II, Bibliográfica Omeba; Buenos Aires, edición única, 1963, pp. 425 y 426) . Bajo esas líneas de pensamiento, **las bonificaciones** no constituyen un desprendimiento del empleador sino una clara obligación para éste, impuesta normativamente, en este caso por el Arreglo Directo (artículo 12, página 83, específicamente en la página 87 de los autos); que, se dan como consecuencia de un acuerdo de partes (trabajador y empleador), cuyo hecho fáctico generador del derecho es la acumulación de un determinado número de años de servicio. Ese Arreglo, en el artículo 12, dice: "Todo trabajador tendrá derecho a 2 (dos) semanas de vacaciones anuales por cada 50 (cincuenta) semanas de labores continuas y además: a. TRABAJADORES con 1 (un) año de servicio pero menos de dos (dos) años de servicio, recibirá una bonificación en efectivo de 2 (dos) días de salario básico. b. TRABAJADORES con 2 (dos) años de servicio continuo, pero menos de 5 (cinco), que en la actualidad gozan de 2 (dos) semanas de vacaciones, recibirán una bonificación adicional en efectivo, equivalente a 5 (cinco) días de salario básico. c. TRABAJADORES con 5 (cinco) años de servicio continuo, pero menos de 8 (ocho), que en la actualidad gozan de 2 (dos) semanas de vacaciones, recibirán una bonificación anual adicional en efectivo, equivalente a 10 (diez) días de salario básico. d. TRABAJADORES con 8 (ocho) años de servicio continuo, pero menos de 10 (diez), que en la actualidad gozan de 2 (dos) semanas de vacaciones, recibirán una bonificación anual adicional en efectivo, equivalente a 13 (trece) días de salario básico. e. TRABAJADORES con 10 (diez) años de servicio continuo, pero menos de 15 (quince), que en la actualidad gozan de 2 (dos) semanas de vacaciones, recibirán una bonificación anual adicional en efectivo, equivalente a 15 (quince) días de salario básico. f. TRABAJADORES con 15 (15) años de servicio continuo, pero menos de

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

20 (veinte), que en la actualidad gozan de 2 (dos) semanas de vacaciones, recibirán una bonificación anual adicional en efectivo, equivalente a 16 (dieciséis) días de salario básico. g.

TRABAJADORES con 20 (veinte) años de servicio continuo, que en la actualidad gozan de 2 (dos) semanas de vacaciones, recibirán una bonificación anual adicional en efectivo, equivalente a 18 (dieciocho) días de salario básico". En consecuencia, las bonificaciones por vacaciones constituyen, en este caso un ingreso adicional anual, para el trabajador pues queda incorporada al patrimonio del que se encuentra en ese supuesto, de manera directa. En consecuencia, tratándose de beneficios salariales plasmados en el arreglo directo, en el que las partes convienen en modificar las condiciones contractuales o los mínimos legales, en beneficio del trabajador, la obligación salarial surge con **carácter de ley formal**, de forzoso cumplimiento patronal. Por consiguiente, dada su ineludible onerosidad , en razón de su condición de contraprestación por los servicios prestados por más de un año y, por ende, su **necesaria conceptualización como salario y por ello, al tenor de lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley Constitutiva, están afectos al pago de cuotas obrero patronales a favor de la Caja Costarricense del Seguro Social, por lo que no es atendible el recurso sobre este punto.** V.- DE LAS GRATIFICACIONES A EJECUTIVOS: Aduce el recurrente que este rubro engloba el pago a ciertas personas que trabajan para la empresa en atención a diversos factores que nada tiene que ver con la ejecución del trabajo sino con resultados a rendimientos favorables de la compañía, por lo cual no son pagos fijos sino periódicos. Sobre este aspecto la doctrina española, en cuanto a la fijación de los salarios en el contrato de trabajo ha sido conteste en señalar primero que el contrato de trabajo "...como manifestación de la autonomía de la voluntad individual de empresario y trabajador, tiene hoy un papel precisamente no secundario..." (PALOMEQUE LÓPEZ, M.C y ALVAREZ DE LA ROSA, M. *Derecho del Trabajo* . Séptima edición. Editorial Centro de Estudios Ramón Arce, S.A. Madrid. 1999, p. 861). Su importancia queda afirmada justamente en el

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

artículo 26 LET, donde se establece expresamente que a falta de convenio colectivo, la estructura salarial, entendida como "...(*salario base y tipos de complementos*) será la fijada en el contrato de trabajo...", de ahí que la cantidad de la remuneración es una "...*decisión última del empresario ya al comienzo del contrato ya durante su vigencia...*" y esta no puede "...*ser menos favorable que los dispuesto en disposiciones legales o en convenios colectivos (art.3.1,c, LET) pero puede ser superior o distinta y adaptada a las necesidades y peculiaridades del trabajo concertado*" (*ibidem*). Sucede lo anterior, por cuanto la retribución es producto del **ejercicio del poder de dirección del empresario y su libertad de aumento no tiene otro límite que la no vulneración del principio de no discriminar**. Por ende, su fijación contractual consiste "...*en un salario individualizado que se refiere a un concreto trabajador...*" (PALOMEQUE LÓPEZ, M.C y ALVAREZ DE LA ROSA M., *Op.cit.* , p. 862). Ahora bien, en cuanto al salario base y los complementos salariales, también se ha dicho que la complejidad de la denominada "estructura salarial" señalada en el artículo 26 citado, y la naturaleza salarial o extrasalarial no debe dejarse a "...*la voluntad de las partes. Dada la enorme trascendencia de una u otra clasificación, en orden a la garantía y a los deberes sobre cotización a la Seguridad Social e impuestos, la regulación es de derecho necesario, indisponible por las partes, ya en el ejercicio de la autonomía ya en el de la individual...*" (*ibidem* , pp.864 y 865) . Efectivamente, la composición del salario es un concepto hecho de "añadidos" de tal suerte que algunos de ellos no son fijos sino abonados en razón a "*circunstancias objetivas o subjetivas del trabajador*" de ahí que se hable de dos grandes aspectos que lo conforman: "*el salario base y complementos salariales o como dice el artículo 26 LET la estructura del salario deberá comprender el salario base y, en su caso, los complementos salariales...*" (PALOMEQUE LÓPEZ, M.C y ALVAREZ DE LA ROSA M., *Op.cit.*, p.865) . El artículo 26.3 LET define al salario base "*como la retribución fijada por unidad de tiempo o de obra*" y su importancia radica en tres razones

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

fundamentales: "a) es la cantidad salariales que normalmente uniformiza al grupo o categoría profesional; b) será, normalmente, el soporte para calcular sobre el mismo la cuantía de muchos complementos salariales y c) es un concepto de cierre: cuando una percepción no es asimilable a alguno de los complementos salariales, se imputará al salario base" (*ibidem*) . Resulta evidente, entonces, que la complejidad salarial deriva de diversas causas que, en ocasiones, rompen la uniformidad en el pago de salarios para "premiar" a un trabajador. Esa multiplicidad de causas es, sin duda, el origen de los complementos salariales que forman parte del salario y que van a estar "...fijados ya sea por negociación colectiva o, en su defecto, por el contrato individual de trabajo, en función de las circunstancias relativas a las condiciones personales del trabajador, al trabajo realizado o a la situación y resultados de la empresa, que se calcularán conforme a los criterios que a tal efecto se pacten (art. 26.3 LET). La necesidad de determinar si una percepción es complemento salarial se funda en dos causas: a) su exigibilidad cuando se reúnan los requisitos legales o convencionales y b) si la percepción no es asimilable a uno de los complementos se reputará salario base" (PALOMEQUE LÓPEZ, M.C y ALVAREZ DE LA ROSA, M. *Op.cit.*, pp. 865 y 866). Del mismo modo, en España, encontramos dos clases de gratificaciones: la extraordinaria y la ordinaria. La primera, la encontramos en el artículo 31 LET, que dispone: "**Artículo 31. Gratificaciones extraordinarias.** El trabajador tiene derecho a dos gratificaciones extraordinarias al año, una de ellas con ocasión de las fiestas de Navidad y la otra en el mes que se fije por convenio colectivo o por acuerdo entre el empresario y los representantes legales de los trabajadores. Igualmente se fijará por convenio colectivo la cuantía de tales gratificaciones. No obstante, podrá acordarse en convenio colectivo que las gratificaciones extraordinarias se prorrateen en las doce mensualidades". Se refiere, entonces, a los complementos salariales de vencimiento superior al mes y que consisten en al menos dos pagos: uno en navidad y otro en el mes que el convenio

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

colectivo lo fije o del que se desprenda del acuerdo *inter partes*. Su cuantía depende, en ese país, de lo que este dispuesto en el convenio y, en su defecto, no puede ser menor a 30 días de salario mínimo interprofesional (**SMI**). Asimismo, se perciben las pagas en función del tiempo trabajado en el año que transcurre entre las dos fechas de la gratificación extraordinaria; si el contrato de trabajo se extingue -sea cual fuere la causa de extinción- el trabajador tiene derecho a percibir la parte proporcional del tiempo trabajado en el cómputo anual de las gratificaciones. La segunda, sea la gratificación voluntaria, consiste en una decisión que puede tomar el empresario, fundada en su propia discrecionalidad y poder de organización, de abonar unas cantidades que, retribuyendo el trabajo, tengan la consideración de gratificaciones voluntarias. De ahí que exista una libertad de disponer la cuantía y las condiciones del abono; debiendo, eso sí, quedar claro su no exigibilidad y su no consolidación. "...Este régimen de no exigencia, alegado del propio salario, se dará sólo si el empresario prueba el carácter ocasional, voluntario y desligado de las obligaciones retributivas...". (PALOMEQUE LÓPEZ, M.C y ALVAREZ DE LA ROSA, M. *Op.cit.*, p. 869). En Costa Rica, la Sala ha establecido que, las gratificaciones cuyo pago se han efectuado de manera habitual, general y periódica, como ocurre en el caso *sub examine*, forman parte del salario. Así, en uno de sus pronunciamientos, se dijo: "...nos encontramos en presencia de lo que doctrinalmente se ha denominado "gratificación"; por lo que procede analizar si ese tipo de ventajas o de remuneraciones, tienen carácter de salario. A esos efectos, cabe citar lo expuesto, con toda claridad, por Cabanellas; quién señala que "las gratificaciones son los beneficios económicos, más en concreto, ciertas sumas de dinero, que el empresario concede en forma excepcional y también habitualmente a sus subordinados, en razón de servicios prestados por éstos y por las ventajas que en forma directa o indirecta le hayan reportado a la empresa". (*Ibid.*, p. 769). Respecto de la naturaleza salarial de la gratificación, apunta que "la costumbre y la habitualidad tienen influencia

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

poderosa para fijar su exacta naturaleza jurídica; se produce así una promesa tácita por parte del empresario hacia el trabajador, por darle a entender que, en tanto se mantengan las condiciones originales pactadas, y el trabajador las cumpla, será acreedor a un beneficio de carácter extraordinario, al igual que la prestación consecuencia de aquél.” (Op.cit., p.770). Manifiesta que, la periodicidad o la continuidad, en la gratificación, surge cuando la repetición provoca una fijeza que hace surgir, en el trabajador, la expectativa de percibirla y, al persistir su otorgamiento, se transforman en una costumbre; la que, a su vez, tiende a ser ley entre las partes. De esa manera, demostradas las características de habitualidad, generalidad y periodicidad de la gratificación, se pierde el matiz voluntarioso, para convertirse en obligatoria; deja entonces de ser una simple liberalidad, para transformarse en un verdadero derecho exigible por el trabajador. Según el citado autor, “hay periodicidad o continuidad en la gratificación cuando deja de estar determinada por el libre arbitrio de la empresa y su repetición provoca una fijeza, donde germina la expectativa natural del trabajador de percibirla en la oportunidad que corresponda” (Op.cit., p. 770). Entonces, “las llamadas gratificaciones normales, establecidas expresa o tácitamente, por acuerdo de partes o por costumbres de la empresa, que se abonan habitualmente junto al salario, se incorporan a éste a todos los efectos legales; constituyen gratificaciones remuneratorias, que participan de los mismos caracteres del salario.” (Op. cit., p.771). De esa manera, “...las únicas gratificaciones que no formarían parte del salario serían las abonadas ocasionalmente y por mera liberalidad por el patrono al trabajador. Las mismas lo son a título gracioso, y no por razón del contrato de trabajo. Cuando no existe acuerdo tácito entre las partes, y el empresario deja bien aclarados sus propósitos de que lo abonado responde a un acto de liberalidad susceptible de no ser repetido, no cabe sostener que se está en presencia de una gratificación que podría exigirse de manera compulsiva.”(Op.cit., pp. 769-771). En un sentido semejante se expresa Edgardo Cáceres

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

Castellanos, al señalar, de manera general, que "Cuando el patrono paga al trabajador una suma ocasionalmente y no existe el elemento de la liberalidad, responde a una retribución o remuneración y, cuando lo hace por mera liberalidad pero no ocasionalmente, sino en forma habitual, también corresponde al mismo concepto y en consecuencia forma parte del salario." (El Salario en la Legislación Laboral Hondureña, El Salario. Estudios en Homenaje al Profesor Américo Plá Rodríguez. Tomo II, Montevideo, Ediciones Jurídicas Amalio M. Fernández, 1987, p. 288) (...) razón por la cual, los respectivos montos sí están sujetos al pago correspondiente, por afectación al sistema solidario de seguridad social" (Voto N° 1021, de las 14:20 horas del 21 de diciembre de 2000). Ese criterio jurisprudencial se mantiene, por estimarlo justo y conforme a derecho. En efecto, nótese que el artículo 162 del Código de Trabajo señala, que el salario es la remuneración de cualquier clase, forma o denominación que recibe el trabajador en virtud del contrato de trabajo y el 164 establece que el salario también puede estar constituido por participación en las utilidades. [...] Nótese que las gratificaciones, como antes se dijo, se cancelaban a ciertos trabajadores de la compañía actora conforme a las utilidades de la empresa de una manera regular, por lo que indudablemente revisten el carácter de salario. Aún más, las gratificaciones eran canceladas a través de unas "cuentas madre" como "...beneficios a empleados que incluían otras subcuentas como bonificación por vacaciones, sustituciones temporales, bonos por años de servicio, gratificaciones a ejecutivos, todo lo cual no se reportaba a la caja" (véase declaración de la inspectora de trabajo **Andrey Margot Fonseca Espinoza**, a folio 241). Lo cual refuerza aún más la tesis sostenida sobre el carácter salarial, por lo que el agravio sobre este tema debe rechazarse. **VI.- SOBRE EL COBRO DE CUOTAS OBRERO PATRONALES RESPECTO DE LOS PAGOS POR INCAPACIDADES:** El recurrente sostiene que los pagos que la empresa hace a sus trabajadores, durante incapacidades superiores a cuatro días no corresponden a salario, porque durante esos lapsos no se da contraprestación de

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

servicios, por lo que califican de subsidio. El artículo 25 del Arreglo Directo (folio 89), establece que: "De conformidad con las leyes vigentes, la COMPAÑÍA reconocerá durante los primeros 3 (tres) días de incapacidad, el 50 (cincuenta) por ciento del salario base del (TRABAJADOR). En adición a los porcentajes de salario establecido por ley, en casos de incapacidad otorgadas por la CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL o del INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS, la COMPAÑÍA pagará un 20 (veinte) por ciento del salario base del empleado. El pago se realizará en los casos de incapacidades por enfermedad mayores de 4 (cuatro) días hábiles y en todos los casos si se trate de accidentes de trabajo. En los casos en que la ASOCIACIÓN SOLIDARISTA de los TRABAJADORES de la COMPAÑÍA efectúa el pago del salario que tiene establecido, la COMPAÑÍA pagará el 10 (diez) por ciento del salario base del empleado. Este beneficio no cubre los gastos de maternidad, en los que por ley, la empleada recibe el 100 (cien) por ciento de su salario y aquellos regulados por el Artículo 236 del Código de Trabajo que establece el pago del 100 (cien) por ciento. En ningún caso, estos auxilios deberán ser mayores al 100 (cien) por ciento de su salario base". En lo que respecta a los pagos de las incapacidades cabe indicar que en el traslado de cargos que le envió la Caja Costarricense del Seguro Social a "Mercadeo Unido, S.A" el día **2 de setiembre de 1997**, no se especificó el monto de subsidios por incapacidad sobre el que se estaba cobrando cuotas obrero patronales, pero se fijó la deuda en **¢75.823,158** y el 3 de noviembre de ese año, se estableció que los pagos por incapacidad temporal de enero de 1993 a diciembre de 1996, no reportados en planillas fueron por la suma de **¢202.953**, lo que representaba en **cuotas obrero patronales, para los Regímenes de Enfermedad y Maternidad e Invalidez, Vejez y Muerte, un monto de ¢ 44.649, 66**, que equivale al veintidós por ciento (véase traslado de cargo a folios 20 a 26, 107 a 163, demanda de folio 1º al 16, contestación del 28 al 34 y testimonios a folios 229, 236 y 242). Planteados los recursos respectivos por la sociedad actora, se realizó un análisis, por medio de la Sección de Estudios Contables del

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

Departamento de Investigaciones Contables de la Caja Costarricense del Seguro Social en donde, sobre el pago por incapacidad establecido en el artículo 25 del primer arreglo, concluyeran, con base en el pronunciamiento de la Dirección Jurídica, suscrito por el Licenciado Oscar Arias Valverde que: "...en caso que el patrono cancele alguna suma a su trabajador durante su incapacidad, esas sumas estarán afectadas a la cotización obligatoria a los seguros sociales administrados por la C.C.S.S..." (folio 117 de los autos). En consecuencia, para resolver este tema del recurso debemos determinar, previo análisis exhaustivo de los efectos jurídicos en el contrato de trabajo ocasionados por una incapacidad, si las sumas que la compañía cubre al trabajador después de cuatro días de incapacidad, período en el que **la Caja Costarricense del Seguro Social o por el Instituto Nacional de Seguros**, según el tipo de riesgo, no cubre el equivalente al cien por ciento del salario, constituyen retribución salarial (folios 9, 89, 105, 115 a 117). El concepto de subsidio viene dado porque las incapacidades, por cualquier causa, tiene como **efecto jurídico suspender el contrato de trabajo inter partes** y el efecto económico es que no se pague salario, por lo que el salario es típicamente la retribución por el servicio prestado (artículo 162 y 167 del Código de Trabajo). Sobre la suspensión del contrato de trabajo, resulta clarificante lo establecido en la doctrina y legislación española, en donde esta suspensión se ha conceptualizado como un mecanismo jurídico protector del empleo, pues restringe "...la actuación de supuestos extintivos que se pondrían en marcha por el mecanismo normal de las obligaciones recíprocas" (PALOMEQUE LÓPEZ, M.C y ALVAREZ DE LA ROSA, M. *Op.cit.*, p. 918). Se refiere, la suspensión, entonces, a supuestos de imposibilidad sobrevenida en la prestación del trabajo; pues se trata de hechos, como las incapacidades, que interrumpen o suspenden los efectos del contrato, sea la obligación básicas del trabajador de prestar el servicio y del empleado de pagar el salario. Su finalidad jurídica es "...dotar de la máxima estabilidad al vínculo contractual; se trata de garantizar el

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

empleo, impidiendo recurrir a la resolución contractual cuando a una de las partes le resulta imposible en forma temporal o transitoria el cumplimiento de la prestación, cuando se da algunas de las causas de suspensión de los contratos (...) En la suspensión no hay trabajo y no hay salario mientras dura la causa (...) aunque en algunas causas de suspensión aparezca mecanismos de cobertura de la Seguridad Social sustitutivos del salario... ” (PALOMEQUE LÓPEZ, M.C y ALVAREZ DE LA ROSA, M. Op.cit., p. 919).

Como puede notarse la suspensión se configura cuando a una de las partes le es imposible de forma temporal o transitoria cumplir con la prestación convenida en el contrato de trabajo. O sea, que el instituto de la suspensión del contrato de trabajo tiene como requisito esencial, la reserva del puesto de trabajo. En nuestro país, la enfermedad del trabajador es causa legal de suspensión del contrato de trabajo, sin responsabilidad para el empleador, lo que implica que no está obligado a pagar salario mientras dure ese suceso (ver artículo 73, 79, 80 y 236 del Código de Trabajo). En ese mismo sentido, el artículo 45 **LET** español dispone: “ 1. El contrato de trabajo podrá suspenderse por las siguientes causas (...) c) Incapacidad temporal de los trabajadores “. Debe tenerse presente, entonces, que “...la naturaleza de los salarios o de lo extrasalarial no está en la voluntad de las partes. La consecuencia de su clasificación es de una enorme trascendencia, en especial desde el plano fiscal y de cotización a la Seguridad Social...” (PALOMEQUE LÓPEZ, M.C y ALVAREZ DE LA ROSA, M. Op.cit., pp. 892 y 893). El artículo 26.2 **LET** español, al respecto “...divide en tres grandes bloques las percepciones del trabajador que no tendrán la consideración de salarios: (...) **b)** prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social...”. (*ibidem*). Sobre las prestaciones e indemnizaciones de la Seguridad Social, los citados tratadistas españoles señala que son “fronterizas con el salario en la medida en que las abona el empleador” por lo que “...han de ser catalogadas como extrasalariales”. De ahí que sean de dos clases “...Por una parte, prestaciones que abona el empresario como pago delegado de la Seguridad Social, actuando en

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

colaboración, voluntaria o necesaria, con la Administración de la Seguridad Social y, por otra, prestaciones que formando parte de la estructura objetiva y subjetiva del régimen público de Seguridad Social resultan mejoradas por la actuación (unilateral o pactada) del empresario. Se trata de la denominada Seguridad Social complementaria o mejorada. La diferencia entre ambas no es accidental sino radicalmente sustancial...” (ibidem). En Costa Rica, como dispone el artículo 79 del Código de Trabajo, durante la suspensión del contrato por enfermedad, salvo disposición especial como es el caso del artículo 25 del Arreglo Directo que rige en la empresa actora o que exista convenio especial con la Caja Costarricense del Seguro Social -lo que no consta en autos- el empresario no tiene la obligación de pagar subsidio y menos salario. De manera que, le asiste razón a la recurrente en cuanto a que se opone a lo resuelto respecto del cobro de cuotas obrero patronales sobre los pagos hechos a título de subsidio por enfermedad, con base en el artículo 25 del Arreglo Directo, porque de conformidad con la legislación vigente y la doctrina supra citada, no califican como salario, resultando improcedente el cobro de un veinte por ciento sobre la suma total de ₡202.953 (folio 231 de los documentos adjuntos).

VII.- SOBRE LAS SUSTITUCIONES TEMPORALES: El representante de la empresa accionada aduce que este rubro debe ser tomado en cuenta como un incentivo no salarial. Sin embargo no lleva razón el recurrente por las razones que de seguido se expondrán. El Arreglo Directo sobre este tema, establece en el artículo 26, que: “*Aunque este tipo de sustituciones deben considerarse como un proceso de entrenamiento y capacitación en beneficio del TRABAJADOR, la COMPAÑÍA concede que, cuando en forma ocasional, un TRABAJADOR debe sustituir a otro que ocupe un puesto de mayor categoría y salario, se le compensará dicha sustitución con el 100 (cien) por ciento de la diferencia de salarios básicos por el tiempo que dure la sustitución* . Para efectos de esta cláusula la sustitución deberá ser por lo menos de una semana (seis días laborales continuos) y para ningún efecto se tomarán fracciones menores que las antes

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

descritas. El TRABAJADOR que sustituye a otro no podrá tener una diferencia de categoría mayor de 3 (tres) grados, pero se obviará lo anterior cuando no exista entre el sustituto y el sustituido un nivel intermedio para hacer cumplir lo inicialmente. Además, la sustitución que se realice deberá ser igual al 100 (cien) por ciento de las funciones de quien sustituye. Toda sustitución deberá ser aprobada previamente por la Gerencia de Recursos Humanos y se hará efectiva siempre y cuando ésta comunique su anuencia al TRABAJADOR y a su Superior" (folio 90. El destacado es nuestro) . En el caso de marras estamos en presencia de una simple y llana sustitución laboral. Si bien es cierto esa norma del Arreglo estipula que las sustituciones en puestos de mayor jerarquía deben considerarse como "...un proceso de entrenamiento y capacitación en beneficio del trabajador", también lo es que regula lo relativo al salario de esos puestos previendo el pago del cien por ciento (100%) de la diferencia entre el salario básico del sustituto y el correspondiente al puesto del sustituto, lo que ocurre en el caso de las vacaciones (ver testimonio de folios 226 al 228). Por ende, el contenido del artículo 26 del Arreglo Directo es acorde con lo previsto por el artículo 57 de la Constitución Política que establece: "... El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia..." y numeral 167 del Código de Trabajo que desarrolla esa norma constitucional . Así las cosas, el trabajador al ocupar el puesto, en carácter de reemplazo temporal, recibirá el salario asignado a este y no un "beneficio o dádiva" , como pretende hacer entrever el abogado de la parte demandada. **VIII.-** Como corolario de lo anterior, se debe rechazar el recurso interpuesto salvo en cuanto reprocha lo resuelto sobre el cobro de cuotas sobre pagos hechos durante las incapacidades mayores a cuatro días. En consecuencia, se impone la confirmatoria parcial de la sentencia recurrida. Debe la Caja Costarricense del Seguro Social devolver las sumas cobradas en concepto de cuotas obrero patronales, sobre los pagos hechos por la sociedad actora durante las incapacidades de sus trabajadores."

**INCONSTITUCIONALIDAD DE APLICAR LOS PROCEDIMIENTOS DE RESOLUCIÓN
DE CONFLICTOS COLECTIVOS EN EL SECTOR PÚBLICO**

VOTO N 1696-92

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las quince horas treinta minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos.

Acción de Inconstitucionalidad promovida por Sergio Quirós Maroto, mayor casado una vez, empresario, vecino de San José, cédula de identidad número 2-115-040, en su condición de Presidente Ejecutivo con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma del Instituto de Desarrollo Agrario contra la parte segunda del artículo 368 y 521, párrafo segundo del Código de Trabajo.

RESULTANDO

I. La acción es interpuesta por el Presidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario contra el artículo 368, frase segunda y 521, párrafo segundo del Código de Trabajo en cuanto someten obligatoriamente a la Administración Pública a dirimir, en la vía del procedimiento de arbitraje obligatorio, los conflictos colectivos que se suscitan con sus servidores públicos, infringiendo lo dispuesto por los artículos 11, 176, 180 y 191 de la Constitución Política. Señala algunos antecedentes de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, además, sostiene que el constituyente utilizó el término de "servidores públicos" del artículo 191 de la Constitución, en el sentido que "cubija a todos los empleados públicos, tanto los de la Administración centralizada como los de la descentralizada". Se acusa que el régimen aplicable a estos empleados no prevee la posibilidad que otorgan los artículos impugnados, por lo que, en razón de su

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

naturaleza administrativa las partes no pueden, a) disponer del término de la relación laboral; b) convenir entre sí las condiciones de trabajo; y c) establecer a petición de las partes, las condiciones de la relación laboral por un tercero. Por la condición estatutaria del empleo público, está prohibido además, la celebración de las convenciones colectivas y el sometimiento de los diferendos entre las partes a los tribunales de arbitraje, pues no existe norma administrativa que permita a los Tribunales de Arbitraje conocer y resolver de las pretensiones económico sociales de los servidores públicos. Admitir lo anterior, equivaldría a obligar a la Administración a quebrantar el principio de legalidad, de la fuerza restrictiva del presupuesto y del equilibrio presupuestario. Además de lo anterior, estiman que existe una inconstitucionalidad sobrevenida en el tanto que el Código de Trabajo fue emitido con base en la Constitución de 1871, cuerpo legal que sí era conforme con esa carta, mientras que actualmente el arbitraje no se ajusta con la Constitución vigente por las razones indicadas.

II. La Procuraduría General de la República contestó la audiencia conferida a folios 25 a 29, manifestando al igual que el accionante, que la relación existente entre los trabajadores públicos y el Estado es estatutaria, tanto de la Administración central como descentralizada, por lo que los institutos del Derecho Laboral se excluyen automáticamente. Se viola el principio de legalidad al no existir norma de derecho administrativo que permita a la Administración someterse a los conflictos económico-sociales con sus servidores públicos en la vía del procedimiento de arbitraje obligatorio. Que los artículos impugnados, permiten someter y dirimir dichos conflictos fuera del marco de Derecho Público. Igualmente considera, que los artículos 180 y 176, sustentan el principio de la fuerza restrictiva del presupuesto, en la que "toda disposición jurídica inferior a la ley que implique reconocimiento de obligaciones a cargo de un ente público debe conformarse con la autorización presupuestaria, de forma que

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

no se contraigan obligaciones si no existe la previsión presupuestaria correspondiente." Sostienen que se viola el artículo 9 de la Constitución en el tanto que la facultad de decidir sobre la política salarial del Estado está reservada al Poder Ejecutivo mediante el artículo 140, inciso 7) del cuerpo de normas citado, y no al Poder Judicial como se pretende.

III. La parte contraria en el asunto principal, estima que existe cosa juzgada material en virtud de la Resolución de la Corte Plena, número veintiuno de las catorce horas del veinticinco de mayo de mil novecientos sesenta y uno. Alega la existencia de una relación obrero-patronal, pues existe: a) la prestación personal de servicios; b) la subordinación jurídica; y c) el salario. Reputa como administrativo el nombramiento del servidor público, pero como laboral su relación. En virtud del artículo 1 del Estatuto del Servicio Civil, el Instituto de Desarrollo Agrario se encuentra fuera de ese régimen, además de que se rige por el Reglamento Interior de Trabajo que coloca a sus trabajadores en una relación típica laboral. Estima el sindicato que el artículo 191 de la Constitución Política no le es aplicable, al ser el IDA un instituto autónomo.

IV Como coadyuvantes en la procedencia de la acción de inconstitucionalidad figura el apoderado generalísimo del Instituto Nacional de Seguros, y en la improcedencia, los Delegados de los Trabajadores del Poder Judicial, Anep y otros, Trabajadores de AyA; y la Unión de Empleados del Banco de Costa Rica.

V La respectiva vista, se celebró a las ocho horas veinticinco minutos del diecisiete de enero de mil novecientos noventa y uno.

VI Esta resolución se dicta dentro de lo previsto por el Transitorio II de la Ley No. 7135 del 11 de octubre de 1989 y su reforma, Ley No. 7209 de 8 de noviembre de 1990.-

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

Redacta el Magistrado Solano Carrera; y,

CONSIDERANDO

I Nuestros Constituyentes al discutir los títulos referentes a las Instituciones Autónomas y el Servicio Civil, estimaron elevarlos a nivel constitucional con el anhelo -por una parte- de desconcentrar el Poder del Ejecutivo en cuanto a las nuevas funciones que le fueron encomendadas al Estado, y sus influencias político-electorales sobre su funcionamiento. Por otra parte, consideraron los graves efectos que provocaban los cambios de gobierno sobre el personal de la administración pública ante la falta de un instrumento jurídico adecuado que los protegiera.

II Durante la discusión de los deberes y atribuciones del Presidente y el respectivo Ministro de Gobierno, la fracción Social Demócrata presentó una moción para modificar el artículo 140, inciso 1) de la Constitución Política, que establecía:

"Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, a los funcionarios que sirvan cargos de confianza, y a los demás servidores públicos que determinen las leyes.",

para sujetarlos a una Ley de Servicio Civil que indicaría -en dos incisos- lo siguiente:

"Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, y a los que sirvan cargos de confianza y a los demás que determine, en casos muy calificados, la Ley de Servicio Civil.",
y;

"Nombrar y remover, con sujeción a los requisitos prevenidos por la Ley de Servicio Civil, a cualquiera de los restantes servidores de su dependencia.".,

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

propuesta que provocó gran discusión sobre la conveniencia o no, de incluir un disposición sobre el Estatuto de Servicio Civil en la Constitución, pues para unos dicha relación bastaba con remitirla a las leyes. Fue entonces que

"El Representante Facio expresó que todos están de acuerdo en que algún día han de estar cobijados los empleados de la Administración Pública por una adecuada Ley de Servicio Civil. También están de acuerdo en que una ley de esta naturaleza es muy compleja y no puede promulgarse de un momento a otro, o de un solo golpe. Es necesario irla adaptando poco a poco a la realidad y conveniencias nacionales. Agregó que en el Proyecto del 49 incorporaron un capítulo especial sobre el Servicio Civil, algunas de cuyas disposiciones las someterán a conocimiento de la Cámara en su oportunidad. En el Proyecto se deja establecida constitucionalmente la carrera administrativa, para que no vuelvan a ocurrir en nuestro país los sucesos pasados, cuando los empleados eran removidos de sus cargos por simples maniobras politiqueras. Sin embargo, los de la Comisión Redactora del Proyecto se dieron cuenta de la diferencia de establecer en Costa Rica la Ley de Servicio Civil. Por eso fue que solucionaron el problema mediante un transitorio, redactado en los términos siguientes:

"Las disposiciones del Título XIII entrarán en vigencia el mismo día que la Ley de Servicio Civil, la cual se aplicará gradualmente, de tal modo que en un plazo (sic) no mayor de diez años, cubra la totalidad de los servidores públicos." (Tomo III, Actas de la Asamblea Nacional Constituyente No. 132, pág. 120 y 121).-

Dicha moción -de incluir dos incisos en el artículo 140 de la Constitución Política- fue sometida a votación, alcanzando un empate, por lo que debió ser conocida y votada en la sesión

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

siguiente. En relación al segundo inciso propuesto, fue desechado.-

III Conforme con lo anterior, luego de amplias discusiones se aprobó el artículo 140, inciso 1. Posteriormente, se entró a conocer y aprobar el Transitorio siguiente:

"La Ley de Servicio Civil deberá entrar en vigor no antes del 8 de noviembre de 1950 ni después del 1 de junio de 1953, según lo disponga la Asamblea Legislativa. Esa ley podrá, además, disponer que sus normas se apliquen gradualmente a los diversos departamentos de la Administración Pública; en todo caso, dicha ley deberá cubrir a la totalidad de los servidores públicos incluidos en el inciso 2) a más tardar el 8 de noviembre de 1959.

En tanto no entre en vigencia la Ley de Servicio Civil, el Presidente y el respectivo Ministro de Gobierno podrán nombrar y remover libremente a todos los servidores públicos de su dependencia." (Acta 133, Tomo III, página 133),

transitorio que vino a ser modificado por otro grupo de Representantes, en su párrafo segundo para que se leyera del modo siguiente:

"Mientras no entre en vigencia la Ley de Servicio Civil, el Presidente de la República y el Respectivo Ministro de Gobierno podrán nombrar y remover libremente a todos los servidores públicos de su dependencia, incluso a los Directores y Gerentes de las Instituciones Autónomas y a los integrantes de las Junta u organismos oficiales, cuyos nombramientos hubieren sido hechos con anterioridad a la fecha de vigencia de esta Constitución, aún cuando tales designaciones lo fueren por período fijo; y al efecto, decláranse interinos tales nombramientos. El ejercicio de las facultades que por este Transitorio se otorga al Poder Ejecutivo no hará incurrir al Estado en responsabilidad de ninguna

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

clase, ni en la obligación de pagar las prestaciones legales por despido de empleados o de funcionarios, cuyas dotaciones pasen de la suma de C.600.00 (seiscientos colones)." (Acta 174, Tomo III, pág. 548).

Ello vino a ser fuertemente criticado y debatido por algunos Diputados, objetando por una parte que la falta de pago a los trabajadores del Estado en su prestaciones, constituye un cercenamiento de los derechos de los costarricenses (Acta de la Asamblea No. 174, Tomo III, pág. 551), y por la otra, la intromisión en las Instituciones Autónomas al permitir que el Presidente y el correspondiente Ministro de Gobierno nombren y remuevan libremente, no sólo a los directores, sin también a los Gerentes. El representante Facio Brenes expresó que:

"En la Constitución que estamos terminando de elaborar, hay dos artículos que se refieren al despido de los trabajadores; uno, el número 65, que dice así: "Los trabajadores despedidos sin justa causa tendrán derecho a una indemnización, etc.", y el otro, el número 194, que dice así: "...los servidores públicos...solo podrán ser removidos de sus puestos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta absoluta de fondos o para conseguir una más eficaz y económica organización de los mismos". El primero se refiere a los trabajadores de la empresa particular; el segundo, a los trabajadores del Estado. Según este último, estando en vigencia el estatuto de Servicio Civil, bien podría despedirse a empleados, sin responsabilidad ni gravamen alguno para el Estado, siempre que fuera "por las causales de despido justificado que expresa la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta absoluta de fondos o para conseguir una más eficaz y económica organización de los mismos, o sea, estando en vigor el Estatuto, los despidos que se tiene en propósito efectuar para equilibrar el presupuesto y mejorar la organización

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

administrativa, podría llevarse a cabo sin necesidad del transitorio, ya que es la misma Constitución la que dice que en tal caso hay libertad para efectuar la destitución. Sin embargo, como el Servicio Civil no entrará en vigencia, según lo dispuesto también por esta Constituyente, antes de noviembre de 1950, bien podría ser que hubiera que efectuar los despidos antes de su vigencia. Y entonces, ¿cuál sería la situación? La que indica el artículo 65 leído, en consonancia con el Código de Trabajo, que extiende a los servidores públicos, en tanto en cuanto no esté establecido el Servicio Civil, las garantías y derechos que el mismo código acuerda para el trabajador particular: es decir habría que pagarle al despedido prestaciones sociales. Pero la Constitución, en el artículo leído, solo establece el auxilio de cesantía, y no dice cuál es su monto ni cómo se le fija. Es el Código de Trabajo el que regula y reglamenta el principio. Entonces, señores Diputados, resulta que la Asamblea Legislativa de mañana podría perfectamente, sin violar la Constitución porque estaría siempre cumpliéndose el mandato de que el trabajador despedido sin causa justa se le dé una indemnización; se le estaría dando esa indemnización sólo que ajustada y condicionada al momento financiero difícil por el que corresponde dar a los Congresos ordinarios." (Acta No. 174, Tomo III, pág. 550 y 551).

Posteriormente preguntó a los demás Diputados, que le corrigieran si estaba en lo cierto o no, que la solución era que la Asamblea Legislativa le introdujera al Código de Trabajo un régimen indemnizatorio favorable al Estado. Más adelante indicó, refiriéndose nuevamente al transitorio que:

"...esto, señores Diputados, rompe no sólo la tradición venerable del país en materia de autonomía, sino también los más elementales principios de Derecho Administrativo y de Administración Política." (Acta No. 174, pág. 552);

pues, la autonomía a que se refieren ya se había regulado en

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

nuestro país. Las Instituciones Autónomas eran vistas como instrumentos útiles para alejar las influencias político-electorales de fines públicos que no podían ser atendidas por el Poder Central, trasladándolas a estos entes. Por lo anterior, existía el temor de que ese transitorio se convirtiera en un instrumento político. A pesar de todo lo alegado la Asamblea Nacional Constituyente lo aprobó ese mismo día.-

IV Con el objeto de someterlo nuevamente a la Asamblea, los Representantes Facio y Volio Sancho propulsaron su revisión. Se expresaron en el seno de la Asamblea Constituyente voces de apoyo, para mantenerlo así como para eliminarlo, pues se sostenía que la exención al pago de las prestaciones tenía como fin el facilitar la reorganización burocrática y el equilibrio financiero del Estado. Facio sostuvo nuevamente que el Transitorio devenía en innecesario pues:

"...la cuantía de las prestaciones sociales quien las fija no es la Constitución, sino el Código de Trabajo, y por lo tanto está en manos de la próxima Asamblea Legislativa el introducirle al Código ese régimen transitorio o de excepción con el fin de poder llevar a cabo las destituciones que se juzgue conveniente sin sobrecargar al Fisco con prestaciones de un monto insoportable."

Facio también trata de demostrar que el Transitorio no es indispensable para llevar a cabo la reorganización administrativa. Manifiesta:

"Ahora bien, si esta Asamblea puede dar el transitorio, lo cierto es que eso no sería lógico. Porque los transitorios se refieren a los de los textos legales correspondientes, y sería peregrino el que un transitorio de la Constitución Política se refiriese a una norma y que no figura en ella, sino en un cuerpo legal distinto; en el Código de Trabajo."

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

Por otra parte, el Representante Monge Alfaro indicó, que:

A los funcionarios públicos, debe rodeárseles de toda clase de seguridades en beneficio de la misma administración pública. Agregó que al señor Ulate se le estaba planteando una situación difícil, ya que, de mantenerse ese transitorio, muchos de los miembros del Partido Unión Nacional se creerán en el derecho de presentarse ante don Otilio Ulate a reclamar posiciones en la Administración Pública. Fácilmente se comprende que el próximo gobierno tendrá que realizar una reorganización en los distintos cuadros de la Administración Pública. Pero es acaso que esa reorganización no puede ser llevada a cabo si no es mediante la aprobación del artículo transitorio sobre el cual se ha planteado revisión? Nosotros no nos oponemos semejante reorganización. Sin embargo, creemos que el problema tiene otras soluciones como lo ha demostrado el señor Facio." (Acta N 175, Tomo III, pág. 563).

El Representante Monge Alvarez, manifestó que:

"...el transitorio, a su juicio es el monumento más grande de inmoralidad que pueda haber aprobado la Asamblea Nacional Constituyente. No es que la discusión se ha desplazado a planos políticos -dijo-, sino que el transitorio ha provenido de terrenos políticos. Se está atropellando derechos legítimos de los trabajadores. O se consagran esos derechos para todos los ciudadanos de Costa Rica, sin discriminación, o no se consagran. Desde el momento en que se declaran en interinidad todos los empleados públicos se está atentando contra su dignidad poniéndolos en entre dicho, como si estuvieran complicados en estafas electorales. Debe respetárseles su dignidad por encima de cualquier otra consideración. Mientras sean honrados tienen el derecho de que se les respete en su dignidad. Si hemos establecido en la Constitución la obligación de los patronos de respetar a sus trabajadores no se justifica que el Estado -el patrono por excelencia- viole impunemente los derechos de sus trabajadores.

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

Agregó luego que el transitorio no se va a prestar sólo a la reorganización administrativa. En el fondo no es más que una miserable venganza política" (Tomo III, Acta No. 175, pág. 564).

Según lo transcrito, había mucha desconfianza en el origen del párrafo segundo del transitorio, pues sobrepasaba los intereses de llevar a cabo la reorganización burocrática por salvaguardar un régimen de destitución libre producto del temor a la inamovilidad de los trabajadores públicos nombrados por la Junta de Gobierno. De allí, que su incorporación se acusa de politiquera e innecesaria pues el régimen laboral común podía hacerlo con algunas modificaciones de carácter temporal, como una opción hasta tanto no se sometiera a la Administración Pública al nuevo régimen laboral administrativo. Cuando el Constituyente decide consagrarlo a nivel constitucional, lo hace basado en las destituciones de índole político-electorales que había vivido el país, lo que marcaba en primer término, la necesidad de instaurar un sistema que regulara las relaciones entre los servidores públicos y el Estado, para protegerlo de las destituciones arbitrarias y para proteger de una manera más objetiva, la función pública. En cuanto a la forma de remoción de sus puestos, se consagró el artículo 192 de la Constitución Política, que remite a la legislación común de trabajo -como normas de primer orden que regulaban el despido con gran innovación en la época-, o en el caso de reducción forzosa de servicios, por falta absoluta de fondos, o para conseguir una más eficaz y económica organización de los mismos. De allí que, como solución pasajera, se propuso la introducción en el Código de Trabajo de la autorización legal para efectuar las destituciones queridas en la Administración Pública, hasta tanto no entrara en vigencia el régimen estatutario en forma gradual. Con base en ello, es que se puede afirmar en cuanto al fondo de estas acciones de inconstitucionalidad, que efectivamente el constituyente concibió, como una opción válida pero transitoria, la regulación de los funcionarios públicos con el Código de Trabajo. La Asamblea Nacional Constituyente, tras la respectiva votación, eliminó la

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

posibilidad de la interinidad de los puestos públicos y el no pago de las prestaciones para los empleados que devengaran un salario mayor al de C. 600.00 (Seiscientos colones). Por todo lo anterior, se dispuso para el artículo 140, inciso 1) y 2) de la Constitución Política, la aprobación definitiva el artículo 140.-X de las Disposiciones Transitorias, al establecer que:

"La Ley de Servicio Civil no entrará en vigencia antes del ocho de noviembre de mil novecientos cincuenta ni después del primero de junio de mil novecientos cincuenta y tres, según lo acuerde la Asamblea Legislativa. Esa ley podrá, además, disponer que sus normas se apliquen gradualmente a los diversos departamentos de la Administración Pública; en todo caso, dicha ley deberá proteger a la totalidad de los servidores públicos incluidos en el inciso segundo del artículo 140, a más tardar el ocho de noviembre de mil novecientos cincuenta y nueve. Mientras no entre en vigencia la Ley de Servicio Civil, el Presidente de la República y el respectivo Ministro de Gobierno, podrán nombrar y remover libremente a todos los funcionarios de su dependencia, incluso a los Directores y Gerentes de las Instituciones Autónomas y a los integrantes de las Juntas y organismos oficiales, cuyos nombramientos hubieran sido hechos con anterioridad a la fecha de vigencia de esta Constitución, aún cuando tales designaciones lo fueren por período fijo."-

V Después de aprobado el Capítulo de las Instituciones Autónomas, los constituyentes entraron a conocer el Título y Capítulo Único del Servicio Civil, artículos que definieron el ámbito de aplicación y sus principios. En aquellas fechas, muchos de los servidores públicos, eran removidos de sus puestos para dar cabida a los partidarios del nuevo gobierno, lesionando el funcionamiento de la administración pública. Precisamente para atacar este mal, un grupo de constituyentes propugnó la creación de ese instrumento jurídico a fin de dotar a la Administración Pública de una mayor eficiencia administrativa y funcional. El primer artículo

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

propuesto establecía que "Un estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de los servicios, los cuales serán desempeñados con un criterio técnico y por el personal estrictamente necesario.". El Diputado Fournier, resumió el propósito del estatuto, al decir que era para regular las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos. Ello tuvo -como es de esperar- reacciones de apoyo y de resistencia por parte de algunos diputados, incluyendo el Representante Esquivel quien consideró innecesario su inclusión por existir el artículo 140, inciso 1) y 2) de la Constitución Política, numeral que ya estaba aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente. No obstante la resistencia citada, queda claro que el tema no había sido agotado con la sola aprobación de esos incisos, pues incluso el régimen estatutario fue ampliado en su concepto. Así con motivo de la discusión del artículo 192, el Diputado Fournier resaltó:

"Es imprescindible decir lo esencial de la Ley de Servicio Civil, esto es, que a ningún empleado se le podrá remover de su puesto, sino es por causales de despido que establece el Código de Trabajo, o en caso de reducción forzosa de servicios por falta absoluta de fondos o para conseguir una más eficaz y económica organización de los mismos. Se garantizan al empleado y al Estado.",

Se insistía en que la sola enunciación de la Ley de Servicio Civil en la Constitución Política nada decía, pues había que citar los principios fundamentales del estatuto de la función pública, la forma de nombramiento a base de idoneidad comprobada, y su remoción, mediante una legislación predeterminada como lo era la legislación de trabajo, o para casos de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.

V Ahora bien, pese a lo expuesto, en cuanto al Poder Ejecutivo,

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

conforme consta en el expediente N 1581, el día 14 de abril de 1953 el Ministro de Trabajo y Previsión Social presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley del Estatuto de Servicio Civil redactado por la comisión nombrada para tal efecto, indicando lo siguiente:

"Prevé la Constitución vigente, en su artículo 140 y en el respectivo transitorio, la existencia de una Ley de Servicio Civil que regule las relaciones de la Administración con sus servidores. En acatamiento a ese mandato el Poder Ejecutivo integró una Comisión Redactora a la cual le fue encomendada la tarea de preparar un proyecto de Estatuto de Servicio Civil que sirviera de base para el estudio y la definitiva promulgación de aquella ley." (Folio 2).-

Posteriormente, la Comisión manifestó que:

"...ha tratado de realizar su cometido teniendo como norte los sagrados intereses del Estado y correlativamente los de sus servidores; en tal virtud, el Proyecto está enmarcado dentro de las normas generales que rigen el Servicio Civil y las limitaciones que tuvo a bien recomendar el Poder Ejecutivo". (Folio 3, el subrayado no es del original).-

Con las anteriores transcripciones, queda claro que la intención del Poder Ejecutivo fue la de elaborar un proyecto que circunscribiría únicamente a sus funcionarios, con prescindencia del concepto a hoy de plena circulación, de administración pública. Está claro, también, conforme lo expuesto, que el constituyente quiso adoptar el régimen del Servicio Civil, que cubriera a todos los servidores públicos. Así, dichos numerales buscaron enunciar los principios por los que debía regularse el régimen estatutario del empleado público, con el objeto de evitar injerencias extrañas en las funciones propias de sus servidores. Existía para el Estado un deber de aprobar un estatuto para el

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

Estado, pero que conforme a la exposición de motivos del proyecto del Estatuto del Servicio Civil, preparado por iniciativa del Poder Ejecutivo, se abstuvo de emitirlo en cuanto a la Administración Pública en general y lo limitó en cuanto a su alcance, lo que produjo las consecuencias e interpretaciones aplicativas de una normativa ajena a lo pretendido por el Constituyente.-

VI Por lo anterior, la intervención de los Tribunales de Trabajo, con el procedimiento de arbitraje obligatorio para los servicios públicos, en los términos de los artículos del Código de Trabajo impugnados, tuvo origen en otro orden constitucional pues dicho cuerpo de normas data de 1943 y bajo otras necesidades, sin que existiera -en ese momento- la concepción constitucional de un régimen laboral público, exclusivo para los servidores del Estado, a fin de regular y dirimir las diversas situaciones que afectan esa relación. Rige actualmente una Constitución Política que sí lo previó y que, no obstante ello, se sigue utilizando un orden legal común, sometiéndose a la Administración Pública y sus empleados, a la resolución de sus diferencias mediante un procedimiento de índole privado. Esto resulta en una aplicación inconstitucional en virtud del desfase histórico y jurídico que esta materia evidencia, lo que contraviene tácitamente el artículo 197 de la Constitución Política. Es claro que la intención del constituyente era la de crear un régimen laboral administrativo. De la lectura de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente se distingue la figura del empleado público y del trabajador privado. Es indudable que la ausencia de un régimen jurídico que regule apropiadamente las relaciones entre el Estado y sus servidores, quebranta el artículo 191 de la Constitución Política, lo que conlleva también al quebrantamiento del artículo 11 de la Carta Magna pues,

..."toda norma u acto inconstitucional lo viola, por definición, en tanto que consagra el principio de legalidad según el cual los funcionarios públicos no pueden ejercer otras funciones que las

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

que les están otorgadas por el ordenamiento y este no las otorga en ningún caso para realizar los que sean contrarios a la Constitución" (Sala Constitucional, Resolución N 550-91, de las dieciocho horas cincuenta minutos del quince de marzo de mil novecientos noventa y uno),

quedando en claro que se quebranta el principio de legalidad pues falta un régimen administrativo laboral adecuado a la Constitución Política, y una norma administrativa expresa que permita al Estado someterse a los tribunales de arbitraje en aras de solucionar entre otros problemas, los conflictos colectivos. Ese quebrantamiento se originó en la necesidad, de seguro sentida, de contar con alguna respuesta del ordenamiento, solo que, como queda expuesto, deberá realizarse la regulación del asunto, que por lo pronto no existe.-

VII Por una parte, la Ley que se emitió (Estatuto del Servicio Civil) tiene alcances parciales, ya que la iniciativa tomada por el Poder Ejecutivo al respecto solamente tuvo como propósito regular las relaciones con sus servidores, esto es, dentro de su ámbito competencial. Desde este ángulo de enfoque, se ha dejado por fuera la regulación de las relaciones de servicio entre los entes públicos menores, pues era algo en lo que no tenía interés el Ejecutivo, o simplemente no era lo que consideraba más urgente. Por otra parte, el Estatuto del Servicio Civil reguló apenas algunos de los aspectos de la relación de los servidores con el Estado como los relativos a derechos, deberes de los servidores, su selección, clasificación, promoción, traslados, disciplina y régimen de despido -entre los más importantes-, que evidentemente atañen a una de las preocupaciones expresadas en la Asamblea Nacional Constituyente, esto es, la que tiene relación con la idoneidad y la eficiencia del servicio, pero no tocó otros aspectos no menos importantes, como es el que subyace en el planteamiento de esta acción, es decir, la regulación del propio régimen económico de esa relación y el sometimiento de los otros

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

entes administrativos al régimen laboral público. Este vacío, sin embargo, no autoriza utilizar mecanismos previstos para una relación privada, a una relación de empleo público que se debe regir por principios propios y diferentes.-

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

IX Tampoco desconoce la Sala el hecho de que en 1978 la Ley General de la Administración Pública pretendió definir la relación entre los servidores públicos y la Administración, como regulada por el Derecho Administrativo (artículo 112.1). Pero nuevamente encontramos que se trata de un intento insuficiente para con esa sola declaración, barrer de la praxis jurídica, toda una tradición

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

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

XI En opinión de la Sala, entonces, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, fundamentan la existencia, de principio, de un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público, como ha quedado claro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente y recoge incipientemente la Ley General de la Administración Pública. Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos. Obviamente, la declaración contenida en esta sentencia abarca la relación de empleo que se da entre la administración (o mejor, administraciones) pública y sus servidores, más en aquellos sectores en que hay una regulación (racional) que remita a un régimen privado de empleo, la solución debe ser diferente. En esos casos, se daría un sometimiento a los procedimientos de arbitraje, pero con ciertas limitaciones, tales

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

como que en ellos no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, por lo que incluso en estos casos no procederían decisiones (laudos) en conciencia, ni tribunales formados por sujetos no abogados. Esta declaración se formula con base en la facultades legales que tiene la Sala y por considerarse indispensable para la correcta interpretación del conjunto de su decisión. Por innecesario, se omite pronunciamiento sobre otros aspectos alegados en la acción.-

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

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

sino también los arreglos directos (artículo 497 ss) y las conciliaciones (artículos 500 ss), todos estos instrumentos debe entenderse que vencen en el plazo fijado por ellos. Queda claro por otra parte, que todos los procedimientos pendientes con motivo de esta acción de inconstitucionalidad, deberán tenerse por terminados y ser archivados.

POR TANTO

1- Se declaran inconstitucionales los artículos 368 (parte segunda) y 497 a 535 del Código de Trabajo, por violación a los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, respecto de las administraciones pública con régimen de empleo de naturaleza pública , cual es el caso del Instituto de Desarrollo Agrario.

2- Se declaran inconstitucionales los artículos 398 a 404 y 525 del Código de Trabajo (este último en cuanto contempla la posibilidad de un fallo en conciencia, no sujeto a las leyes, reglamentos y directrices gubernamentales), respecto de las administraciones públicas no sujetas legalmente a un régimen público de empleo.

3- Esta declaración tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha de vigencia de las normas declaradas inconstitucionales, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe al amparo de "laudos" dictados en firme, todo por el plazo en ellos determinados. Notifíquese. Publíquese y reséñese.

Alejandro Rodríguez Vega, Presidente; Jorge Castro B.; Luis Fernando Solano C.; Luis Paulino Mora M.; José Luis Molina Q.; Fernando del Castillo R.; Mauro Murillo A.; Vernor Perera León, Secretario.-

FUENTES CITADAS

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

- 1 MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Arreglo Directo, Costa Rica. [en línea] consultado el 16 de marzo del 2007 en <http://www.mtss.go.cr/Macros/Arreglo%20Directo/arreglo.htm>
- 2 CÓDIGO DE TRABAJO. Ley n° 2 del 27 de agosto de 1943. Artículo 504.
- 3 CÓDIGO DE TRABAJO. Ley n° 2 del 27 de agosto de 1943. Artículo 505.
- 4 CÓDIGO DE TRABAJO. Ley n° 2 del 27 de agosto de 1943. Artículo 506.
- 5 ALFARO MUÑOZ. Edgar. Estudio sobre el arreglo directo y la conciliación judicial. Revista de Ciencias Jurídicas n° 48 de Setiembre-Diciembre de 1982. pp 16-17
- 6 MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Arreglo Directo, Costa Rica. [en línea] consultado el 16 de marzo del 2007 en <http://www.mtss.go.cr/Macros/Arreglo%20Directo/arreglo.htm>
- 7 ALFARO MUÑOZ. Edgar. Estudio sobre el arreglo directo y la conciliación judicial. Revista de Ciencias Jurídicas n° 48 de Setiembre-Diciembre de 1982. pp 16
- 8 MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Arreglo Directo, Costa Rica. [en línea] consultado el 16 de marzo del 2007 en <http://www.mtss.go.cr/Macros/Arreglo%20Directo/arreglo.htm>
- 9 MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Arreglo Directo, Costa Rica. [en línea] consultado el 16 de marzo del 2007 en <http://www.mtss.go.cr/Macros/Arreglo%20Directo/arreglo.htm>
- 10 MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL. Arreglo Directo, Costa Rica. [en línea] consultado el 16 de marzo del 2007 en <http://www.mtss.go.cr/Macros/Arreglo%20Directo/arreglo.htm>
- 11 ALFARO MUÑOZ. Edgar. Estudio sobre el arreglo directo y la conciliación judicial. Revista de Ciencias Jurídicas n° 48 de Setiembre-Diciembre de 1982. pp 14-15
- 12 LEY LABORAL. Características del arreglo directo que lo diferencian de la convención colectiva de trabajo. [en línea] consultado el 19 de marzo del 2007 de <http://www.leylaboral.com/costarica/PaginaResultado.aspx?item=199&bd=19&resultado=1&tipo=t&avanzada=-1&inicial=s&alcance=>
- 13 SALA CONSTITUCIONAL. Resolución n° 13770 del 7 de octubre del 2005
- 14 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución n° 476 del 11 de junio del 2004.