

**Ficha del Pronunciamento****Dictamen : 172 del 31/05/2007****C-172-2007****31 de mayo de 2007****Señora****Marjorie Morera González****Directora Ejecutiva****Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria****S. O.****Estimada señora:**

Con la aprobación de la señora Procuradora General, me refiero a su atento Oficio STAP-1886-2006 del 26 de julio del 2006, recibido en esta Procuraduría el 14 de agosto del 2006 y reasignado a mi persona en febrero de los corrientes. Lo anterior, en virtud del alto volumen de trabajo del Procurador a quien inicialmente se le había asignado su estudio. En tal sentido, pedimos disculpas por nuestra tardanza.

Se señala en el oficio que ante la solicitud realizada por la Dirección General de Correos de Costa Rica a efectos de incluir los rubros necesarios para hacer frente a la aplicación de las cláusulas de la convención colectiva suscrita en aquella entidad, han surgido dudas en esa Autoridad sobre la vigencia de las convenciones colectivas y la conformidad que las cláusulas convencionales deben tener con las directrices y lineamientos emitidos por la Autoridad Presupuestaria en materia de empleo público. Específicamente, se consulta lo siguiente:

*“1. Si es jurídicamente procedente que una convención colectiva negociada en el seno de una empresa pública del Estado, contenga una cláusula que disponga que los ajustes de salarios para sus empleados corresponde recibirlos de acuerdo con el incremento que acuerde el Consejo Nacional de Salarios para todos los trabajadores del Sector Privado, dejando de lado que las empresas del estado (sic) están inmersas en el régimen de empleo público, es decir, en una relación estatutaria dentro de la que no puede hablarse de igualdad o de equivalencia entre las partes involucradas, y por consiguiente, donde se aprecian diferencias con respecto al régimen laboral privado, pues existen reglas específicas y principios propios derivados de la naturaleza pública de dicha relación, que impone la aplicación de normas de Derecho Público que se superponen a cualquier otro tipo de regulaciones?...”*

*2. Si en un instrumento colectivo de las características indicadas, puede disponerse que los efectos de determinadas*

*cláusulas sean retrotraídos más allá del día de su suscripción por las partes involucradas, ampliando dicho plazo a la fecha de vigencia de un Laudo Arbitral que resultó de un proceso de arbitraje llevado a cabo a la luz del artículo 56 inciso d) del Código de Trabajo, en el contexto de la etapa de preparación del proyecto de convención colectiva”*

Junto con dicho oficio se adjunta el criterio de la Asesoría Jurídica de la Autoridad Presupuestaria, número AJ-258-2006 del 24 de julio de 2006, en el cual se señala lo siguiente:

*“A modo de conclusión, en todo proceso de negociación de convenciones colectivas en el Sector Público, se deben respetar las leyes, reglamentos y directrices gubernamentales vigentes, dado que no pueden desligarse dichos procesos del bloque de legalidad imperante. Sin embargo, del estudio del texto del instrumento Colectivo de Correos de Costa Rica S.A. se desprende que esa exigencia no fue tomada en cuenta de forma total, pues a pesar de haber sido homologado mediante la resolución DRT-190-2006, que en el considerando tercero indica ‘en virtud de no encontrarse discrepancia ente el documento convenido y la legislación laboral vigente, procede homologar el acuerdo convencional’, se encontraron cláusulas que no respetan el Ordenamiento Jurídico, por lo que no es posible afirmar que no existen roces entre dicho documento convencional y las normas de derecho público aplicables a una empresa pública como lo es Correos.”*

## **I. ANTECEDENTES.**

De conformidad con la información suministrada por la Dirección Jurídica de Correos de Costa Rica S.A., en setiembre de 1998 varios sindicatos con representación en la sociedad anónima presentaron un pliego de peticiones para iniciar una negociación colectiva con esa empresa. La negociación concluyó con acuerdos sobre algunos artículos que se incluyeron en la convención colectiva y con otros que se desecharon del instrumento. No obstante, no existió acuerdo en relación con 66 artículos, los cuales se sometieron a un arbitraje de conformidad con el artículo 56 inciso b) del Código de Trabajo.

El Tribunal Arbitral mediante laudo número 2762 de las diez horas doce minutos del veintitrés de setiembre del dos mil cuatro, resolvió el conflicto presentado, indicando en lo que interesa, lo siguiente:

### **“E. SOBRE EL CONTENIDO DEL ARBITRAJE: ...**

*“Sobre el **artículo 63** se acuerda: “Los ajustes de salarios para los empleados de Correos de Costa Rica S.A. corresponde recibirlos de acuerdo el incremento salarial que acuerde el Consejo Nacional de Salarios” [\[1\]](#) (tanto el resaltado como el subrayado son del original)*

El laudo anterior fue objeto de una gestión de adición y aclaración, en la que el Tribunal Arbitral se pronunció sobre la vigencia de las cláusulas introducidas a la convención colectiva por este instrumento indicando: *“Finalmente y atendiendo la solicitud de adición formulada por la parte patronal en escrito anterior, se dispone dar vigencia de las disposiciones anteriores por el plazo de TRES AÑOS, a partir de la firmeza de esta resolución.”*

Las partes recurrieron el laudo arbitral ante el Tribunal de Trabajo, que mediante resolución número 248 de las siete horas cuarenta minutos del veinticuatro de junio de dos mil cinco declaró mal admitidos los recursos presentados considerando que el laudo arbitral dictado carece de recurso de apelación.

El texto de los artículos resueltos por el Tribunal Arbitral y los negociados anteriormente se unificaron en un solo texto de convención colectiva que fue suscrito por las partes el día 28 de abril del 2006.

Mediante resolución número DRT-190-2006 de las ocho horas del día treinta de mayo del dos mil seis, el Departamento de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social homologó la convención de cita.

## **I. SOBRE EL RÉGIMEN APLICABLE A LAS RELACIONES DE EMPLEO DE CORREOS DE COSTA RICA Y LAS DIRECTRICES DE LA AUTORIDAD PRESUPUESTARIA.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Correos, Ley 7768, Correos de Costa Rica es una sociedad anónima propiedad del Estado, y por lo tanto, constituye una empresa pública del Estado [\[2\]](#).

A partir de la naturaleza jurídica de empresa pública y según lo dispuesto por la Ley 7768, hemos señalado que el régimen de empleo en la empresa es mixto, es decir, la relación de trabajo deberá considerarse regida fundamentalmente por el Código de Trabajo –con excepción de los puestos directivos-, pero necesariamente modificada o alterada por ciertos elementos del régimen público en el que se encuentra inmersa [\[3\]](#).

Precisamente, la jurisprudencia de este Órgano Asesor ha sostenido que la sujeción a las competencias otorgadas a la Autoridad Presupuestaria para la formulación de las políticas en materia salarial, es una de las modificaciones que sufre el régimen laboral común de aplicación en estas empresas, debido fundamentalmente al carácter público que tiene la empresa en la que se desarrollan esas relaciones.

*“Cabe estimar, conforme lo expuesto, la competencia de la Autoridad Presupuestaria sobre la fijación de la política salarial de Correos de Costa Rica. Se sigue de lo expuesto que la Junta Directiva de esa Empresa al fijar la política salarial del Ente (artículo 8, inciso g) de la Ley N° 7768) debe tomar en consideración, a efecto de ajustarse a ellas, las directrices que en la materia hayan sido formuladas por la Autoridad Presupuestaria... (Dictamen C-190-2005 del 19 de mayo de 2005)*

En ese mismo dictamen, se analizó la posibilidad de establecer los aumentos salariales para el sector público a través de los mecanismos de fijación de salarios mínimos utilizado en el sector privado, llegándose a la conclusión de que no resulta posible utilizar estos mecanismos en atención a las competencias asignadas a la Autoridad Presupuestaria, y que necesariamente se verían desplazadas si la sociedad anónima del Estado utiliza esa forma de fijación sin que esté contemplada en la directriz emitida por el Poder Ejecutivo.

Ahora bien, la determinación de si utilizar el porcentaje de aumento salarial del sector privado en las empresas públicas resulta ser conveniente y oportuno, es una decisión técnica que escapa a las competencias asignadas a este Órgano Asesor. No obstante lo anterior, no existiría un impedimento legal para que dicho parámetro sea utilizado por aquellas empresas, claro está, siempre que la decisión sea adoptada en el marco de la política salarial que al efecto dicte el Poder Ejecutivo según las recomendaciones emitidas por la Autoridad Presupuestaria.

En este punto, nos parece conveniente hacer una pequeña reflexión en torno a la necesidad de que las políticas

salariales emitidas permitan al ente desarrollar los fines para los cuales fue creado, sin que se desnaturalice la relación de empleo subyacente. En efecto, en reiteradas ocasiones esta Procuraduría, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha señalado que las directrices emitidas por la Autoridad Presupuestaria se encuentran sujetas a ciertos límites, necesarios para que los órganos puedan desarrollar su actividad y cumplir los fines para los cuales fueron propuestos.

Así, en el dictamen C-344-2006 de 25 de agosto de 2006, señalamos que las directrices de política salarial no podían impedir que Correos de Costa Rica desarrollara la labor para la cual ha sido creado, ni podrían suponer barreras que afectaran su competitividad, aspecto que definitivamente constituye uno de los fines por los cuales Correos de Costa Rica ha sido diseñado bajo la estructura de una sociedad anónima. Al respecto señalamos:

*“Correos de Costa Rica debe participar en el mercado de los servicios postales y financieros afines, garantizando la cobertura nacional de sus servicios, según criterios de servicio social y desarrollo económico regionalmente equilibrado. ... Pero más allá de este servicio universal lo cierto es que la Ley establece que puede y debe participar en la prestación de los otros servicios postales, servicios en los que puede haber competencia. De allí el objetivo de competitividad presente en la Ley de Correos de Costa Rica y que se evidencia en la discusión legislativa, tal como se ha reseñado.*

*Lo anterior no puede ser ignorado por la Autoridad Presupuestaria al emitir los lineamientos y directrices que alcancen a Correos de Costa Rica. De lo contrario, las directrices formuladas pueden resultar irrazonables, contrarias a los fines legales y sobre todo un obstáculo para el desarrollo futuro de la referida entidad.*

*Lo indicado anteriormente no es un asunto que hubiese desconocido o ignorado por este Órgano Consultivo al evacuar consultas previas realizadas sobre este tema por Correos de Costa Rica. Nótese que en el citado Dictamen C-190-2005, se advirtió a la Autoridad Presupuestaria que en el ejercicio de su competencia sobre las empresas públicas, debe sujetarse a los principios de equidad, justicia, razonabilidad y proporcionalidad:*

*“(...) Conforme lo cual, la Autoridad Presupuestaria debe respetar:*

*·La autonomía de gestión del Ente empresarial, entendiéndose por tal tanto lo relativo a la iniciativa de actuación, como a la ejecución de sus decisiones.*

*·La fijación de los fines, metas y tipos de medio de la empresa.*

*·La responsabilidad del ente en la ejecución concreta de las directrices.*

*·La definición misma de directriz, en tanto resulta incompatible con una orden ni con un control previo a la actuación.*

*La sujeción a los principios de equidad, justicia, razonabilidad y proporcionalidad.*

*En dicha resolución, la Sala recuerda que toda la actividad del Estado y sus entes está sujeta a los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. Razonabilidad entendida como ajuste a las normas y principios constitucionales y “sentido de justicia” contenido en la Constitución. Por lo que la actuación pública debe conformarse con las exigencias de equidad y respetar la ideología constitucional. Principios que, reiteramos, resultan aplicables a la Autoridad Presupuestaria en ejercicio de su competencia sobre las empresas públicas, incluida Correos de Costa Rica S. A...*

*Es necesario que la Autoridad Presupuestaria realice sus funciones ajustada a los lineamientos supra indicados, de modo que, lejos de perjudicar o entorpecer el futuro de Correos de Costa Rica como empresa pública, sujeta a su competencia, permita más bien su modernización y fortalecimiento para competir en condiciones favorables dentro del mercado respectivo. “ (el subrayado no es del original)*

Con lo anterior, queremos señalar la necesidad de que las directrices de política salarial se ajusten a la naturaleza jurídica del ente que trata de regular, considerando para ello las diferencias en el régimen laboral aplicable a cada una de las relaciones a las cuales se dirige la directriz en mención. Como lo señala el Tribunal Constitucional, las

directrices de política salarial deben guardar la razonabilidad entre la medida adoptada y la finalidad que se pretende lograr, razonabilidad que en nuestro criterio está dirigida a considerar casos como el presente en el cual la relación de empleo se rige primordialmente por el derecho laboral y no por el derecho público, lo que obligaría en nuestro criterio a emitir las directrices sin desnaturalizar la relación jurídica subyacente.

Con un afán ilustrativo podemos señalar que el Tribunal Constitucional Español se ha decantado por declarar la constitucionalidad de las medidas adoptadas para establecer topes máximos de aumentos salariales para los empleados públicos, como una manifestación de las potestades de política y dirección económica que tienen el Poder Ejecutivo. No obstante, también ha señalado que el establecimiento de esta política no implica la definición de una única técnica generalizada para todos los sectores, sino que supone la definición de las políticas en función del ámbito afectado [4].

Al respecto, indicó:

*“En este sentido no es necesario insistir en que este Tribunal ha empleado un concepto de bases que en modo alguno se concreta en el empleo de una técnica uniforme en todos los sectores del Ordenamiento, sino que presupone fórmulas de intensidad y extensión variables en función de las características del ámbito concretamente afectado. Así, hemos reconocido modalidades muy diferentes de lo básico, desde la posibilidad de que el legislador estatal, excepcionalmente ocupe, prácticamente, toda la función normativa al determinar las bases de determinadas submaterias, hasta la legitimidad constitucional de algunos actos administrativos de carácter eminentemente ejecutivo por parte de la Administración General del Estado, así como el empleo de otras modalidades muy diversas (topes máximos, niveles mínimos, tramos, e, incluso, bases diferenciadas por territorios, etc.)”* (Tribunal Constitucional Español, resolución número 222-2006 del 6 de julio del 2006. Lo subrayado no es del original)

Bajo esta misma inteligencia, algún sector de la doctrina española, ha cuestionado los alcances que puedan tener las fijaciones de límites salariales en el sector de la administración organizado como una sociedad anónima. Así, por ejemplo, Montoya Martín nos señala que en España las limitaciones salariales no resultan de aplicación en aquellas empresas públicas completamente reguladas por el derecho privado, toda vez que resultan *“inaplicables los preceptos limitativos del incremento salarial, no solamente en atención a que la referencia que hace ... la Ley de Presupuestos del Estado antes citada, se está refiriendo a organismos públicos, sin comprender, por lo tanto, a una entidad privada, sino porque el art. 89 del Decreto de 17 de junio de 1955 sustituye el régimen público por el privado, constituyendo una sociedad que actuará con sujeción a las normas legales que regulen las compañías mercantiles, con lo cual, al instituir tal ente privado, dotándole incluso de órganos de gestión, ... les excluye de la órbita pública en la que radican las previsiones limitativas estudiadas.”* (Montoya Martín, Encarnación, Las Empresas Públicas sometidas al Derecho Privado, Editorial Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, España, 1996, Pág.582)

Si bien en nuestro país, como lo hemos señalado, las empresas públicas organizadas en formas de derecho privado sí se encuentran sujetas a las limitaciones salariales establecidas por el Poder Ejecutivo, es indudable que la tendencia es hacia la liberalización de estas empresas estatales de forma que puedan competir salarialmente para poder atraer al mejor personal a su cargo, procurando además la coherencia con una forma societaria que presupone mayor ámbito de acción y el régimen laboral privado que como regla de principio se aplica a sus trabajadores.

En sentido similar, y con respecto a los trabajadores públicos que se encuentran bajo regímenes laborales (personal laboral), la doctrina de ese país europeo ha señalado que las limitaciones salariales impuestas con la finalidad de disminuir el gasto fiscal, aunque constitucionales, resultan criticables por su continuidad, que las despoja de su carácter excepcional, único que podría justificar su aplicación en criterio de los autores.

“Desde este punto de vista y dado, sobre todo, su carácter excepcional, carecería de sentido la constante fijación de los topes salariales para el personal laboral, en la medida en que ha terminado convirtiéndose en una práctica habitual en las Leyes Presupuestarias españolas desde el año 1983, pues como apunta LOPEZ GÓMEZ, no es posible aceptar que nos encontremos desde aquel año en una situación de crisis económica excepcional, ni que concurren imperiosos motivos de interés nacional, toda vez que existen otras medidas de carácter tributario para conseguir los objetivos económicos del Gobierno.” (Cantero Martínez, Josefa, El Empleo Público: Entre Estatuto Funcionario y Contrato Laboral, Editorial Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid, España, 2001, pag. 454)

Como corolario de lo expuesto, debemos concluir que si bien Correos de Costa Rica se encuentra sujeto a los límites salariales establecidos por las directrices formuladas por la Autoridad Presupuestaria y emitidas por el Poder Ejecutivo, dichas directrices deben procurar ajustarse a las especiales características del objeto regulado, de forma tal que no constituyan en el fondo una desnaturalización de la relación de empleo subyacente.

### III. SOBRE LOS PARÁMETROS PARA LA NEGOCIACIÓN DE CONVENCIONES COLECTIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO.

El tema de las convenciones colectivas en el sector público, ha sido reiteradamente analizado por el Tribunal Constitucional, que ha señalado la existencia de límites en el poder de negociación en este sector. Al respecto, se ha indicado que:

“ V.-

***Las convenciones colectivas de trabajo frente al parámetro de constitucionalidad.*** *La posibilidad de negociar colectivamente para los trabajadores que no participan de la gestión pública de la Administración, los empleados de empresas o servicios económicos del Estado, encargados de gestiones sometidas al Derecho común, ha sido reconocida reiteradamente por esta Sala a partir de la sentencia número 03053-94, criterio que reitera o ratifica después en las sentencias 2000-07730 y 2000-04453. (...) Esta Sala ha reconocido por ende que la relación entre el Estado y los servidores públicos, como tesis de principio, es una relación de empleo público o estatutaria; en otras palabras, el servidor del régimen de empleo público se encuentra en relación con la Administración, en un estado de sujeción; aquella puede imponer unilateralmente las condiciones de la organización y prestación del servicio para garantizar el bien público. Esta conclusión no implica que sea inválida cualquier negociación colectiva en el sector público, pero de conformidad con lo dispuesto en los artículos 191 y 192 constitucionales, únicamente resulta posible respecto de aquellos funcionarios que no realicen gestión pública. (...). No obstante lo anterior, es claro que por tratarse de funcionarios remunerados con fondos públicos, incluso en el caso de aquellos que puedan regir sus relaciones de trabajo por normas producto de una negociación colectiva, la situación de las instituciones públicas empleadoras nunca será equiparable a la de cualquier patrono particular, puesto que por esa vía no puede dispensarse o excepcionarse la aplicación de cualesquiera normas o principios de orden público. Sea cual sea el rango normativo que se reconozca a este tipo de instrumentos, es claro que se encuentran subordinados a las normas y principios constitucionales. (...) En adición a lo anterior, por tratarse de decisiones que acarrear consecuencias financieras a cargo de la Hacienda Pública, es claro que cláusulas como la ahora impugnada pueden ser objeto de revisión no apenas respecto del cumplimiento de los procedimientos para su creación, sino incluso en relación con su adaptación a las normas y principios constitucionales de fondo. Las obligaciones contraídas por las instituciones públicas y sus empleados pueden ser objeto de un análisis de razonabilidad, economía y eficiencia, sea para evitar que a través de una convención colectiva sean limitados o lesionados derechos de los propios trabajadores, sea para evitar que se haga un uso abusivo de fondos públicos.” (Sala Constitucional, resolución número 6728-2006 de las catorce horas con cincuenta y tres minutos del diecisiete de mayo del 2006, el subrayado no corresponde con el original) [\[5\]](#)*

A partir de lo expuesto por la Sala Constitucional, podemos afirmar que existen al menos tres límites a las posibilidades de negociación dentro del Sector Público. El primero está relacionado con el ámbito subjetivo de las convenciones colectivas, el segundo, con las materias que pueden ser objeto de negociación y el tercero con la razonabilidad y proporcionalidad de los beneficios acordados.

En el primer supuesto, -las personas que pueden participar en el proceso de negociación-, se ha establecido que es posible celebrar convenciones colectivas con aquellos grupos de trabajadores que no participan de la gestión pública en los respectivos entes públicos, de conformidad con lo señalado por los artículos 112 y 113 de la Ley General de la Administración Pública [6]. La definición de los grupos que efectivamente realizan gestión pública deberá realizarse en cada caso concreto, aunque la jurisprudencia administrativa de este órgano ha señalado algunos funcionarios como excluidos de la posibilidad de negociar convenciones colectivas [7].

En relación con el segundo supuesto, - las materias objeto de negociación-, debemos considerar que podrán ser negociadas en el Sector Público aquellas materias que puedan ser válidamente disponibles para las partes. Bajo esta inteligencia, los trabajadores podrán negociar todos aquellos aspectos de su relación laboral que no impliquen la renuncia a derechos irrenunciables, o el desconocimiento de mínimos establecidos legal o reglamentariamente [8].

En el caso de la parte patronal, la definición de las materias negociables está dada por el principio de legalidad, es decir, deberá negociar de conformidad con lo que el ordenamiento jurídico establece. Los parámetros para la negociación de las convenciones colectivas en el sector público, se encuentran recogidos en el Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, Decreto Ejecutivo número 29576 del 31 de mayo del 2001, según el cual, sólo es posible negociar este tipo de instrumento dentro de las condiciones allí estipuladas. Señala el Reglamento, en lo que interesa, lo siguiente:

*Artículo 1º—Con las excepciones que se dirá, este Reglamento será aplicado a todo el personal de:*

*a) Empresas Públicas del Estado o pertenecientes a alguna de sus instituciones...*

*Artículo 3º—Será objeto de negociación en su ámbito respectivo, las siguientes materias:*

*a) Derechos y garantías sindicales tanto para los dirigentes de las organizaciones como para los mismos sindicatos en cuanto personas jurídicas de duración indefinida. Estos derechos y garantías, comprenden los de reunión, facilidades para el uso de locales, permisos para dirigentes con y sin goce de salario, facilidades para la divulgación de actividades, lo mismo que cualquier otra contenida en la Recomendación N° 143 de la O.I.T. o en las recomendaciones puntuales del Comité de Libertad Sindical de esta última organización.*

*Es entendido que la aplicación de las garantías, aquí mencionadas no deberá alterar en forma grave o imprudente, el funcionamiento eficiente ni la continuidad de los servicios esenciales de cada institución o dependencia.*

*b) Todo lo relacionado con la aplicación, interpretación y reglamentación de la misma convención colectiva.*

*c) La aplicación de sanciones disciplinarias, siempre y cuando no se haga renuncia expresa ni tácita de las facultades legales o reglamentarias otorgadas en esta materia a los jefes de cada institución o dependencia.*

*d) La fiscalización de la administración de los regímenes de ingreso, promoción y carrera profesional, sin perjuicio de lo que establezcan las normas legales y reglamentarias que existan en cada institución o dependencia, las cuales serán de acatamiento obligatorio.*

*e) La elaboración interna de manuales descriptivos de puestos y la aplicación de procedimientos internos para la asignación, reasignación, recalificación y reestructuración de puestos, dentro de los límites que establezcan las directrices generales de la Autoridad Presupuestaria, las normas del Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento u otras normas estatutarias. Es entendido que cualquier acuerdo tomado en este campo, que no contravenga expresamente lo dispuesto por las directrices generales de la mencionada Autoridad o las disposiciones de dicha*

*normativa, no podrá ser en ningún caso objetada por indicada Autoridad.*

*f) Las medidas de seguridad e higiene y de salud ocupacional, así como medidas precautorias en caso de desastres naturales. Las organizaciones sindicales y los jefes de cada institución o dependencia podrán crear organismos bipartitos y paritarios para efectos de determinar las necesidades de estas últimas y de sus trabajadores en el campo de la seguridad y la salud ocupacional.*

*g) Procedimientos y políticas de asignación de becas y estímulos laborales.*

***h) Establecimiento de incentivos salariales a la productividad, siempre y cuando se acuerden en el marco de las políticas que las Juntas Directivas de cada entidad o el mismo Poder Ejecutivo hayan diseñado de previo en cuanto a sus objetivos generales y límites de gasto público.***

***i) Lo relacionado con la asignación, cálculo y pago de todo tipo de pluses salariales, tales como dedicación exclusiva, disponibilidad, desplazamiento, zonajes, peligrosidad, etc., siempre y cuando las negociaciones respeten el marco general de las leyes, los reglamentos emitidos por el Poder Ejecutivo y las directrices generales de la Autoridad Presupuestaria en estas materias.***

*j) La creación y funcionamiento de órganos bipartitos y paritarios, siempre y cuando no se delegue en ninguno de ellos competencias de derecho público correspondientes a los jefes de cada institución, definidas por ley o reglamento.*

*k) Derecho de los trabajadores y de sus organizaciones a contar con una información oportuna y veraz de los proyectos o decisiones de los órganos colegiados y Gerencias de cada institución o dependencia, cuando los afecten directamente o puedan representar un interés público.*

*l) Derecho de las organizaciones de los trabajadores y de sus dirigentes, de ser atendidos y respondidas sus solicitudes, en el menor tiempo posible, por parte de los jefes de cada institución o dependencia, con la única excepción de solicitudes que fueren abiertamente impertinentes o innecesarias.*

***m) Otras materias, beneficios o incentivos suplementarios que no excedan el ámbito de competencia del órgano administrativo que suscribiese la convención colectiva.***

*Artículo 4º—Es entendido que, cuando se trate de erogaciones que afecten el Presupuesto Nacional o el de una institución o empresa en particular, toda convención colectiva queda sujeta no solo a las restricciones que establece este Reglamento sino también al acatamiento de las normas constitucionales en materia de aprobación de presupuestos públicos, las que en caso de haber sido irrespectadas implicarán la nulidad absoluta de lo negociado.”*

Interesa resaltar en este punto, lo señalado en los incisos h, i y m antes transcritos y que se relacionan directamente con el tema objeto de consulta, en el tanto se incluye expresamente como un límite para la negociación colectiva, las directrices emitidas por la Autoridad Presupuestaria y el ámbito competencial del representante patronal que negocia.

En efecto, según se desprende de la lectura de los incisos mencionados, las diferentes administraciones públicas deberán considerar y respetar en sus negociaciones las directrices emitidas por la Autoridad Presupuestaria, debiendo negociar aquellos aspectos salariales sin desbordar las propias competencias que le han sido asignadas.

La necesaria sujeción al ordenamiento jurídico como un límite a las negociaciones colectivas, ha sido un criterio reiterado tanto por parte de la Sala Constitucional como de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Al respecto, ha indicado el Tribunal Constitucional que:

*“No obstante lo ya expresado, es importante aclarar que aún en el sector público en el que resulta constitucionalmente posible la aplicación de la institución de las convenciones colectivas, valga decir, en las llamadas empresas o servicios económicos del Estado y en aquellos núcleos de personal de instituciones y entes públicos en*



los que la naturaleza de los servicios que se prestan no participan de la gestión pública, en los términos del inciso 2 del artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública, la Sala repite y confirma su jurisprudencia en el sentido de que la autorización para negociar no puede ser irrestricta, o sea, equiparable a la situación en que se encontraría cualquier patrono particular, puesto que por esa vía, no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, ni modificar o derogar leyes que otorgan o regulan competencias de los entes públicos, atribuidas en razón de la jerarquía normativa o de las especiales condiciones de la Administración Pública con relación a sus trabajadores, conclusión que se infiere del artículo 112 inciso 3) de la Ley General de la Administración Pública y del considerando XI de la sentencia No. 1696-92 de esta Sala.” ( Sala Constitucional, resolución n° 4453-2000 de las catorce horas con cincuenta y seis minutos del veinticuatro de mayo del dos mil, el resaltado no es del original) [\[9\]](#)

Por su parte, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, siguiendo la línea jurisprudencial de la Sala Constitucional, ha señalado la imposibilidad de que las normas contenidas en convenciones colectivas deroguen normas de orden público.

Al respecto, ha indicado:

“III.-

**SOBRE EL VALOR NORMATIVO DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS:** ... De lo transcrito se deduce que lo pactado en un convenio colectivo no puede ir en contra de lo establecido en la ley; especialmente, cuando ésta es de orden público, puesto que los convenios colectivos, en cuanto a su contenido, deben estar sujetos a la normativa legal (artículo 58 del Código de Trabajo) y sirven para superar las garantías mínimas que han sido establecidas legalmente. “

( Resolución número 2005-227 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de las nueve horas treinta minutos del primer de abril del dos mil cinco, el subrayado y resaltado es del original [\[10\]](#))

Específicamente sobre la necesidad de que las normas convencionales se ajusten a los lineamientos y competencia de la Autoridad Presupuestaria, la Sala Segunda ha señalado que la ausencia de este requisito afecta la eficacia –en este caso por tratarse de un requisito para que se entendiera prorrogada la convención colectiva- que impide otorgar validez de la convención. Así, en el criterio de esta Procuraduría número C-112-1999 del 3 de junio de 1999, se señalaron los siguientes antecedentes jurisprudenciales:

*“En ese sentido, en la sentencia de esa Sala N° 159 de 14:20 hrs. del 23 de junio de 1994, al conocerse sobre un reclamo donde el actor pretendía la aplicación de una cláusula convencional que reconocía un auxilio de cesantía por un monto más beneficioso, en lo que interesa, se expresó: “VII.- Las consideraciones anteriormente expuestas, permiten concluir que la consulta ante la Autoridad Presupuestaria de la reforma introducida al artículo 24 de la Convención Colectiva del INFOCOOP, constituye un requisito indispensable para la validez de la misma. En este caso concreto, el acuerdo de modificar el numeral 24 de la Convención Colectiva, **produce un impacto económico no sólo a lo interno de la institución demandada, sino en el presupuesto nacional, por lo que definitivamente debió haberlo consultado previamente ante la Autoridad Presupuestaria, para que tuviera validez. El hecho de que la consulta fuera posterior a su homologación en el Ministerio de Trabajo, en nada desvirtúa lo anteriormente expresado, porque nos encontramos en el área del Sector Público, donde es indispensable su cumplimiento.**”*

(el subrayado es nuestro).

Por su parte, en el fallo de esa misma Sala N° 172 de 9:30 hrs. Del 6 de julio de 1994, donde también se pretendía la diferencia por concepto de auxilio de cesantía derivada de la cláusula convencional, también en lo que interesa, se expresó: “III.- En cuanto a convenciones colectivas que se hubiesen celebrado en el Sector Público, con anterioridad a al resolución N° 1696-92 de la Sala Constitucional, de las 15:30 horas del 23 de junio de 1992, era indispensable,

*para adquirir vigencia, en esta materia, que se dieran dos tipos de homologaciones: una por parte de la Autoridad Presupuestaria, en resguardo del principio constitucional del equilibrio presupuestario consagrado en el artículo 176 de la Constitución Política, y desarrollado, para el caso concreto de las Convenciones Colectivas, en la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria y los referidos acuerdos del Consejo de Gobierno y, en segundo lugar, el aval que impartía el Ministerio de Trabajo, en este caso, con el objetivo de resguardar los intereses de los trabajadores y evitar que, en virtud de una negociación de este tipo, se vieran menoscabadas las condiciones más favorables, ya existentes...Para el caso sub-examine, también es evidente que, el addendum dicho, al aumentar el tope de cesantía en siete meses, implicaba un endeudamiento no despreciable para el Estado, por lo que se requería de esa doble aprobación por parte de la Autoridad presupuestaria y del Ministerio de Trabajo, para que el proceso de nacimiento de la norma fuera eficaz, cosa que no sucedió, pues aunque el Ministerio de Trabajo le impartió su aprobación, al proceder a homologar la convención ...no sucedió lo mismo con la Autoridad Presupuestaria, ...lo cual lleva a esta Sala a la conclusión de que, por ser contrario al bloque de legalidad imperante en nuestro ordenamiento, el citado artículo 24 no nació a la vida jurídica y de ahí que resulte inaplicable." (el subrayado y lo destacado no son del original. Ver en el mismo sentido -sobre necesidad de aprobación por la Autoridad Presupuestaria- la sentencia de esa Sala N° 96-099, Considerando III, parte inicial.). [\[11\]](#)*

El tercer límite que apuntamos para la posibilidad de negociar convenciones colectivas, está dado por la razonabilidad y proporcionalidad del objeto negociado, especialmente en relación con la posibilidad de que lo negociado implique la creación de beneficios o privilegios a favor de un grupo de trabajadores si se comparan con el resto de trabajadores del sector público.

En este punto, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha sido profusa, aunque la resolución depende de cada caso en concreto. Lo anterior, por cuanto a pesar de la existencia de varias resoluciones en las cuales se ha tratado el tema, por la variedad de casos en los que se ha presentado la discusión, no es posible extraer un criterio generalizado para la aplicación a todos los casos [\[12\]](#).

#### **IV. SOBRE EL FONDO.**

A partir de lo expuesto en los apartados anteriores, procederemos a dar respuesta a las preguntas formuladas por la Autoridad Presupuestaria.

##### **1. Sobre el artículo 47 de la Convención Colectiva .**

Entendemos que la consulta se refiere a la posibilidad de negociar convenciones colectivas sin acatar las directrices que en materia de empleo ha emitido la Autoridad Presupuestaria y específicamente a la validez que tendría el artículo 47 de la Convención Colectiva suscrita entre Correos de Costa Rica S.A y ANDET, ANEP, ANRO, SITET y SINACO. Para una mayor claridad, procederemos a transcribir la norma en comentario:

*“Artículo 47: Los ajustes de salarios para los empleados de Correos de Costa Rica, S.A. corresponde recibirlos de acuerdo al incremento salarial que acuerde el Consejo Nacional de Salarios.”*

A partir de lo expuesto en los apartados anteriores, es claro para esta Procuraduría que Correos de Costa Rica se encuentra sujeto a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria en materia de empleo público, por lo que podría surgir la duda en cuanto a la legalidad de la cláusula convencional que haya sido negociada en contravención con las directrices propuestas. Idéntica duda puede surgir cuando, como en el caso presente, la cláusula convencional ha sido introducida por un Tribunal Arbitral según el procedimiento establecido en el artículo 56 inciso b) del Código de Trabajo.

Bajo esta inteligencia, el artículo 47 de la Convención Colectiva podría presentar un problema de legalidad, en el tanto se haya negociado en contravención con las directrices establecidas por el Poder Ejecutivo y las limitaciones establecidas en el Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público .

Decimos que podría presentar dudas de legalidad por cuanto, como lo señalamos líneas atrás, la convención colectiva tiene el valor de una ley profesional, y aunque sometida a las normas legales, en nuestro criterio su desaplicación ante el incumplimiento de las directrices del Poder Ejecutivo no resulta tan clara. En efecto, como ya lo indicamos, el Tribunal Constitucional ha señalado que las directrices formuladas por la Autoridad Presupuestaria, no podrían representar una orden directa para los entes sujetos a ellas, con lo cual se podría ver afectada la formación de voluntad previa a la negociación colectiva, más no necesariamente el convenio colectivo resultante de esa negociación.

Por otra parte, y sin entrar a determinar si resulta razonable o no la fijación de un aumento salarial a partir de la fijación del sector privado, lo cierto es que el establecimiento de un régimen mixto primordialmente de base privada para regular la relación de empleo de los servidores de Correos de Costa Rica, haría difícil considerar que tal fijación salarial no resulta acorde con la estructura organizativa que tiene la empresa pública.

Ahora bien, pese a las dudas legalidad que se puedan tener sobre una determinada cláusula en la Convención Colectiva, lo cierto es que las dudas descritas no autorizan a ningún ente para desaplicar la normativa convencional mientras esta se encuentre vigente. En efecto, ha sido un criterio reiterado de esta Procuraduría que las convenciones colectivas deben ser aplicadas hasta tanto sean anuladas o denunciadas por los procedimientos existentes para ello.

*“Por último debe advertirse que en virtud del control concentrado de constitucionalidad existente en nuestro país, y las especiales características que presentan las convenciones colectivas, en ningún sentido puede considerarse que las dudas que pueda tener este Órgano Asesor sobre la constitucionalidad de la cláusula en comentario facultan a la Municipalidad consultante para desaplicar las cláusulas convencionales analizadas, pues el legislador ha diseñado procedimientos específicos para ello, sin que la emisión de un criterio por parte de esta Procuraduría se incluya dentro de ellos [\[13\]](#).*

*En efecto, al tenor de lo establecido en el artículo 10 de la Constitución Política, corresponderá a la Sala Constitucional la determinación de la constitucionalidad o no de una norma que le sea sometida a su conocimiento, por lo que será a través del mecanismo de la acción de inconstitucionalidad que la Municipalidad podrá lograr la anulación de la cláusula que presenta vicios de inconstitucionalidad....*

*La otra alternativa es la contenida en el artículo 64 del Código de Trabajo, que establece la posibilidad de que las cláusulas de una convención colectiva puedan ser denunciadas ante el Ministerio de Trabajo, denuncia que tendrá que hacerse necesariamente antes de que el actual plazo de vigencia fenezca. Para ello, deberá la municipalidad solicitar al Ministerio de Trabajo que se tenga por denunciada la cláusula mencionada. Este procedimiento tiene el inconveniente de que se encuentra sujeto al plazo de vigencia de la convención colectiva, por lo que dependerá del tiempo que reste para que fenezca el actual periodo” (Dictamen C-332-2006 del 23 de agosto del 2006)*

Por otra parte, el artículo 16 del Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, Decreto Ejecutivo número 29576 del 31 de mayo del 2001, señala expresamente que las convenciones colectivas firmadas conforme con ese reglamento *“solamente podrá ser anulado por medio de las autoridades judiciales.”*, con lo

cual mientras dicha anulación no haya sido dictaminada por las autoridades correspondientes, la Autoridad Presupuestaria no podría desaplicar o ignorar el contenido de la convención colectiva.

## 2. Sobre la vigencia de las cláusulas arbitrales.

La Autoridad Presupuestaria nos consulta sobre la posibilidad de retrotraer los efectos de las cláusulas que fueron incorporadas a la convención colectiva por el laudo arbitral a una fecha anterior a la suscripción de la convención colectiva. La duda surge en atención a que el instrumento colectivo contiene dos plazos y momentos para la vigencia de las cláusulas, de acuerdo con lo establecido por el artículo 72 de la norma convencional. Señala el artículo lo siguiente:

*“Artículo 72. La presente Convención Colectiva tendrá una duración de dos años. Empezará a regir una vez que sea homologada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sin perjuicio de que una vez homologada sus efectos se retrotraigan a la fecha de la firma de la misma, excepto en cuanto a las cláusulas correspondientes al Laudo Arbitral, los cuales se encuentran vigentes desde el nueve de julio de dos mil cinco.”*

El artículo 56 inciso d) del Código de Trabajo contempla la realización de un arbitraje en aquellos supuestos en los cuales se ha intentado la negociación de una convención colectiva, sin que se logre un acuerdo entre las partes. Señala la norma en comentario lo siguiente:

*“Artículo 56...:*

*d) Si transcurridos treinta días después de la solicitud hecha al patrono por el respectivo sindicato para la celebración de la convención colectiva, no hubieren llegado las partes a un acuerdo pleno sobre sus estipulaciones, podrá cualquiera de ellas pedir a los Tribunales de Trabajo que resuelvan el punto o puntos en discordia.”*

Sobre los alcances de este artículo, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que:

*“Es frente a esta situación que en virtud de la citada **obligación de negociación colectiva**, cualquiera de las partes puede recurrir a lo dispuesto por el inciso d) del citado artículo 56 *ibídem* -que no por casualidad es el último de los incisos-, en cuanto establece que: ... Esta facultad de someter la discordia a la decisión de un tercero, en este caso los Tribunales de Trabajo, para que sea resuelto por estos mediante una sentencia arbitral o laudo, se debe interpretar, en atención a su espíritu y finalidad, como una salida o solución institucional, prevista por el legislador, precisamente ante el evento de estancamiento o “entramamiento” de las negociaciones –y por ende, ante la falta de acuerdo pleno sobre todas las estipulaciones del documento convencional- El obligado procedimiento de arbitraje, como cause para resolver el conflicto, es algo que se deduce –a contrario sensu -, del texto del párrafo último de dicho artículo pues dice que: “ En los casos en que los patronos hayan celebrado contratos con el Estado, aprobados por una ley de la República, en los cuales **se haya estipulado que no es obligatorio el procedimiento de arbitraje** , para resolver los conflictos entre dicho patrono y sus trabajadores, al finalizar el término anteriormente señalado, cualquiera de las partes podrá acudir al procedimiento establecido en el Título Sexto de este Código”. (énfasis suplido). En este supuesto –por lo dicho– la negociación del resto de la convención colectiva continúa, solo que, obligatoriamente, a través del citado cause judicial y concluye mediante la preceptiva sentencia arbitral, en la cual, por así disponerlo la ley, el Tribunal sustituye a las partes, pero tan solo en lo que es objeto de discordia, incorporándose las cláusulas laudatorias, así resueltas, en la convención colectiva. .... De modo que, pese a la conclusión del Ad quem sobre cláusulas convencionales por un lado y arbitrales por el otro, es lo cierto que el producto resultante de dicho proceso fue un solo instrumento jurídico y que, como expresa el recurrente, corría en cuanto a sus efectos la misma suerte de una convención colectiva; debiendo considerarse como tal.” (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 2004-00878 de las nueve horas cuarenta minutos del veintidós de*

octubre del dos mil cuatro)

De conformidad con lo expuesto, tanto las cláusulas negociadas como las dictadas en el laudo arbitral, formaran parte de la convención colectiva por lo que, a efectos de determinar cuál es el momento en que empiezan a regir las cláusulas convencionales, debemos remitirnos a las normas que rigen la vigencia de esos instrumentos. De esta manera, los artículos 57 y 58 inciso e) que establecen:

*“ARTICULO 57.- La convención colectiva se extenderá por escrito en tres ejemplares, bajo pena de nulidad absoluta. Cada una de las partes conservará un ejemplar y el tercero será depositado en la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social directamente o por medio de la autoridad de trabajo o política respectiva. No tendrá valor legal sino a partir de la fecha en que quede depositada la copia y, para este efecto, el funcionario a quien se entregue extenderá un recibo a cada uno de los que la hayan suscrito.*

*Dicho depósito será comunicado inmediatamente a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que ésta ordene a las partes ajustarse a los requisitos de ley en caso de que la convención contenga alguna violación de las disposiciones del presente Código.”*

*ARTÍCULO 58. En la convención colectiva se especificará todo lo relativo a: ...*

*e) La duración de la convención y el día en que comenzará a regir . Es entendido que no podrá fijarse su vigencia por un plazo menor de un año ni mayor de tres, pero que en cada ocasión se prorrogará automáticamente durante un período igual al estipulado, si ninguna de las partes la denuncia con un mes de anticipación al respectivo vencimiento...”*

Por su parte, el artículo 11 del Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, señala lo siguiente:

*“Artículo 11.—Lo aprobado en forma definitiva por la mesa negociadora será válido entre las partes y tendrá una vigencia de uno a tres años, según lo determinen las partes. Copia de lo negociado en firme, se enviará a la Dirección General de Asuntos Laborales del Ministerio de Trabajo, para su registro y custodia. Las partes podrán señalar la vigencia de cada norma en forma individual, o de la convención colectiva en forma integral.”*

Tal y como lo señala la Asesoría Jurídica de la Autoridad Presupuestaria, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha admitido la posibilidad de que las cláusulas convencionales puedan retrotraer sus efectos a un momento anterior a su homologación, permitiendo de esta manera que las partes puedan indicar un momento anterior al cual pueda retrotraerse los efectos de las cláusulas en mención una vez realizada la homologación, tal y como lo establece el artículo 11 citado líneas atrás. Al respecto, ha indicado aquel Tribunal que:

*“De lo hasta ahora expuesto se infiere que, nuestro sistema, se enmarca dentro del modelo heterónimo, conforme al cual, como se dijo, una vez cumplidos ciertos actos o requisitos, el convenio colectivo adquiere eficacia. Entonces, de conformidad con lo establecido en aquel artículo 57 del Código de Trabajo, ese procedimiento de depósito ha de culminar, necesariamente, con la respectiva homologación, para que el convenio colectivo pueda surtir efectos. No obstante, **también queda claro que, dentro de aquel modelo heterónimo, se contemplaba la posibilidad de que las partes pudieran señalar una fecha distinta a la fijada por ley, a partir de la cual, el convenio, comience a surtir sus efectos.** Tal situación, también está prevista en nuestro sistema jurídico; pues, no de otra forma puede entenderse lo contemplado en el inciso e), del artículo 58 del Código de Trabajo, ...En este caso, entonces, si las partes convienen en fijar una fecha determinada, para que el instrumento comience a surtir efectos, ésta prevalece,*

*sobre la fijada en la ley; pero ello no quiere decir que el procedimiento de la homologación devenga en innecesario; pues, pactada una fecha previa a la de la homologación, los efectos se retrotraerán a la data fijada por las partes a esos efectos; salvo, claro está, respecto de aquellas normas cuyo cumplimiento retroactivo sea materialmente imposible; de forma tal que, antes de la respectiva homologación, no puede ser eficaz, aunque con posterioridad a ella puedan retrotraerse los efectos.”* (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 2000-0995 de las nueve horas cuarenta minutos del quince de diciembre del dos mil, lo resaltado en negrilla no es del original)

A partir de lo expuesto, debemos indicar que sí resulta posible para las partes retrotraer los efectos de las convenciones colectivas a un momento anterior a la homologación del instrumento. Este momento puede ser, como lo señala la Asesoría Jurídica del ente consultante, la fecha de firma de la cláusula convencional, sin embargo, no puede considerarse que los efectos de las cláusulas puedan retrotraerse únicamente al momento de la firma, ya que al tenor de lo expuesto, la norma deja supeditada a la decisión de las partes el momento en que se pueden retrotraer los efectos de la convención, una vez que ha sido homologada por el Ministerio de Trabajo [\[14\]](#).

Bajo esta línea de pensamiento, los artículos incorporados a la convención colectiva de Correos de Costa Rica por el laudo arbitral, tendrán sus efectos retrotraídos desde la fecha de homologación al momento en que dispuso su vigencia el Tribunal Arbitral. Esto, por cuanto la voluntad de las partes es sustituida por el Tribunal Arbitral en los casos en que sea necesario acudir a este instrumento para resolver las propuestas de cláusulas no negociadas entre las partes.

En este punto, parece conveniente hacer el comentario en cuanto al pronunciamiento del Tribunal Arbitral sobre la vigencia de las cláusulas, ya que en nuestro criterio, el Tribunal Arbitral no debió pronunciarse sobre la vigencia de las normas que fueron aprobadas en el laudo arbitral, por cuanto dicho aspecto no fue sometido a su conocimiento por las partes, y por lo tanto, el Tribunal carecía de competencia para efectuarlo, debiendo dejar a las partes la decisión sobre la vigencia de las cláusulas convencionales. No obstante lo anterior, al existir una decisión arbitral firme sobre este asunto, debe respetarse lo decidido por el Tribunal Arbitral.

Por otra parte, pareciera existir una contradicción entre el artículo 72 de la Convención Colectiva que establece una vigencia de dos años para el instrumento colectivo, y la vigencia de tres años señalada por el Tribunal Arbitral para las cláusulas aprobadas por ese órgano. Contradicción que en nuestro criterio debe resolverse estableciendo dos plazos distintos para la vigencia de las cláusulas convencionales según sea su origen.

Así, es criterio de esta Procuraduría General de la República que las cláusulas incorporadas a la convención colectiva por el laudo arbitral tienen una vigencia de tres años, y los efectos deberán considerarse retrotraídos desde la fecha de homologación de la convención colectiva a la fecha de la firmeza del laudo arbitral; en el tanto que las demás normas convencionales tendrán una vigencia de dos años y los efectos deberán considerarse retrotraídos de la fecha de homologación a la fecha de la firma del instrumento colectivo, es decir, a partir del veintiocho de abril del dos mil seis.

## **V. CONCLUSIONES:**

Con base en lo antes expuesto, este Órgano Asesor concluye lo siguiente:

1. Correos de Costa Rica es una empresa pública del Estado, naturaleza jurídica que la sujeta a la competencia de la Autoridad Presupuestaria para emitir lineamientos en materia salarial, de conformidad con

lo dispuesto por el artículo 21 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.

2. Las directrices de política salarial deben ajustarse a la naturaleza jurídica de los entes a los cuales se dirige, de forma tal que la aplicación de la directriz no implique la desnaturalización de la relación de empleo subyacente.

3. Al negociar una convención colectiva en una empresa pública sujeta al ámbito competencial de la Autoridad Presupuestaria, deben respetarse las directrices emitidas por el Poder Ejecutivo en materia de política salarial.

4. No obstante lo dispuesto en el aparte anterior, ha sido jurisprudencia reiterada de esta Procuraduría General de la República que las normas convencionales no podrán ser desaplicadas hasta tanto no exista una declaratoria de inconstitucional por parte de la Sala Constitucional, de ilegalidad por parte de la jurisprudencia de los tribunales ordinarios o haya sido denunciada a través de los procedimientos establecidos en el Código de Trabajo.

5. El ordenamiento jurídico admite que las cláusulas convencionales puedan retrotraer sus efectos a un momento anterior a su homologación, permitiendo de esta manera que las partes puedan indicar un momento anterior al cual pueda retrotraerse los efectos de las cláusulas una vez realizada la homologación. En atención a lo dispuesto, es posible que las cláusulas de la convención colectiva incorporadas por el laudo arbitral tengan sus efectos retrotraídos a un momento anterior a la firma de la convención.

Sin otro particular, atentamente,

Grettel Rodríguez Fernández

Procuradora Adjunta

GRF/KJM

---

[1] Este artículo corresponde al actual artículo 47, en atención a que la numeración se corrigió cuando se presentó al Ministerio de Trabajo para su respectiva homologación.

[2] Al respecto, es posible ver la Opinión Jurídica OJ-052-2004, y el dictamen C-190-2005 del 19 de mayo de 2005

[3] Sobre el tema, en la Opinión Jurídica OJ-052-2004 del 3 de mayo de 2004, señalamos lo siguiente:

*“ En ese sentido, dado el carácter mixto que se le reconoce al régimen jurídico que les aplica, es dable enfatizar que en la empresa consultante prevalece la legislación laboral común para normar las relaciones con sus empleados, siempre y cuando ésta no se vea desplazada por consideraciones de orden superior propias del Derecho Público, las cuales, para el caso en estudio, resultan ser las disposiciones contenidas en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y propiamente a nuestros efectos, aquellas que definen el ámbito de cobertura de las directrices y lineamientos emitidos por la Autoridad Presupuestaria.*

*Dichas disposiciones no implican, sin embargo, que el sistema o estructura salarial que se reconoce a los empleados de la empresa en cuestión, deba sufrir variación alguna. Únicamente la supeditación a que quedan afectos respecto de los lineamientos y directrices tantas veces mencionados.”* El criterio ha sido reiterado, entre otros, en el pronunciamiento C -190-2005 del 19 de mayo de 2005

[4] Al respecto, debe tenerse en cuenta que las fijaciones de topes máximos establecidos en la legislación española se realizan en la ley de presupuesto a través del establecimiento de retribuciones íntegras. *“Para tal expresión debe entenderse el conjunto de retribuciones básicas y complementarias devengadas por los funcionarios de cada Administración... El límite fijado en la norma presupuestaria se refiere al volumen total de las retribuciones del personal al servicio de cada Administración Pública y no a la retribuciones de cada uno de los funcionarios afectados”,* ya que este último aspecto ha sido considerado inconstitucional por el Tribunal Constitucional de ese país. (Roqueta Bui, Remedios, La Negociación Colectiva en la función pública, Editorial Tirando lo Blanch, Valencia, España, 1996)

[5] En igual sentido, se pueden ver entre otras las resoluciones 7261-2006 de las catorce horas y cuarenta y cinco minutos del veintitrés de mayo del dos mil seis, 3001-2006 de las diez horas con treinta y cinco minutos del nueve de marzo de dos mil seis, 17437-2006 de las diecinueve horas treinta y cinco minutos del veintinueve de noviembre de dos mil seis, 7966-2006 de las dieciséis horas cincuenta y nueve minutos del treinta y uno de mayo de dos mil seis, 6729-2006 de las catorce horas cuarenta y cuatro minutos del diecisiete de mayo de dos mil seis, 17743-2006 de las catorce horas y treinta y tres minutos del once de diciembre del dos mil seis, 17439-2006 de las diecinueve horas treinta y siete minutos del veintinueve de noviembre de dos mil seis.

[6] *“Consecuentemente, y a partir de esta interpretación constitucional y de los textos contenidos en la Ley General de la Administración Pública, en el sector público solo pueden celebrar convenciones colectivas de trabajo los servidores que no participan en la gestión pública, de tal forma que entes con un régimen de empleo de naturaleza laboral (no pública), como por ejemplo, las empresas del Estado, de las que se ha dicho la doctrina nacional que son “aquellas que funcionan como si fueran empresas privadas, porque venden y hacen lo mismo que los particulares; por ejemplo el mismo INS cuando vende pólizas hace lo mismo que una compañía aseguradora cualquiera, la banca cuando hace préstamos, hace lo mismo que una entidad financiera común, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, que vende energía eléctrica la vende en iguales condiciones en que podría venderla una compañía privada”, entre otros, si pueden negociar colectivamente de conformidad con las disposiciones que informan el Derecho Colectivo del Trabajo.”* Sala Constitucional, resolución número 6435-2000 de las diez horas con quince minutos del veintiuno de julio del dos mil. En igual sentido, es posible ver también la 7730-2000 de las catorce horas y siete minutos del treinta de agosto del dos mil, ambas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y la resolución 0135-2001 de las nueve horas treinta minutos del veintitrés de febrero del dos mil uno.

[7] El tema ha sido abordado por esta Procuraduría en varias oportunidades, no obstante, el análisis siempre se ha efectuado para excluir funcionarios de la aplicación de este tipo de instrumentos. En este sentido, conviene reseñar el criterio número C-029-2004 del 29 de enero del 2004, en el cual se indicó:

*“En síntesis, en el ámbito municipal deben considerarse excluidos de la aplicación de la convención colectiva las siguientes categorías de funcionarios: 1) los que se cataloguen así en el propio instrumento; 2) los que estén afectos a alguna incompatibilidad para quedar protegidos por la convención, entre ellos: a) quienes representen directa o indirectamente al patrono, b) quienes influyan de manera determinante en las decisiones que adopte la Administración (asesores legales y funcionarios de confianza) y, c) quienes tengan a su cargo labores de fiscalización superior”*Sobre este tema, también es posible consultar los pronunciamientos número C-032-2002, C-036-2003, OJ-039-2003, OJ-028-2004 y C-040-2005.

[8] Este parámetro ha sido analizado por la Sala Constitucional, que ha señalado a los derechos irrenunciables como un



límite para la negociación de convenciones colectivas. En este sentido, resulta interesante mencionar lo señalado por ese Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad presentada contra una cláusula de la convención colectiva del INS, en donde se indicó:

*“Debe tenerse en consideración la finalidad profiláctica de las vacaciones, pues con ellas no sólo se pretende el descanso del trabajador, sino garantizar la adecuada prestación del servicio público al contar con funcionarios en condiciones de realizar su función eficientemente. Por lo anterior, únicamente dentro de las excepciones a las que se refiere el Código de Trabajo, debe admitirse la posibilidad de compensación de las vacaciones con el reconocimiento de una suma dineraria, pues de lo contrario los trabajadores podrían preferir, aún en contra de la finalidad básica del derecho a las vacaciones, su compensación a cambio de una suma que pueda mejorar momentáneamente su condición económica. Es por lo anterior, que esta Sala estima que la compensación de vacaciones dispuesta en el artículo 17 de la Convención Colectiva de marras resulta contraria al Derecho de la Constitución, pues éstas son indisponibles y únicamente en los casos excepcionales puede aceptarse tal circunstancia. En consecuencia, dicho artículo debe anularse por inconstitucional.”* (Resolución número 2006-17437 de las diecinueve horas treinta y cinco minutos del veintinueve de noviembre del dos mil seis, el subrayado no es del original)

[9] En igual sentido, se pueden ver entre otras las resoluciones número 6435-2000 de las diez horas con quince minutos del veintiuno de julio del dos mil, la 7730-2000 de las catorce horas y siete minutos del treinta de agosto del dos mil, ambas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y la resolución 0135-2001 de las nueve horas treinta minutos del veintitrés de febrero del dos mil uno.

[10] En similar sentido, es posible ver también las resoluciones 0225-98 de las nueve horas cuarenta minutos del dieciocho de setiembre de mil novecientos noventa y ocho, la resolución número 2003-108 de las nueve horas cuarenta minutos del doce de marzo del dos mil tres y la 2004-0335 de las nueve horas cuarenta minutos del siete de mayo del dos mil cuatro, todas de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, entre otras.

[11] La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha reiterado el criterio vertido en el año 1994, en las resoluciones 2001-113 de las nueve horas diez minutos y 2001-0117 de las quince horas cinco minutos, ambas del catorce de febrero del dos mil uno.

[12] Así, sobre la posibilidad de otorgar un beneficio denominado Póliza de Vida Diferida a los trabajadores del Instituto Nacional de Seguros, el Tribunal Constitucional señaló que:

*“ A juicio de esta Sala ese incentivo es ilegítimo, en cuanto se convierte en un beneficio sin contraprestación, pues como se indicó supra, no está ligado a estudios técnicos por categoría de empleado, ni a ninguna otra razón válida, y en todo caso sí existen estos incentivos técnicos –sobresueldos-, según se vio al analizar el artículos 56 del mismo convenio, de tal forma que se convierten en un doble incentivo, injustificado a toda luces. “*

Bajo esta misma línea de pensamiento, en la resolución número 2006-6728 de las catorce horas con cuarenta y tres minutos del diecisiete de mayo del dos mil seis, al analizar las cláusulas de la convención colectiva de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, la Sala Constitucional manifestó:

*“Un beneficio, en cambio, se convierte en privilegio cuando no encuentra una justificación que razonablemente lo ampare.... En el ámbito de la relación de servicio, podría considerarse válido que el Estado o la Administración reconocieran a sus trabajadores en forma excepcional e individual, desde un punto de vista económico los denominados pluses como forma de incentivo, pero ello en el tanto se trate de un reconocimiento por una conducta personal que supere el debido cumplimiento de la prestación de trabajo. Cuando ese reconocimiento es general, y no tiene relación alguna con la mayor o mejor prestación del servicio, se podría estar en presencia de un privilegio, que como tal no puede encontrar sustento constitucional.”*

[13] Al respecto, se ha indicado:

*“Finalmente, si se llegare a estimar que una convención colectiva del Sector Público, o una de sus cláusulas*

*contiene vicios que afectan su validez, lo pertinente es acudir a los procedimientos de reforma o de denuncia, o bien, a través de la acción de inconstitucionalidad, a efecto corregir o de anular el vicio de legalidad o de inconstitucionalidad correspondiente, toda vez que por su naturaleza y fuerza vinculante, no puede desconocerse su obligada eficacia.”* Dictamen C-407-2005 del 28 de noviembre del 2005, en sentido similar, es posible ver también los número C-260-2002 del 4 de octubre del 2002 y C-182-2006.

[14] En este sentido, por ejemplo, la Sala Segunda ha admitido en la sentencia transcrita en la cita anterior, que una convención retrotraiga los efectos de las cláusulas económicas a una fecha determinada, sin que pueda considerarse que la diferencia de vigencia entre las diferentes cláusulas del instrumento sea contrario al ordenamiento jurídico. Al respecto, se señaló:

*“Ahora bien, en el artículo 84, se reguló lo relativo a la vigencia de la Convención y, en ese sentido, se dispuso que la misma comenzaría a regir a partir de la fecha de su firma y estaría en vigencia durante dos años, desde esa data concreta. De conformidad con los parámetros planteados en el Considerando anterior, debe concluirse, entonces, que los efectos derivados del convenio colectivo, deben retrotraerse, de la fecha de la homologación a la data fijada por las partes, para que surtiera sus efectos; lo cual es legítimamente posible, dentro del ámbito normativo, sectorial y especial, que nos regula. En consecuencia, de manera general, a partir de la fecha de su firma –9 de mayo de 1.995- es que el convenio colectivo de que se trata, surtía ya todos sus efectos patrimoniales. Veamos, el artículo 81 de esas regulaciones, titulado “Vigencia de Ventajas Económicas”, en lo que interesa, señala que “Lo dispuesto en Artículo 54, Asignaciones para Diferencias, rige a partir del I semestre del año 1.995. / Todos los demás artículos regirán a partir de la homologación de la presente Convención Colectiva por parte del Ministerio de Trabajo./...” Lo regulado en ese párrafo, no significa que exista una contradicción entre lo ahí dispuesto y lo regulado en el numeral 84 citado, respecto de la vigencia del convenio en general; pues, analizado el texto completo del mismo (artículo 10, Código Civil), queda claro que, el artículo 81 ídem, dispone sólo respecto de la vigencia de las denominadas Ventajas Económicas, las cuales están establecidas en el Capítulo VII, denominado “Ventajas Económicas, Licencias e Incentivos” (artículos 44 al 50); de forma tal que, lo dispuesto en el artículo 81, segundo párrafo, hace referencia a la vigencia de los artículos contemplados en ese Capítulo y no a todos los contenidos en la Convención Colectiva; pues, la vigencia de las demás normas se reguló, expresamente, en el numeral 84 íbidem.” (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 2000-0995 de las nueve horas cuarenta minutos del quince de diciembre del dos mil, lo resaltado en negrilla no es del original)*