

Sala Constitucional

Resolución Nº 18505 - 2019

Fecha de la Resolución: 24 de Setiembre del 2019

Expediente: 19-015977-0007-CO

Redactado por: Nancy Hernández López

Clase de Asunto: Consulta legislativa facultativa

Analizado por: SALA CONSTITUCIONAL

Sentencia con nota separada

Indicadores de Relevancia

Sentencia Relevante

Sentencia Clave

Sentencias Relacionadas

Contenido de Interés:

Temas (descriptores): INSTITUCIONES AUTÓNOMAS, TRABAJO

Subtemas (restringidores): NO APLICA

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del derecho: 3. ASUNTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

018505-19. PROYECTO DE LEY QUE SE TRAMITA BAJO EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO NO. 21.426 “LEY DE MODERNIZACIÓN DE LA JUNTA DE ADMINISTRACIÓN PORTUARIA Y DE DESARROLLO ECONÓMICO DE LA VERTIENTE ATLÁNTICA DE COSTA RICA (JAPDEVA) Y PROTECCIÓN DE SUS PERSONAS SERVIDORAS”.

“V... Considera la Sala que el transitorio consultado no faculta en ninguna parte al ente a hacer despidos automáticos, pues en el caso de los servidores públicos sólo podrán suprimirse las plazas en concordancia con los estudios técnicos, previo debido proceso, sin que se puedan hacer antes, y en el caso de los servidores sometidos al régimen de derecho común, que son la mayoría, podrán ser despedidos con responsabilidad patronal con el pago total de sus prestaciones legales conforme lo dispuesto en la legislación laboral, si no quisieron acogerse voluntariamente a ninguna de las modalidades de traslado horizontal, incentivos o prejubilación establecidos en la ley. Asimismo, sin responsabilidad patronal, únicamente podrá despedirse a quien incurra en una falta grave, conforme lo establecen las reglas del derecho común...”

“...Finalmente, como se indicó en el considerando V de esta sentencia, en cuanto al tema consultado del Transitorio II, se reitera que no se puede interpretar válidamente que se puedan dar despidos automáticos. Lo que autoriza la norma es a que los trabajadores que no se acojan a la movilidad horizontal, indemnización o incentivos y prejubilación, puedan ser cesados con el pago respectivo de sus prestaciones legales, bajo los parámetros distintos indicados en el considerando V citado, para los trabajadores según sean servidores públicos o pertenecientes al régimen laboral ordinario. En ambos casos, no se trata de nuevas obligaciones legales, sino que por el contrario ya se encuentran contempladas en el ordenamiento jurídico.

Por tanto:

Se evacua esta consulta facultativa de constitucionalidad referente al proyecto de “Ley de Modernización de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (Japdeva) y Protección de sus personas servidoras” tramitado en el expediente 21.426, **únicamente sobre las objeciones de fondo consultadas en forma puntual referidos al transitorio II del proyecto de ley de la siguiente manera:** a) sobre el alegado roce del transitorio II con la autonomía administrativa de Japdeva, se establece que no existe roce con el artículo 188 de la Constitución Política; b) sobre el alegado argumento de que el transitorio II establece la posibilidad de hacer despidos automáticos, se resuelve que los despidos que se hagan, según el régimen de empleo, público o privado, deben respetar lo establecido en el considerando V de esta sentencia. Se omite pronunciamiento sobre los temas no consultados en cuanto al procedimiento y fondo. El Magistrado Salazar Alvarado pone nota. Comuníquese...”

... Ver menos

Contenido de Interés:

Temas (descriptores): 188- Instituciones autónomas

Subtemas (restringidores): NO APLICA

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del derecho: 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA CON JURISPRUDENCIA

“...IV.- Sobre la naturaleza jurídica de JAPDEVA y su régimen laboral. La naturaleza jurídica de Japdeva está claramente

regulada en su ley de creación (Nº 3091 de 18 de febrero de 1963, reformada íntegramente por la Nº. 5337 de 27 de agosto de 1973). Se trata de una institución autónoma, con carácter de empresa de utilidad pública...Ahora bien, este tipo de organización también es conocida doctrinariamente como una empresa pública-ente público; lo anterior por cuanto fue creada para desarrollar una actividad mercantil y comercial bajo la veste de una organización de Derecho Público y en consecuencia su régimen jurídico es mixto. Es decir, todos aquellos aspectos relacionados a la organización y el ejercicio de ciertas potestades o competencias eminentemente administrativas, se rigen por el Derecho administrativo y en lo relativo a la actividad empresarial por el Derecho privado...” “...El punto neurálgico en este cuestionamiento, sería determinar si el legislador tiene potestades constitucionales para reorganizar una institución autónoma. En este sentido, se hace necesario diferenciar el origen normativo de las instituciones autónomas contempladas en los numerales 188 y 189 constitucionales. Como primer supuesto, tenemos las instituciones autónomas creadas y reguladas directamente por la Constitución Política, como lo son la Caja Costarricense del Seguro Social, la Universidad de Costa Rica, entre otras; y como segundo supuesto, tenemos las instituciones autónomas de creación legal mediante votación calificada. En el caso concreto de JAPDEVA, se trata de una institución autónoma de creación legal cuyas metas, objetivos y fines se encuentran fijados por ley. Es decir, su creación fue por voluntad del legislador, la cual estuvo motivada por una necesidad de satisfacer un fin público en un tiempo determinado. Aclarado lo anterior, podemos afirmar que, así como la Asamblea Legislativa puede crear una institución autónoma puede también cerrarla -principio de los poderes implícitos-, pues quien puede crear, puede extinguir o modificar su estructura y sus competencias, máxime que en este caso la entidad pública es financieramente inviable, por lo que hay un motivo objetivo y razonable. Naturalmente que, en un estado de derecho, no puede ningún poder actuar arbitrariamente. En el caso en estudio, como se indicó supra, existen estudios financieros del Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República y otros de la propia institución que reconocen la imposibilidad del ente de pagar salarios a los trabajadores, porque el modelo de negocio cambió con la entrada de un concesionario (APM Terminals) y sin que oportunamente se tomaran las medidas de reactivación y reorganización adecuadas para garantizar su equilibrio financiero...” “...las entidades descentralizadas no son islas frente al legislador, cuando existen circunstancias que obligan a salvaguardar fines públicos. En el caso en análisis, no sólo está en riesgo la sostenibilidad de los fines encomendados a Japdeva en su ley de creación, esenciales para el desarrollo de la provincia de Limón, sino además de los fondos públicos que el Gobierno Central tiene que dedicar de los impuestos de los ciudadanos para cumplir con las obligaciones de pago de los salarios del ente. Por las razones anteriores, no puede alegarse válidamente que exista una violación a la división de poderes, la cual no está en juego, ni al artículo 188 de la Constitución Política...” **Sentencia 018505-19**

... Ver menos

Contenido de Interés:

Temas (descriptores): 056- Trabajo

Subtemas (restringidores): NO APLICA

Tipo de contenido: Voto de mayoría

Rama del derecho: 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA CON JURISPRUDENCIA

“...V.- Sobre la jurisprudencia constitucional en materia de reestructuraciones administrativas. El estado costarricense ha tenido ya varios procesos de reestructuraciones en el sector público en el pasado para las cuales se ha emitido legislación. Sobre estos temas -que en ocasiones se han recurrido ante la Sala Constitucional-, la jurisprudencia ha considerado que es posible hacer reestructuración en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos. Sin embargo, la aplicación de estos procesos exige la sujeción a una serie de requerimientos previos plasmados -la mayoría de los casos- en la legislación, como ocurre en el caso del Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, con lo cual se persigue garantizar el absoluto respeto a los derechos constitucionales de los servidores...Considera la Sala que el transitorio consultado no faculta en ninguna parte al ente a hacer despidos automáticos, pues en el caso de los servidores públicos sólo podrán suprimirse las plazas en concordancia con los estudios técnicos, previo debido proceso, sin que se puedan hacer antes, y en el caso de los servidores sometidos al régimen de derecho común, que son la mayoría, podrán ser despedidos con responsabilidad patronal con el pago total de sus prestaciones legales conforme lo dispuesto en la legislación laboral, si no quisieron acogerse voluntariamente a ninguna de las modalidades de traslado horizontal, incentivos o pre jubilación establecidos en la ley. Asimismo, sin responsabilidad patronal, únicamente podrá despedirse a quien incurra en una falta grave, conforme lo establecen las reglas del derecho común...”

... Ver menos

Texto de la Resolución

190159770007CO

Exp: 19-015977-0007-CO

Res. Nº 2019018505

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las once horas y cuarenta y cinco minutos de veinticuatro de setiembre de dos mil diecinueve.

Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad formulada por los Diputados **JOSE MARIA VILLALTA FLOREZ ESTRADA, EDUARDO CRUICKSHANK SMITH, CARLOS AVENDAÑO CALVO, GIOVANNI ALBERTO GOMEZ OBANDO, XIOMARA PRISCILLA RODRIGUEZ HERNANDEZ, MILEIDY ALVARADO ARIAS, MELVIN ANGEL NUÑEZ PIÑA, SHIRLEY DIAZ MEJIA, WALTER MUÑOZ CESPEDES, PATRICIA VILLEGAS ALVAREZ, DAVID GOURZONG CERDAS, CARMEN CHAN MORA, MAROLIN RAQUEL AZOFEIFA TREJOS, IGNACIO ALBERTO ALPIZAR CASTRO, HARLLAN FABRICIO HOEPELMAN PAEZ, NIDIA CESPEDES CISNEROS**, sobre el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente legislativo No. 21.426 "Ley de Modernización de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (Japdeva) y Protección de sus personas servidoras".

Resultando:

1.- El 2 de setiembre del año en curso, se recibió escrito firmado por 16 Diputadas y Diputados de la República que presentan una consulta facultativa de constitucionalidad de conformidad con el artículo 96 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, sobre el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente legislativo No. 21.426 "Ley de Modernización de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (Japdeva) y Protección de sus personas servidoras", con base en los siguientes argumentos de fondo:

a) El proyecto de ley consultado establece en sus artículos 1 y 2 que la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la vertiente Atlántica (en adelante JAPDEVA) deberá emprender un proceso de "reestructuración administrativa, financiera y operativa" para alcanzar su equilibrio financiero. El artículo 2 reconoce que para realizar este proceso deberán realizarse estudios técnicos. De seguido dicho proyecto procede a regular una serie de medidas de carácter voluntario que buscarían reducir la planilla de la institución, traslados horizontales, régimen de jubilación y movilidad laboral voluntaria con el pago de un "incentivo adicional" (artículos 3, 4 y 8).

Las dudas de constitucionalidad surgen con la redacción del artículo Transitorio II, porque esta norma, después de establecer un plazo de un mes para que las personas trabajadoras de JAPDEVA se acojan "voluntariamente" a las medidas anteriormente citadas, dispone que, una vez vencido ese plazo. "JAPDEVA quedará obligada" a iniciar el proceso de despido de las y los funcionarios de la institución -incluyendo a aquellos que ocupan una plaza en propiedad- que no se hayan acogido previamente a dichas medidas "voluntarias".

Para los consultantes, la redacción anteriormente citada implicaría que se pretende imponer a JAPDEVA la obligación de despedir a sus funcionarios en propiedad vencido el plazo anteriormente citado, aunque no haya concluido el proceso de reestructuración que debe iniciar la institución y sin contar con los estudios técnicos requeridos para justificar los despidos y determinar, con base en criterios objetivos, a quienes se debe despedir y por qué se les debe despedir.

Estiman que ésta obligación de despido que se pretende imponer a JAPDEVA sin haber concluido previamente el proceso de reestructuración y sus estudios técnicos, violaría en primera instancia los artículos 56 y 192 de la Constitución Política, por irrespetar el principio de estabilidad del empleo público, al forzar a las personas trabajadoras de dicha institución a acogerse a las medidas establecidas en los artículos 3, 4, u 8 del proyecto, de lo contrario serían despedidos en el plazo de un mes posterior a la vigencia de la ley, sin ningún estudio previo que demuestre la necesidad del cese de dichas personas trabajadoras.

Consideran que de conformidad con la jurisprudencia de la Sala Constitucional, para que las Administraciones Públicas puedan reducir su personal sin justa causa en el caso de una "reducción forzosa de servicios" y en el marco de un proceso de reestructuración, deben cumplir previamente con los siguientes requisitos:

1. Garantizar el debido proceso
2. Haberse elaborado un estudio técnico
3. Contar con una recomendación en tal sentido
4. Aprobación de la recomendación por parte del órgano competente
5. Disponibilidad presupuestaria

Estos requisitos responden al principio de estabilidad regulado en el artículo 192 de la Carta Magna, el cual pretende resguardar los derechos de las personas trabajadoras del sector público, en concordancia con lo establecido en artículo 56 ídem. El constituyente buscó la estabilidad del funcionario público con la finalidad de evitar abusos de la clase política, que utilizaba los puestos de trabajo de las administraciones públicas, como botín político para crear un clientelismo que fuera complaciente con el gobierno de turno, así como utilizar los movimientos de personal y cese de funcionarios, como venganza política hacia las personas que participaban en los partidos políticos rivales. Esto provocó una gran desconfianza en el sector público, así como una cultura de corrupción con una fuerza laboral pública que complacía los intereses privados económicos de una oligarquía, en detrimento de los intereses públicos.

Asimismo, señalan que era fundamental para el Constituyente proteger la parte más débil de esa relación: la persona trabajadora, que no debía sufrir las consecuencias y vaivenes de la política nacional. Por estas razones, se decidió crear un régimen de estabilidad en el empleo para las personas trabajadoras del sector público que se ve materializado en el artículo 192 de la Norma Fundamental.

Por lo anteriormente expuesto, agregan, se determinó que la manera en que las administraciones pueden cesar a sus funcionarios sin la existencia de justa causa, es el proceso de reestructuración ("reducción forzosa de servicios"), que debe responder a criterios de eficiencia, eficacia, simplicidad y celeridad en la función administrativa, para cumplir cabalmente con el fin público.

Consideran que de conformidad con la jurisprudencia de la Sala, para el cese de personas trabajadoras sin justa causa en el sector público, es un requisito indispensable la realización de estudios técnicos que demuestren la necesidad de una reorganización o reestructuración de la institución pública, que además permitan determinar con criterios objetivos cuáles son las plazas que deben eliminarse, así como el presupuesto del cual se debe disponer, todo esto como es lógico, antes de que se lleven a cabo los ceses de los funcionarios públicos, como una garantía del derecho al trabajo digno y estable. Sin embargo, el transitorio II del proyecto de ley consultado obliga a JAPDEVA a cesar en el plazo de un mes posterior a la vigencia de la ley, a aquellos funcionarios que no se acojan a los beneficios establecidos en el proyecto. Señalan que lo anterior, constituye una especie de chantaje a la persona trabajadora. En contra de su dignidad y libertad, porque en el fondo lo que se pretende es obligar a la persona trabajadora a

renunciar para acogerse a los beneficios legales, debido a que en caso contrario se le cesará de forma automática. Sin ningún incentivo adicional. No puede la Asamblea Legislativa abusando de sus potestades, obligar a JAPDEVA a despedir a sus personas trabajadoras sin estudios técnicos, que son necesarios para determinar la forma en que debe realizarse el proceso de reestructuración, y sin siquiera saber si tienen los recursos financieros suficientes para llevar a cabo esos despidos, tomando en cuenta que hablamos de una institución que se encuentra sus ingresos mermados y problemas financieros, el supuesto se agrava. Finalmente en cuanto a este punto señalan que el transitorio no brinda oportunidad a las personas trabajadoras de ser escuchadas y defenderse por el despido, sino que se aplica de manera automática después de cumplido el plazo de un mes, violando el derecho fundamental a un debido proceso.

b) En segundo lugar alegan que existe una posible inconstitucionalidad de la competencia que se estaría arrogando la Asamblea Legislativa mediante esta norma, para sustituir a la Administración en este caso del ente autónomo JAPDEVA, con la finalidad de disponer de sus recursos humanos y financieros y proceder a ordenar el despido de sus funcionarios.

En este sentido, encuentran una posible inconstitucionalidad al oponerse el transitorio II del proyecto consultado, al artículo 188 de la Carta Magna que resguarda la autonomía administrativa de las instituciones autónomas como JAPDEVA (creada por la Ley No. 3091 de 23 de febrero de 1963 y sus reformas. artículo 1). Asimismo, consideran que esta norma sería contraria a los principios derivados del artículo 9 (separación de funciones e independencia de los poderes del Estado) y el artículo 122 (prohibición expresa al Poder Legislativo de coadministrar), ya que implica la intervención directa de la Asamblea Legislativa en aspectos administrativos de una institución autónoma al ordenarle el cese de sus funcionarios. Esta conducta no es propia de la competencia del Poder Legislativo, de conformidad con el principio de separación de funciones entre poderes del Estado, que garantiza un sistema de frenos y contrapesos con la finalidad de impedir la concentración del poder.

Consideran que el constituyente estableció la sujeción de la autonomía administrativa a la ley en materia de gobierno, es decir, la Asamblea Legislativa puede ampliar, suprimir, establecer o delimitar los fines del ente público menor y sus competencias, en el tanto se encuentran sujetas a la ley cuando se trata de su gobierno o dirección. Al respecto el artículo 188 de la Constitución Política indica: "*Artículo 188.- Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión.*"

Sin embargo, el transitorio II consultado, va mucho más allá de regular a JAPDEVA en materia de gobierno. Además, se mete a ordenar la realización de conductas propias de la administración activa, conductas que corresponden al núcleo duro de la autonomía administrativa, al ordenar el cese inmediato del personal del ente público, posterior a un mes contado a partir de la entrada en vigencia de la ley.

Agregan que, el Estado legislador, en un uso abusivo de sus potestades legislativas, pretende sustituir a la Administración Pública de JAPDEVA, y administrar los recursos humanos de esta al punto de decidir sobre el despido de sus trabajadores, a pesar de que tales decisiones son competencia del ente autónomo, de conformidad con el artículo 188 de la Carta Magna. Quitarle las competencias administrativas a JAPDEVA para organizar sus recursos humanos, es eliminar la autonomía mínima que se le puede otorgar a un ente, lo que haría su existencia misma inútil.

Sobre este tema, la doctrina nacional es conteste con su posición. El abogado Rubén Hernández Valle, cuando se refiere al artículo 188 ídem aclara: "**La autonomía administrativa se tiene en perjuicio del Poder Ejecutivo; frente a la Asamblea Legislativa implica una serie de limitaciones a la potestad legislativa, dado que la ley deberá siempre respetar el contenido mínimo de la autonomía administrativa, so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad.**"(Lo resaltado no pertenece al original).

En este orden de ideas, tal y como lo mencionan anteriormente, el transitorio II del proyecto de ley consultado, también conculcaría los artículos 9 y 122 de la Constitución Política al pretender el Poder Legislativo intervenir directamente en decisiones propias de la Administración activa como el despido de su personal, poniendo en peligro el equilibrio de poderes y por ende, violentando el principio de separación de funciones.

En criterio de los consultantes, permitir que la Asamblea coadministre y disponga de los recursos humanos de las instituciones autónomas, implicaría un peligro para todo el sector descentralizado, porque el primer poder de la República no tiene la competencia ni los recursos necesarios para poder elaborar estudios técnicos que permitan demostrar el impacto que tendrán estas medidas en una institución, el cesar o contratar personal. Esto se reviste de mayor interés porque en el caso concreto, se estarían perjudicando los derechos laborales de muchas personas trabajadoras, en tanto Asamblea Legislativa, excediendo sus competencias, estaría sustituyendo a la administración activa de JAPDEVA sin contar con las competencias ni el conocimiento para ello.

2.- Por resolución de esta Sala de las catorce horas cuarenta y dos minutos del 5 de setiembre, se tiene por recibido el expediente legislativo completo y se traslada, conforme con el turno correspondiente, a la Magistrada redactora. Es a partir de ese momento que corre el plazo del mes calendario, por lo que la consulta vence el 5 de octubre del año en curso.

3.- El 10 de setiembre se recibe escrito de las diputadas y diputados: Nielsen Pérez Pérez, Catalina Montero, Mario Castillo Méndez, Enrique Sánchez, Paola Vega, Carolina Hidalgo Herrera, Welmer Ramos González, Laura Guido Pérez, Luis Fernando Chacón y Jorge Fonseca, contestando los argumentos presentados en la consulta.

4.- En el proceso se han observado las prescripciones de ley.

Redacta la Magistrada **Hernández López**; y,

Considerando:

I.- Aspectos preliminares sobre el alcance de los pronunciamientos de la Sala en materia de consultas facultativas.

El primer punto que hay que aclarar es que la Sala Constitucional en materia de consultas facultativas, de acuerdo con su reiterada jurisprudencia, únicamente se pronuncia sobre los temas consultados, no sobre la totalidad del proyecto de ley, de tal forma que no puede interpretarse que más allá de ese alcance, existe una especie de aval al proyecto de ley consultado en aquello que no exista pronunciamiento. En efecto, **la Sala no se pronuncia ni sobre los aspectos de oportunidad y conveniencia de los proyectos de ley, materia reservada al legislador, ni tampoco se pronuncia sobre los extremos no consultados.** De tal forma que bien pueden existir roces con la Constitución en un determinado proyecto de ley, sobre los que no se consultó y no existe pronunciamiento de este Tribunal mediante la consulta previa de constitucionalidad. Naturalmente que, para esos aspectos,

de existir, queda abierta la vía de control judicial posterior, que es la acción de inconstitucionalidad, para garantizar la supremacía de la Constitución Política. (en ese sentido ver sentencias 2001-11643, 2001-12459, 2012-9253, 2019-9220, entre otras).

Por otra parte, la consulta legislativa no tiene el carácter de un proceso contencioso, por lo que no se admiten coadyuvancias activas o pasivas, ni manifestaciones a favor o en contra de las tesis esbozadas en la consulta. En ese sentido, la Sala no se pronuncia sobre las manifestaciones hechas en contra de la consulta, por varias diputadas o diputados.

II.-Objeto y admisibilidad de la consulta. Esta consulta facultativa de constitucionalidad la plantean 16 Diputadas y Diputados de la República con fundamento en el artículo 96 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

La consulta versa exclusivamente sobre aspectos de fondo del transitorio II del proyecto de ley, que en lo que interesa señala:

“Transitorio II.- A partir de la publicación de la presente ley, las personas trabajadoras tendrán un término de un mes para escoger y solicitar, formalmente una de las modalidades señaladas en los artículos 3, 4 u 8 de esta ley. Vencido este plazo, Japdeva quedará obligada a iniciar la ejecución del cese del personal necesario para llegar a su punto de equilibrio financiero. Dicho personal no será sujeto del incentivo contemplado en el inciso b) del artículo 4 de la presente ley.”

Para efectos de la admisibilidad de esta consulta, es importante recordar que la tramitación ordinaria de los proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, de conformidad con la Ley de la Jurisdicción Constitucional en sus artículos 96 inciso b) y 98, exige dos requisitos indispensables para efectuar la consulta facultativa de constitucionalidad -diez firmas de los Diputados y Diputadas y la interposición de la consulta después de aprobado el proyecto en primer debate y antes de serlo en segundo-, para el caso de leyes ordinarias como la que se consulta en esta ocasión.

Se verifica que la presente consulta reúne los requisitos de admisibilidad al venir suscrita por 16 diputadas y diputados y acreditarse que ha recibido el primer debate tal y como consta en el expediente legislativo, el proyecto de ley 21.426 que fue aprobado en primer debate, el pasado 28 de agosto, según el *iter* procesal que de seguido se detalla. En consecuencia, la consulta facultativa de constitucionalidad cumple con todos los requisitos de admisibilidad establecidos en la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Asimismo, se observa que el proyecto consultado fue iniciado el 28 de mayo del 2019, y publicado en el Alcance 136 del Diario Oficial La Gaceta 112, el 17 de junio del 2019. Mediante moción de orden aprobada por el Plenario el día 25 de junio del 2019 se determinó que su tramitación se realizaría mediante el procedimiento especial, de conformidad con lo establecido en el artículo 236 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (anteriormente artículo 208 bis). Recibió dictamen unánime afirmativo por parte de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración el 6 de agosto del 2019 y fue votado en primer debate en el Plenario Legislativo el 28 de agosto del año en curso, con una votación de 38 votos a favor y 12 en contra.

La pretensión de los consultantes es que se declare inconstitucional el transitorio II del proyecto de ley porque, en su criterio, permite efectuar despidos automáticos de las personas trabajadoras de JAPDEVA, sin un debido proceso, sin la elaboración de un estudio técnico, sin contar con una recomendación en tal sentido, sin la aprobación de la recomendación por parte del órgano competente y sin tener constancia de la disponibilidad presupuestaria para esos despidos. Asimismo, reclaman una posible inconstitucionalidad al estimar que el transitorio II del proyecto consultado, se opone al artículo 188 de la Carta Magna que resguarda la autonomía administrativa de las instituciones autónomas como JAPDEVA (creada por la Ley No. 3091 de 23 de febrero de 1963 y sus reformas. artículo 1).

Según consta en la exposición de motivos del expediente legislativo, la iniciativa legislativa responde a la necesidad urgente de resolver a corto plazo la grave situación de sostenibilidad financiera que presenta la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (Japdeva). El proyecto de ley tiene dos ejes fundamentales: a) reorganizar y transformar Japdeva desde el punto de vista administrativo, operativo y financiero de tal forma que pueda encontrar su punto de equilibrio, esto con base en un estudio que deberá estar aprobado a más tardar dos meses después de aprobada la ley, b) facilitar la reducción de la planilla que permita retornar a ese punto de equilibrio, bajo las siguientes modalidades: traslado horizontal de trabajadores a otras instituciones bajo determinados parámetros, pago prestaciones e incentivos y prejubilación, también ambos bajo parámetros establecidos en el proyecto de ley. Según la exposición de motivos del proyecto:

1. Como parte de dicha reorganización, las personas trabajadoras de dicha institución podrán solicitar voluntariamente su traslado horizontal a instituciones de la Administración Central y Descentralizada institucional; o bien, podrán optar por el pago de sus prestaciones más un incentivo adicional, para dedicarse a actividades ajenas al sector público. Ambas posibilidades se harán efectivas de acuerdo con los parámetros fijados en el proyecto de ley.
2. Establece un derecho a acogerse a un régimen prejubilatorio, que se hará con cargo al Presupuesto Nacional, siempre y cuando cumplan con los requisitos indicados en la ley y no se hayan acogido al incentivo adicional por transformación institucional. El proyecto también regula aspectos como el cálculo del monto de prejubilación y su tope máximo, parámetros de caducidad, el traslado al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, y la aplicación supletoria de la Ley no. 7302 (Régimen General de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional); así como la coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la CCSS para que, mediante la suscripción de un convenio de aseguramiento colectivo, se regulen las condiciones de aseguramiento de las personas ex servidoras de JAPDEVA que gocen del beneficio de prejubilación.

El proyecto de ley consta de tres capítulos, el primero titulado “Modernización de Japdeva” (del artículo 1 al 7), el segundo “Régimen Pre jubilatorio” (del artículo 8 al 17) y el tercero “Reformas a otras leyes” (18 a 20). Además, contiene cinco disposiciones transitorias que se refieren, una al plazo máximo para que la Dirección General del Servicio Civil aplique el proceso para realizar traslados horizontales, así como respecto a los traslados de instituciones bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria; plazo máximo de 1 mes para que las personas trabajadoras escojan y soliciten formalmente una de las modalidades señaladas en la ley, término que una vez vencido, obliga a la administración a iniciar la ejecución del cese del personal necesario para llegar a su punto

de equilibrio financiero, así como la regulación sobre el grupo de personas trabajadoras a las que resulta aplicable la normativa.

III.- La tramitación del expediente legislativo número 21.426 ha tenido la siguiente tramitación en sede legislativa:

- a) El 28 de mayo del año en curso, la Secretaría del Directorio recibe el proyecto de ley consultado (folios 1 a 15).
- b) El 19 de junio se da traslado al Departamento de Archivo (folio 17).
- c) El 14 de junio el Departamento de Archivo remite el expediente a la Imprenta Nacional para su publicación (folio 28).
- d) El 24 de junio se recibe el proyecto de ley en la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración (folio 29).
- e) El 25 de junio en sesión ordinaria No. 32, se aprueba moción de fondo para que de conformidad con el artículo 236 del Reglamento de la Asamblea Legislativa se aplique un procedimiento especial. (folios 52 a 70)
- f) El proyecto de ley fue publicado en el Alcance 136, Gaeta 112 del 17 de junio del año en curso (folio 79)
- g) El 8 de agosto se dictamina el proyecto afirmativamente **-con texto sustitutivo-** en forma unánime por parte de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración (folios 2348 a 2422)
- h) En la Gaceta Digital 148 Alcance No.177 de 8 de agosto del año en curso, se publicó el dictamen unánime afirmativo con el nuevo texto sustitutivo del expediente legislativo (folio 2423)
- i) El 28 de agosto del año en curso, en sesión extraordinaria No.09 se aprueba en primer debate el proyecto de ley tramitado en el expediente 21.426 (folios 2755, 2818 a 3034), con una votación de 38 votos a favor y 12 en contra.
- j) El 2 de setiembre en sesión ordinaria No. 24 la Comisión Permanente Especial de Redacción aprueba la redacción final del texto del expediente 21.426 (folios 3063 a 3078)

IV.- Sobre la naturaleza jurídica de JAPDEVA y su régimen laboral. La naturaleza jurídica de Japdeva está claramente regulada en su ley de creación (Nº 3091 de 18 de febrero de 1963, reformada integralmente por la Nº. 5337 de 27 de agosto de 1973). Se trata de una institución autónoma, con carácter de empresa de utilidad pública. En su artículo 1 señala:

"Créase la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, en adelante denominada JAPDEVA, como ente autónomo del Estado, con carácter de empresa de utilidad pública."

"Se encargará asimismo de administrar la canalización del Atlántico y las tierras y bienes que esta misma ley le otorga. Administrará las empresas de transporte ferroviario del Estado que presten servicios de y hacia los puertos de la Vertiente Atlántica que específicamente contemple el Poder Ejecutivo en los planes nacionales de desarrollo."

NOTA: La administración de los ferrocarriles del Estado fue transferida al Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER) por su Ley Orgánica Nº 7001 de 19 de setiembre de 1985 (en especial por sus artículos 1 a 4, 36 y 45).

Artículo 2º.- Promoverá el desarrollo socio-económico integral, rápido y eficiente de la Vertiente Atlántica de Costa Rica. JAPDEVA podrá arrendar, vender, adjudicar o explotar las tierras que le confiere esta ley, con el propósito de promover los fines para los que ha sido creada, pero deberá consultar previamente el criterio del Instituto de Tierras y Colonización, criterio del que no se podrá apartar, si no es con el voto afirmativo de cinco de los miembros del Consejo de Administración. Dentro del área portuaria actual y su extensión a Cieneguita y en la de nuevos puertos de la Vertiente Atlántica, se determinará una zona adyacente para la instalación de industrias o servicios comerciales relacionados con la operación portuaria, que en ningún caso podrá ser enajenada, pero sí dar en arriendo por plazos determinados. Los respectivos contratos llevarán una cláusula en la que expresamente conste que unilateralmente JAPDEVA puede darlos por terminados cuando necesitare el terreno para obras e instalaciones de interés general, a su juicio y sin responsabilidad alguna."

Artículo 3º.- Como institución autónoma de derecho público, JAPDEVA tendrá personería jurídica y patrimonio propio; gozará de independencia administrativa de acuerdo con esta ley. Se regirá por las decisiones de su Consejo de Administración, cuyos miembros actuarán con apego a la Constitución Política, a las leyes y reglamentos pertinentes, siendo responsables de su gestión en forma total e ineludible. Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y JAPDEVA se mantendrán a través del Ministerio de Obras Públicas y transportes."

Ahora bien, este tipo de organización también es conocida doctrinariamente como una empresa pública-ente público; lo anterior por cuanto fue creada para desarrollar una actividad mercantil y comercial bajo la veste de una organización de Derecho Público y en consecuencia su régimen jurídico es mixto. Es decir, todos aquellos aspectos relacionados a la organización y el ejercicio de ciertas potestades o competencias eminentemente administrativas, se rigen por el Derecho administrativo y en lo relativo a la actividad empresarial por el Derecho privado. Sobre este particular, el artículo 3º, párrafo 1º, de la Ley General de la Administración Pública establece que *"El derecho público regulará la organización y actividad de los entes públicos, salvo norma expresa en contrario"*, por su parte, el párrafo 2º dispone que *"El derecho privado regulará la actividad de los entes que por su régimen de conjunto y los requerimientos de su giro pueden estimarse como empresas industriales o mercantiles comunes"*. Se trata, como se ve, de supuestos en que los entes públicos ejercitan una capacidad de Derecho público y otra de Derecho privado (artículo 1º de la Ley General de la Administración Pública).

Por su parte, la Procuraduría General de la República ha sido clara en señalar, en el caso de Japdeva, que **la generalidad del personal a su servicio no ostenta la condición de servidores públicos** porque no realizan gestión pública, con excepción de

los representantes patronales. Concluye que entonces que en su gran mayoría, su régimen laboral se rige por el derecho privado con excepción de los llamados puestos gerenciales y de fiscalización superior que sí son considerados servidores públicos. En ese sentido en JAPDEVA opera una dualidad en lo que respecta a las relaciones de servicio, dado que a un grupo de servidores les es aplicado el derecho laboral común, mientras que otro sector es regido por el derecho público. (a manera de ejemplo ver Dictámenes 260 del 03/12/1998, 369 del 31/10/2014)

En el Dictamen 369-2014, en lo que interesa, la Procuraduría General de la República señaló:

“En razón de la naturaleza jurídica que el legislador le confirió a JAPDEVA, sus empleados no se consideran servidores públicos, por lo que se rigen por el derecho laboral (siempre y cuando éste no se vea desplazado por consideraciones de orden superior del derecho público), según lo ordenan los artículos 3 inciso 2), 111 inciso 3) y 112 incisos 2) y 3) de la Ley General de la Administración Pública:

Artículo 3: “(...)

2. El derecho privado regulará la actividad de los entes que por su régimen de conjunto y los requerimientos de su giro puedan estimarse como empresas industriales o mercantiles comunes.”

Artículo 111: “(...)

3. No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común.”

Artículo 112: “(...)

2. Las relaciones de servicios con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, de conformidad con el párrafo 3°, del artículo 111, se regirán por el derecho laboral o mercantil, según los casos.

3. Sin embargo, se aplicarán también a estos últimos las disposiciones legales o reglamentarias de derecho público que resulten necesarias para garantizar la legalidad y moralidad administrativa, conforme lo determine por Decreto el Poder Ejecutivo.

(...)”

No obstante, el anterior enunciado no es absoluto debido a que dentro de los entes descentralizados existen también puestos que sí se encuentran sometidos al régimen público, y son aquellos que participan de la gestión pública, según se desprende -a contrario sensu- del recién referido inciso 2) del artículo 112.

Los servidores que participan de la gestión pública son, de acuerdo a lo indicado por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, “quienes conducen y dirigen los poderes del Estado, los jefes de instituciones autónomas, presidencias ejecutivas, así como los jefes (grupo gerencial) de las empresas del Estado, etc.” (voto N° 2007-548 de las 9:45 horas del 15 de agosto del 2007).

En adición a lo señalado, se remite también al Dictamen N° C-293-2007 del 27 de agosto del 2007, aplicable al caso sometido a estudio:

“debe señalarse que la reiterada jurisprudencia de este Órgano Técnico Consultivo ha señalado el carácter público de la relación existente en los niveles gerenciales de las entidades bancarias, los cuales en razón de la naturaleza de las funciones desempeñadas, se encuentran sometidos a un régimen público para regular su actuación. Al respecto, hemos indicado:

“Es dable señalar que en esa entidad bancaria coexiste una dicotomía de regímenes de empleo: junto al personal regido por un régimen mixto, es decir, en el que se aplica la legislación laboral común siempre que “no se vea desplazada por consideraciones de orden superior propias del derecho público” (Fallo de la Sala Constitucional No.7730-2000 de las 14:47 hrs. del 30 de agosto del 2000), se encuentran ciertos puestos en régimen de empleo estrictamente público, denominados por la doctrina y por la jurisprudencia constitucional de “alto nivel”, que no son trabajadores en el auténtico sentido de la palabra, sino que su relación de servicio se encuentra regida por el derecho administrativo y sus principios, por ser verdaderos servidores públicos. (Artículo 112 inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública).

En ese sentido, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en su fallo número 244-2001 de las 14:46 horas del 10 de enero del 2001, al referirse a la situación de los funcionarios del nivel superior que excluía la convención colectiva de trabajo del INS sostuvo que: “... los empleados de esta institución no pueden ser considerados como funcionarios públicos, salvo el caso de los puestos gerenciales y de fiscalización superior – a quienes sí se les aplica el régimen de empleo público – con lo cual se les excluye de las normas laborales de orden común, lo que incluye las convenciones colectivas.” (el subrayado es nuestro).

Igual posición siguió el Tribunal Constitucional en la sentencia No. 12953-2001 de las 16: 25 horas del 18 de diciembre del 2001, cuando en su considerando V, in fine, sostuvo que: “**resulta de rigor presumir que estos servidores realizan funciones de “Gestión Pública” que, como señala la Procuraduría, entrañan “un poder de decisión y fiscalización, en su caso,**

superiores” (folio 34) y que, por ende, configuran un régimen de empleo que se encuentra regulado íntegramente por el derecho público. (el subrayado no es del original).

Así, tanto el nombramiento, remoción, atribuciones, régimen disciplinario y salarial, y en general, todo lo concerniente a la relación de servicio de esos funcionarios se encuentra regulado por el ordenamiento público; amén de ser algunos de esos puestos de los denominados “de período”, por lo que gozan de estabilidad en sus cargos, todo lo cual hace diferencias importantes con respecto al personal laboral de esa institución bancaria. “ (Dictamen C-034-2005 del 26 de enero del 2005, el subrayado no es del original)” (solo el subrayado no es del original).

Ahora bien, se advierte que no existe una lista taxativa de los funcionarios que participan de la gestión pública, por lo que su determinación corresponde a la propia Administración, y en última instancia, a los Tribunales de Justicia (en esa línea, voto N° 2010-1277 de las 15:32 horas del 9 de setiembre del 2010, dictada por la Sala Segunda); sin embargo, en la sentencia N° 2001-12953 de las 16:25 horas del 18 de diciembre del 2001, la Sala Segunda señaló que es factible **presumir** que los servidores excluidos de las convenciones colectivas realizan funciones de gestión Pública. Concretamente indicó:

“De esta manera, partiendo del hecho de que la propia Convención Colectiva de RECOPE, en su artículo 4°, dispone excluir de su ámbito de aplicación al Presidente, el Gerente General, los Directores Generales, los Gerentes de Area, el Auditor General, el Subauditor General, los Asesores y Asistentes de la Presidencia y la Gerencia General, los Jefes de Dirección, el Secretario de Actas de la Junta Directiva, así como quienes están nombrados en plaza de Coordinadores Ejecutivos con independencia de las funciones que realicen, resulta de rigor presumir que estos servidores realizan funciones de “Gestión Pública” que, como señala la Procuraduría, entrañan “...un poder de decisión y fiscalización, en su caso, superiores...” (folio 34) y que, por ende, conllevan un régimen de empleo que se encuentra regulado íntegramente por el Derecho Público.” (la negrita no es del original).

En lo que respecta a JAPDEVA, su convención colectiva en el numeral 4 dispone que **“No serán cubiertos por esta Convención el Presidente Ejecutivo, sus Asistentes y Asesores, los Gerentes y sus Asistentes, Subgerentes, Auditor y Sub-Auditor, por ser los funcionarios que participan de la gestión pública de la Administración”** (la negrita no es del original), de lo que se desprende en primer término que la Junta ya efectuó un análisis para determinar en forma puntual cuáles servidores participan de la gestión pública, pero además, y de conformidad con lo aquí señalado, que éstos deben reputarse como **funcionarios públicos, y por ende, sujetos al derecho público.** “

Por su parte, la Sala Constitucional en la sentencia 2010-9928 de las 15:00 del 9 de junio de 2010, indicó:

“VI.- INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 3°, INCISO A), DEL CÓDIGO PROCESAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. (...) Así, a modo de ejemplo y sin pretensión de exhaustividad, la jurisdicción laboral deberá conocer y resolver –aunque el tema se encuentre relacionado con la conducta o función administrativa ejercida por un ente público- extremos típica o materialmente laborales, tales como la procedencia o no y el cálculo para el pago del aguinaldo, vacaciones, preaviso y auxilio de cesantía, lo concerniente al reconocimiento de una jubilación o pensión o los riesgos profesionales, las controversias que se susciten en el ámbito del Derecho laboral individual y colectivo (v. gr. conflictos de carácter económico-social), de todo lo relativo al ejercicio del derecho a la huelga o el paro, etc. En igual sentido, **se impone reconocer que tratándose de empleados encargados de gestiones sometidas al derecho común de empresas públicas o de servicios económicos desarrollados por una administración pública o de simples obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública del respectivo ente público, esto es, de los que la doctrina denomina “trabajadores de la administración pública”, las controversias surgidas deben ser conocidas y resueltas por la jurisdicción laboral, al no tratarse, en sentido estricto, de un funcionario, servidor o empleado público (artículos 111, párrafo 2°, y 112, párrafo 2°, de la Ley General de la Administración Pública), dado que, cualquier conducta emanada del ente público, en tal contexto, no estará sometida al régimen jurídico administrativo y tampoco podrá ser reputada, materialmente, como una relación jurídico-administrativa.(...)**”.

Lo resuelto por la Sala permite hacer una diferenciación entre el régimen de empleo público y el privado de la Administración. En el primero, imperan figuras como regímenes estatutarios (artículo 191 de la Carta Magna), derecho de estabilidad plena (en propietarios) o relativa (en servidoras o servidores interinos), derecho de reinstalación (que es solo excepcional en el régimen privado), entre otras manifestaciones que no concurren en el segundo y que permiten deslindar ambos marcos. Si bien dentro del empleo privado de una empresa pública-ente pública, cuyos trabajadores no participen de la gestión pública, según lo ordena el inciso 3 del citado mandato 112 ibídem, pueden operar por integración principios del derecho público para garantizar “la legalidad y moral administrativas”, tal complementariedad no hace que esas relaciones sean propias del empleo público, pues es claro que siguen siendo de otra naturaleza moral. Todo lo cual viene a reforzar la existencia de un **régimen de empleo de naturaleza mixta.**

Lo anterior es importante tenerlo claro para efectos de determinar si es posible que el legislador determine forzosamente la disminución de planilla mediante reestructuración de una institución descentralizada para lograr su equilibrio financiero y si es así, bajo qué parámetros puede hacerlo.

V.- Sobre la jurisprudencia constitucional en materia de reestructuraciones administrativas.

El estado costarricense ha tenido ya varios procesos de reestructuraciones en el sector público en el pasado para las cuales se ha emitido legislación. Sobre estos temas -que en ocasiones se han recurrido ante la Sala Constitucional-, la jurisprudencia ha considerado que es posible hacer reestructuración en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.

Sin embargo, la aplicación de estos procesos exige la sujeción a una serie de requerimientos previos plasmados -la mayoría de los casos- en la legislación, como ocurre en el caso del Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, con lo cual se persigue garantizar el absoluto respeto a los derechos constitucionales de los servidores.

Al respecto, la Sala Constitucional ha indicado:

“El artículo 192 de la Constitución Política faculta a la Administración Pública para disponer la reestructuración de las diversas dependencias que la componen, con el fin de alcanzar su mejor desempeño y organización, para lo cual podrá ordenar no sólo la eliminación y recalificación de las plazas, sino el traslado de los funcionarios a cargos diversos, siempre y cuando se observe el debido proceso(...) La facultad de trasladar o reducir forzosamente a los funcionarios públicos es intrínseca del Estado, el cual podrá poner en práctica - siempre y cuando se respete el procedimiento establecido para acordar reorganización-, las medidas necesarias o fin de organizar sus diferentes dependencias para conseguir un mejor funcionamiento de las mismas... “(Voto No.4246-94)

De igual forma, esta Sala ha señalado que los procesos de reestructuración administrativa deberán estar sujetos a necesidades reales:

“Debe de tomarse en cuenta, además que las llamadas reestructuraciones o reorganizaciones deben de estar basadas en necesidades reales y debidamente probadas a fin de evitar abusos de parte de los empleadores, que bajo una justificación aparente conculcan los derechos de los servidores, los cuales por suposición – más débil- dentro de la relación, quedan imposibilitados de ejercer una acción administrativa o judicial inmediata para detener este tipo de abusos. Por ello, todo proceso de reorganización deberá contar con la participación de todas aquellas dependencias que se requieran para la toma de la decisión final”. (Sentencia 3288-94)

En el mismo sentido la sentencia 00602-2001 señaló:

“Además de ellos, la Sala también ha señalado que en una relación de empleo público, la proyección de derecho al trabajo protegido por el artículo 56 constitucional contiene, como uno de sus postulados a favor del trabajador el de la estabilidad en el puesto, sin que pueda desconocerse que ello es lo que permite al servidor acceder a una serie de beneficios sociales y económicos que posibilitan su superación académica y laboral, proporcionándole la seguridad necesaria para su desarrollo personal y del núcleo familiar que de él depende, lo que efectiviza realmente el sentido del derecho al trabajo como garantía individual y obligación con la sociedad, en la expresión utilizada por el texto constitucional; motivo por el cual los servidores sólo pueden ser removidos por vía de excepción, ante una causal de despido justificado, o en el caso de reducción forzosa de servicios, siendo uno de los casos precisamente los procesos de reestructuración a que puede someterse una institución, encontrándose esto último, además en consonancia con los principios que se derivan del artículo 192 de la Constitución Política, pero justamente por ser una excepción a la garantía constitucional de estabilidad para el trabajador, su aplicación por parte de la administración debe ser ejecutada con absoluta objetividad, transparencia v seriedad, y de ahí la exigencia de estudios técnicos calificados que puedan validar la toma de decisiones, con base en un modelo coherente y efectivo.”

En el caso del proyecto de ley consultado, el legislador faculta en su artículo 2, a Japdeva para determinar la estructura administrativa, operativa y financiera adecuada para su correcto funcionamiento, así como realizar los estudios técnicos y las acciones necesarias para mantener las personas trabajadoras que requiera para garantizar la continuidad del ente y el equilibrio financiero, en el corto y largo plazo, de tal forma que la abstraer de someterse a los procedimientos y regulaciones existentes para el sector público, pero por otra parte, la sujeta a que las decisiones que se adopten **estén fundadas en estudios técnicos**. Según se puede observar de las discusiones legislativas, tanto la Contraloría General de la República, como la Ministra de Hacienda, confirman que, desde el punto de vista financiero, Japdeva presenta un desequilibrio que la hace insostenible a futuro y compromete la capacidad de pago de las personas servidoras de ese ente en su conformación actual (ver Tomo II fs 358-394; 409-412; tomo III fs 725 y ss; Tomo X2573y ss), confirmado por las autoridades de Japdeva (fs. Tomo II 395-408; 473-719). Los estudios económicos son claros en que los ingresos de la institución son muy inferiores a sus egresos y a su capacidad futura de asumir la totalidad de la planilla actual, dada la entrada en funcionamiento de APM Terminals, el contrato de concesión y las directrices Ministeriales adoptadas en torno a ésta.

En ese sentido, estima la Sala que si bien los estudios técnicos determinaran cuál ha de ser la estructura futura de acuerdo al modelo de negocios y el plan de reorganización institucional, en conjunto con el plan estratégico y los nuevos estudios técnicos, para que la disposición no sea inconstitucional **por sus efectos, en el caso de los servidores públicos** y la estructura administrativa, operativa y financiera que se adopte, **tiene que existir una conexidad absoluta entre ambos de tal forma que se demuestre que obedecen a necesidades reales debidamente probadas** a fin de evitar abusos, según la jurisprudencia supra citada. De ninguna manera puede interpretarse que la exigencia de estudios técnicos a que se refiere la norma, por ser ex post, significa un cheque en blanco para que la administración determine en forma antojadiza, ni los servidores públicos que han de permanecer o eliminarse, ni la estructura administrativa, operativa y financiera que al futuro ha de tener el ente. En ese sentido, esta Sala aclara que para que la medida no resulte en una inconstitucionalidad por sus efectos, **no se puede iniciar ningún despido de los servidores públicos, hasta que no esté concluido el estudio técnico a que se refiere el artículo 2 del proyecto de ley consultado, se haya dado debido proceso a aquellas personas que resultarían afectadas con un eventual despido**. Todo acto final deberá además estar debidamente fundado en el estudio técnico respectivo.

Distinto es el caso de los trabajadores sometidos al régimen de derecho común, porque éstos se regirán por las disposiciones del Código de Trabajo y la Convención Colectiva en lo que corresponda y respecto a los trabajadores de dicho régimen **no opera el grado de estabilidad que garantiza el artículo 192** de la Constitución Política a los servidores públicos. Naturalmente que para poder hacer **un despido sin responsabilidad patronal** en este segmento de trabajadores, deberá cumplirse con la totalidad de

las disposiciones legales establecidas.

Asimismo no podrá despedirse forzosamente a aquellos trabajadores que gocen de fuero especial sindical, sin seguirse los procedimientos establecidos en la legislación, ni irrespetarse las medidas cautelares o resoluciones que los tribunales de justicia emitan con ocasión de casos sometidos a su conocimiento.

En el caso del **despido con responsabilidad patronal**, para aquellos trabajadores sometidos al régimen de derecho común, que no hayan querido acogerse voluntariamente a alguna de las modalidades de movilidad horizontal, incentivos o prejubilación que establece la ley, igualmente deberá cumplirse con los procedimientos propios de la legislación laboral, incluido el pago de las prestaciones legales correspondientes dentro de lo que estipula el ordenamiento jurídico.

Considera la Sala que el transitorio consultado no faculta en ninguna parte al ente a hacer despidos automáticos, pues en el caso de los servidores públicos sólo podrán suprimirse las plazas en concordancia con los estudios técnicos, previo debido proceso, sin que se puedan hacer antes, y en el caso de los servidores sometidos al régimen de derecho común, que son la mayoría, podrán ser despedidos con responsabilidad patronal con el pago total de sus prestaciones legales conforme lo dispuesto en la legislación laboral, si no quisieron acogerse voluntariamente a ninguna de las modalidades de traslado horizontal, incentivos o prejubilación establecidos en la ley. Asimismo, sin responsabilidad patronal, únicamente podrá despedirse a quien incurra en una falta grave, conforme lo establecen las reglas del derecho común.

VI-. Sobre la alegada violación a la autonomía administrativa de Japdeva.

Alegan los consultantes que existe una posible inconstitucionalidad de la competencia que se estaría arrogando la Asamblea Legislativa mediante esta norma, para sustituir a la Administración, con la finalidad de disponer de sus recursos humanos y financieros y proceder a ordenar el despido de sus funcionarios de Japdeva.

En este sentido, encuentran una posible inconstitucionalidad al oponerse el transitorio II del proyecto consultado, al artículo 188 de la Carta Magna que resguarda la autonomía administrativa de las instituciones autónomas como JAPDEVA (creada por la Ley No. 3091 de 23 de febrero de 1963 y sus reformas. artículo 1). Asimismo, consideran que esta norma sería contraria a los principios derivados del artículo 9 (separación de funciones e independencia de los poderes del Estado) y el artículo 122 (prohibición expresa al Poder Legislativo de coadministrar), ya que implica la intervención directa de la Asamblea Legislativa en aspectos administrativos de una institución autónoma al ordenarle el cese de sus funcionarios.

El punto neurálgico en este cuestionamiento, sería determinar si el legislador tiene potestades constitucionales para reorganizar una institución autónoma. En este sentido, se hace necesario diferenciar el origen normativo de las instituciones autónomas contempladas en los numerales 188 y 189 constitucionales. Como primer supuesto, tenemos las instituciones autónomas creadas y reguladas directamente por la Constitución Política, como lo son la Caja Costarricense del Seguro Social, la Universidad de Costa Rica, entre otras; y como segundo supuesto, tenemos las instituciones autónomas de creación legal mediante votación calificada.

En el caso concreto de JAPDEVA, se trata de una institución autónoma de creación legal cuyas metas, objetivos y fines se encuentran fijados por ley. Es decir, su creación fue por voluntad del legislador, la cual estuvo motivada por una necesidad de satisfacer un fin público en un tiempo determinado. Aclarado lo anterior, podemos afirmar que así como la Asamblea Legislativa puede crear una institución autónoma puede también cerrarla -principio de los poderes implícitos-, pues quien puede crear, puede extinguir o modificar su estructura y sus competencias, máxime que en este caso la entidad pública es financieramente inviable, por lo que hay un motivo objetivo y razonable. Naturalmente que en un estado de derecho, no puede ningún poder actuar arbitrariamente. En el caso en estudio, como se indicó supra, existen estudios financieros del Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República y otros de la propia institución que reconocen la imposibilidad del ente de pagar salarios a los trabajadores, porque el modelo de negocio cambió con la entrada de un concesionario (APM Terminals) y sin que oportunamente se tomaran las medidas de reactivación y reorganización adecuadas para garantizar su equilibrio financiero. Lo anterior, ha obligado al Poder Ejecutivo a enviar un presupuesto extraordinario para pagar los salarios por los próximos meses (expediente 21,475), dineros que se pagarán en parte con deuda (ver comparecencia de la Ministra de Hacienda Tomo II fs 256 y ss; Contraloría General 358 y informes Contraloría 409-412; Japdeva 395-408; Tomo X informe Ministerio de Hacienda fs. 2573 y ss). El proyecto que se consulta propone facilitar la reducción de planilla, bajo una serie de incentivos, movilidad e indemnización de los trabajadores, conforme los estudios técnicos que haga el ente en un plazo máximo de dos meses a partir la vigencia de la ley, para procurar rescatar la institución y no caer en cesación de pagos que lo haga completamente inoperante y lo adapte a una nueva realidad de negocios sin tener que cerrarlo. Analizado el transitorio II consultado, a juicio de esta Sala no existe ninguna disposición que permita concluir que el legislador ha excedido sus competencias constitucionales en la norma consultada. Todos los actos concretos de administración, a partir de la vigencia de la ley -de llegar a adoptarse- serán responsabilidad de los personeros de JAPDEVA, de acuerdo al nuevo marco general de actuación fijado por el legislador. Lo que hace la ley es fijar un marco general, así como plazos y condiciones de actuación. Las decisiones de micro administración, es decir los actos concretos, modelo de reorganización a adoptar, dependerán de la propia administración de Japdeva, según el estudio técnico que establece la ley.

Sostener lo contrario sería afirmar que las competencias y servicios públicos asignados a un ente público descentralizado que goce de autonomía política quedan petrificados, siendo que el legislador ordinario no podría modificar o variar tales competencias o servicios públicos conferidos, cuando exista fundamento para hacerlo. En el caso concreto significaría que tiene que cerrar Japdeva ante la imposibilidad de mantener su planilla, dado que según se expone en el proyecto, -Japdeva perdió el 80% del ingreso y conserva el 100% de la planilla-, con la paradoja que si puede el legislador crear otra institución autónoma por ley con otras competencias, lo cual de hacerse por esa vía y no por modificación de Japdeva, ocasionaría un gran perjuicio a los trabajadores y al servicio público ya que las funciones de Japdeva, según su ley de creación son esenciales para el desarrollo portuario y de la provincia de Limón.

No puede perderse de vista que **el Estado costarricense es unitario**, y que para alcanzar de forma más eficiente los fines, objetivos y metas que fija el ordenamiento jurídico vigente estableció un diseño organizacional que establece un poder central y descentralizado, en este último caso conforme a criterios territoriales (Municipalidades), así como también con criterios de especialización (Instituciones Autónomas).

Sobre este tema, la Sala Constitucional ha señalado:

"Desde el punto de vista constitucional, es necesario comenzar por recalcar que Costa Rica, desde su nacimiento ha sido un Estado unitario concentrado, lo cual quiere decir que no ha tenido nunca ningún tipo de descentralización política propiamente dicha. La única que ha conocido, es la administrativa, sea esta territorial –municipios– o institucional. De manera que es inútil todo ejercicio tendente a distinguir, como pretenden los recurrentes, entre descentralización meramente administrativa, y otras formas posibles de descentralización, la política." (Resolución N° 4091-94 de 9 de agosto de 1994, reiterada por la N° 7528-97 de 12 de noviembre de 1997)

La creación de un modelo de descentralización administrativa favorece, por una parte, la mejor satisfacción de los intereses locales, como también la prestación de servicios y la realización de actividades que requieren de especialización técnica. A pesar de ello, y del distinto grado de autonomía con que se crean los entes públicos que conforman la administración descentralizada, el Estado debe procurar mantener la unidad y armonía de su acción.

Con esa visión fue que el constituyente estableció en su artículo 188 que las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa, pero están sujetas a la ley en materia de gobierno. El artículo 188 de la Constitución Política señala: **"Artículo 188. Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión."** (lo subrayado no es del original)

Originalmente el texto constitucional no establecía la posibilidad de someter a las instituciones autónomas del Estado a la ley en materia de gobierno, aspecto que fue reformado en 1968 (Ley No. 4097 de 30 de abril de 1968), precisamente para garantizar la unidad del estado.

Según ha señalado la jurisprudencia de este Tribunal, a partir de esa reforma constitucional, las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley a parte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que esta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha. Según la sentencia 1999-919 de esta Sala, los antecedentes y efectos de la propia reforma, al reservar a esas entidades la materia de su propia administración excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas, tipos de medios para realizarlas; b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. De esta manera la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados a complementar o fiscalizar la política en general. En ese sentido, se pueden fijar por ley condiciones generales de actuación que excedan el ámbito singular de actuación. (en sentido similar ver sentencia 1998-4313). También ha señalado la Sala que *"se estaría entendiendo mal el alcance de la autonomía administrativa si se creyese que ella equivale a la ausencia de toda posibilidad de control externo, como si las entidades descentralizadas fuesen islas regidas por un autogobierno soberano; un Estado dentro de otro."* (ver sentencia 1998-835).

De igual forma, las entidades descentralizadas no son islas frente al legislador, cuando existen circunstancias que obligan a salvaguardar fines públicos. En el caso en análisis, no sólo está en riesgo la sostenibilidad de los fines encomendados a Japdeva en su ley de creación, esenciales para el desarrollo de la provincia de Limón, sino además de los fondos públicos que el Gobierno Central tiene que dedicar de los impuestos de los ciudadanos para cumplir con las obligaciones de pago de los salarios del ente.

Por las razones anteriores, no puede alegarse válidamente que exista una violación a la división de poderes, la cual no está en juego, ni al artículo 188 de la Constitución Política.

VII-. Sobre la alegada falta de señalamiento de la fuente para financiar los despidos.

Finalmente, como se indicó en el considerando V de esta sentencia, en cuanto al tema consultado del Transitorio II, se reitera que no se puede interpretar válidamente que se puedan dar despidos automáticos. Lo que autoriza la norma es a que los trabajadores que no se acojan a la movilidad horizontal, indemnización o incentivos y prejubilación, puedan ser cesados con el pago respectivo de sus prestaciones legales, bajo los parámetros distintos indicados en el considerando V citado, para los trabajadores según sean servidores públicos o pertenecientes al régimen laboral ordinario. En ambos casos, no se trata de nuevas obligaciones legales, sino que por el contrario ya se encuentran contempladas en el ordenamiento jurídico.

Por tanto:

Se evacua esta consulta facultativa de constitucionalidad referente al proyecto de "Ley de Modernización de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (Japdeva) y Protección de sus personas servidoras" tramitado en el expediente 21.426, **únicamente sobre las objeciones de fondo consultadas en forma puntual referidos al transitorio II del proyecto de ley de la siguiente manera:** a) sobre el alegado roce del transitorio II con la autonomía administrativa de Japdeva, se establece que no existe roce con el artículo 188 de la Constitución Política; b) sobre el alegado argumento de que el transitorio II establece la posibilidad de hacer despidos automáticos, se resuelve que los despidos que se hagan, según el régimen de empleo, público o privado, deben respetar lo establecido en el considerando V de esta sentencia. Se omite pronunciamiento sobre los temas no consultados en cuanto al procedimiento y fondo. El Magistrado Salazar Alvarado pone nota. Comuníquese.

Fernando Castillo V.
Presidente a.i.

Jorge Araya G.

Luis Fdo. Salazar A.

Ana María Picado B.

Ronald Salazar M.

Exp. N° 19-0015977-0007-CO

Nota del Magistrado Salazar Alvarado:

En adición a lo expresado en el quinto considerando de esta sentencia, considero oportuno agregar lo siguiente:

La Constitución Política, en su artículo 192 faculta a la Administración Pública para disponer la reestructuración de las diversas dependencias que la componen, con el fin de alcanzar su mejor desempeño y organización, para lo cual podrá ordenar no sólo la eliminación y recalificación de las plazas, sino el traslado de los funcionarios a cargos diversos, siempre y cuando se observe el debido proceso. En el caso del proyecto de ley consultado, las decisiones que al respecto vaya a ejecutar Japdeva, deberán estar -necesariamente- fundadas en estudios técnicos, conexos con las necesidades reales debidamente acreditadas, y de previo al cese del personal necesario para llegar a su punto de equilibrio financiero. Ahora bien, en adición a las razones expuestas en ese considerando, igualmente resulta necesario respetar lo que la Sala Constitucional dispuso en el la Sentencia N° 1993-5000, de las 10:09 horas del 8 de octubre de 1993, en específico, en cuanto indicó:

"Aunque hasta el momento se ha venido considerando la situación de los representantes de los trabajadores, sindicalizados o no, cabe decir que con igual sustento normativo y con igual criterio debe resolverse el despido de los simples trabajadores cuando la causal, expresa o tácita, sea su pertenencia a una asociación o sindicato, porque ello también viola sus derechos fundamentales, vale decir que la vinculación a dichas organizaciones, como simples afiliados, pone en juego valores superiores de convivencia y armonía social y laboral frente a los cuales el resarcimiento económico, representado por el pago de las prestaciones sociales, carece de validez legal, ello porque la voluntad patronal queda constitucional y legalmente inhibida o limitada desde la perspectiva específica del derecho laboral, que tutela el interés público general".

Posterior al dictado de ese fallo, se promulgó la Ley N° 7360 del 4 de noviembre de 1993, que adicionó el Capítulo III al Título V del Código de Trabajo, denominado "De la protección de los derechos sindicales" al prohibir las acciones u omisiones que tiendan a evitar, limitar, constreñir, o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de trabajadores, sancionando con la nulidad absoluta e ineficacia de cualquier acto que de ellas se origine (artículo 363).

En consecuencia, es criterio del suscrito, que tal reestructuración de personal deberá respetar lo ya señalado, así como cualquier otra norma derivada de una Convención Colectiva que les proteja, respecto de trabajadores que puedan válidamente celebrarlas, con arreglo a la ley y a la jurisprudencia constitucional, derecho humano fundamental que se puede ejercer o llevar a cabo tanto en el sector privado laboral, como en el empleo público, siempre y cuando, estos últimos, no realicen gestión pública (Sentencia N° 2000-4453 de las 14:56 horas del 24 de mayo de 2000).

Luis Fdo. Salazar A.
Magistrado

Clasificación elaborada por SALA CONSTITUCIONAL del Poder Judicial. Prohibida su reproducción y/o distribución en forma onerosa.

Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 27-02-2020 11:25:27.