

---

---

DAJ-AE-061-11  
24 de febrero de 2011

Señora (ita)  
Silvia Elena Sancho Ugalde  
COOPELESCA R. L.  
Presente

Estimada señora (ita):

Atendemos su consulta recibida en esta Dirección el 14 de abril del año 2010 en la cual nos solicita información sobre lo estipulado en nuestro país sobre la conformación de las Juntas de Relaciones Laborales.

Le presentamos las disculpas por el atraso en la evacuación de la presente, lo cual obedece al exceso de trabajo y el poco personal para atenderlo, de todas formas esperamos que todavía exista interés en el tema por lo que les indicamos lo siguiente:

Sobre el tema de las Juntas de Relaciones Laborales, diremos que estas no se encuentran tipificadas en el Código de Trabajo, ni en ninguna otra norma, razón por la cual, este instituto es regulado generalmente a través de las Convenciones Colectivas de Trabajo, Laudos Arbitrales y otros instrumentos jurídicos tales como los reglamentos, sin que exista una base normativa que fije sus lineamientos.

### **Algunas precisiones teórico conceptuales sobre las Junta de Relaciones laborales**

Las Juntas de Relaciones Laborales son órganos colegiados que funcionan a lo interno de una organización, pública o privada, y que es fruto, normalmente, de acuerdos o pactos entre patronos y trabajadores (representados por organizaciones sindicales). En un criterio que data de hace más de dos décadas, la Procuraduría General de la República las define de la siguiente manera:

*“...En anteriores dictámenes, la Procuraduría General de la República ha caracterizado a las Juntas de Relaciones Laborales como ‘...un instituto integrado de manera paritaria que sirve para asegurar la paz social dentro de los centros de labores. Así podemos afirmar, que su función primordial es sin duda alguna ‘la de ser un instrumento de mediación que se utiliza para dirimir los conflictos individuales o colectivos que se produzcan a nivel administrativo*

---

---

*en los centros de labores...’ (ver Dictamen N° C230-87 de 17 de noviembre de 1987).’’ Dictamen 023-89, del 25 de enero de 1989.<sup>1</sup>*

Si bien la Procuraduría en el criterio citado, se está refiriendo a una institución pública, pues como sabemos, lo hace como consultor del Estado, deja patentes algunas características puntuales de estos institutos, que son igualmente reconocidas cuando los mismos funcionan en empresas privadas. En primer lugar, se dice que su conformación es *paritaria y bipartita*, entendiéndose por ésta la igualdad en el número de representantes del patrono y de los trabajadores. En segundo lugar, y como es lógico suponer también, se trata de un órgano *colegiado*, esto implica que sus decisiones no son fruto de una única voluntad, sino de la suma de todas las voluntades de los miembros que la componen. En tercer término, como consecuencia de lo anterior, es un órgano que toma sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros, lo cual se deriva del carácter democrático que lo influye. En cuarto lugar, procura alcanzar la paz social en las relaciones obreros patronales, a través de mecanismos de diálogo, a fin de solucionar conflictos individuales y colectivos originados con ocasión de la relación laboral.

Ahora bien, atendiendo a su origen, se puede afirmar con total certeza que las Juntas de Relaciones Laborales son órganos extra legales, pues no ven su existencia jurídica en la regulación legal (ley ordinaria). Se trata de un mecanismo típicamente de origen profesional, es decir, producto de la facultad de las partes de crear normas jurídicas. Esto lleva a considerar que el origen de estas Juntas puede darse a través de mecanismos de negociación como la convención colectiva o mediante medios de solución de conflictos económico-sociales como los arreglos directos o los laudos arbitrales.

Uno de los ámbitos en que se ha aceptado unánimemente la participación de las Juntas de Relaciones Laborales, es cuando a lo interno de la organización se discuten temas y situaciones de índole disciplinario. No obstante, existe algún grado de discusión sobre si las mismas deben o no actuar como órgano instructor de procedimiento y si sus decisiones tienen o no carácter vinculante para el órgano decisor<sup>2</sup>; aunque de igual forma hay que precisar que esta preocupación se ventila, sobre todo, en instituciones del sector público y no tanto en empresas privadas, pues como se verá más adelante, en estas últimas la libertad de negociación de las partes ha llevado a los altos tribunales en materia laboral, a aceptar restricciones en el ejercicio de la potestad de despido de los patronos.

No sucede lo mismo en el sector público, donde en algunas administraciones se ha limitado la participación de las Juntas a mera instancia recomendativa o consultiva; pero por otra parte, como aspecto positivo, se destaca la participación de estas Juntas, como en el caso

---

<sup>1</sup> Sobre la Junta de Relaciones Laborales en el sector público, régimen disciplinario y prescripción véase el Dictamen C-230-2005, del 21 de junio de 005, de la Procuraduría General de la República.

<sup>2</sup> “Por otro lado, es pacífica -pero no unánime - en la doctrina nacional la postura según la cual, los acuerdos o resoluciones emitidas al seno de las Juntas de Relaciones Laborales, no son vinculantes u obligatorios, pues constituyen una recomendación para el órgano superior jerárquico administrativo que ostenta el ejercicio de la potestad disciplinaria...” Dictamen C-230-2005, de la Procuraduría General de la República.

---

concreto de una Municipalidad, donde se consideró que no se lesiona la autonomía municipal, en tanto son los representantes del gobierno local quienes ejercen sus potestades de autonomía, creando y regulando ciertos procedimientos para la actuación de una de sus competencias. En este sentido, se pronunció la Sala Constitucional:

*“El Alcalde accionante afirma que en el **aparte b)** se crea una Junta de Relaciones Laborales a la cual se atribuye una papel protagonista en la tramitación de los procesos disciplinarios lo cual, según explica, ha llevado al Sindicato y al Ministerio de Trabajo a entender que ella debe intervenir en los casos, y que su participación es requisito de validez para las acciones de despido. Al respecto, debe recordarse que la creación -consensuada entre la Municipalidad y sus trabajadores- de un órgano que participe en proceso disciplinario ha sido avalado por la Sala por entender que con ese simple acto no se lesiona sino que se refuerza la autonomía municipal en tanto son los propios representantes del gobierno local, quienes en ejercicio de sus potestades de autonomía crean y regulan ciertos procedimientos para la actuación de una de sus competencias. Sin embargo, para que la existencia y actividad de tal órgano sea constitucionalmente admisible, éste debe tener ciertas características que ya se explicitaron con amplitud en los antecedentes citados más arriba y que resumidamente –en lo que interesa aquí- pueden describirse apuntando que no puede la Junta asumir competencias legalmente establecidas a favor de órganos específicos; tampoco puede realizar labores de órgano director del proceso en tanto entrañan ejercicio de potestades legales específicas; no le cabe tampoco, con el pretexto de su instauración, modificar para dejar sin efecto reglas de procedimiento de alcance legal imperativo; y finalmente, no puede imponer su criterio –a través de criterios o recomendaciones vinculantes- a los órganos competentes para la aplicación del régimen disciplinario pues más bien se trata de la introducción -en los procesos disciplinarios- de mecanismos adicionales que incluyen estos tipo de órganos de mediación los cuales permiten una mejor y mayor interrelación entre patrono y trabajadores, como se señala en los antecedentes citados, cumpliendo labores de conciliación y mediación para colaborar en la mejor resolución de las cuestiones que surgen en el ámbito de las relaciones laborales.” Resolución 2007-18485, de las 18:02 horas, del 19 de diciembre de 2007. Sala constitucional*

De la anterior transcripción, vale la pena señalar puntualmente las limitaciones de actuación de una Junta de Relaciones Laborales, según la Sala Constitucional:

1. la Junta no puede asumir competencias legalmente establecidas a favor de órganos específicos;
2. no puede realizar labores de órgano director del proceso en tanto entrañan ejercicio de potestades legales específicas;

3. no le cabe modificar para dejar sin efecto reglas de procedimiento de alcance legal imperativo;
4. no puede imponer su criterio a los órganos competentes para la aplicación del régimen disciplinario.

A diferencia de esta posición restrictiva del máximo tribunal constitucional, que se ha mantenido incólume durante mucho tiempo para el sector público, la Sala Segunda ha considerado que existe violación al debido proceso y al derecho de defensa, no someter al seno de la Junta de Relaciones Laborales la gestión de despido de un funcionario, cuando el procedimiento regulado en una convención colectiva exige esa formalidad. Al respecto, ha concluido la Sala:

*“...Cabe señalar, que bien lo dispone el tribunal pues existen antecedentes anteriores donde se dispone dicha obligación del instituto, en respeto del derecho de defensa y del debido proceso, aquí violentado, dado que tal y como lo hace ver el actor y el tribunal en su fallo, la misma Sala Constitucional mediante recurso de amparo interpuesto, en voto N° 7489-99 de las 18:39 horas del 28 de setiembre de 1999, donde en un caso similar, dispuso en su Por Tanto: “Se declara con lugar el recurso únicamente en cuanto a la falta de participación en el procedimiento de la Junta de Relaciones Laborales. Se anula el oficio P.E. 962-99 del veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y nueve, suscrito por el Presidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agrario, debiendo retrotraerse el trámite al momento en que debe intervenir la Junta... En el sub lite, la falta de aplicación de los procedimientos establecidos en la Convención Colectiva, tornan ilegal el despido acordado en contra del actor, pues la cláusula transcrita de dicho cuerpo normativo, es de aplicación general para cualquier tipo de medida disciplinaria que se acuerde en contra de un trabajador (a) y, en el caso de despido como el presente, ya que se trata de una ley profesional que obliga a ambas partes, y sus disposiciones deben ser cumplidas, a cabalidad. De lo contrario se falta al debido proceso, con perjuicio del trabajador, quien al tenor de la norma convencional citada, no espera un despido sorpresivo; esto es, sin que se cumpla el trámite previsto.”* Resolución 2006-0002, de las 9:40 horas, del 18 de enero de 2006. Sala Segunda.

A pesar que el Tribunal Constitucional considera inconstitucional que un cuerpo colegiado, distinto del jerarca u órgano superior de un ente público, ostente y ejerza potestades resolutorias, lo cierto es que en la práctica existen Juntas de Relaciones Laborales con esa y otras competencias más. A manera de ejemplo, están los artículos 83 y 86 de la convención colectiva en la Universidad Nacional:

*“Las partes convienen en mantener una Junta de Relaciones Laborales con el objeto de **conocer y resolver** los asuntos que se susciten en las relaciones entre*

---

---

*los trabajadores y la Universidad, de conformidad con lo establecido en esta convención”*

*“La Junta tendrá por competencia:*

- a. **Conocer, tramitar y decidir** sobre los conflictos individuales y colectivos de trabajo sometidos a su consideración, una vez agotadas las instancias correspondientes.*
- b. **Resolver** los conflictos originados en la interpretación o aplicación de la presente Convención. Las interpretaciones deben ser publicadas en la Gaceta Universitaria o en otro medio interno de comunicación idóneo.*
- c. Procurar porque se mantengan buenas relaciones laborales dentro de la Universidad. A tal efecto **podrá mediar**, cuando la Junta así lo considere conveniente, por votación mayoritaria y a petición de la Universidad o del Sindicato, en los conflictos laborales que se susciten en las unidades académicas o administrativas, con el propósito de lograr una solución adecuada en la respectiva instancia.”<sup>3</sup>*

Un ejemplo más, casualmente de otro centro de enseñanza universitaria, está en el artículo 3 del Reglamento Interno de la Junta de Relaciones Laborales de la Universidad Estatal a Distancia:

*“En concordancia con el artículo 113 bis del Estatuto de Personal a la Junta de Relaciones Laborales le compete:*

- a. Conocer y emitir pronunciamiento sobre las sanciones disciplinarias indicadas en el artículo 109 incisos c) y d) del Estatuto de Personal. Así su criterio formará parte de los procedimientos seguidos en casos en los que medie la aplicación de suspensiones sin goce de salario y el despido sin responsabilidad patronal.*
- b. Conocer y pronunciarse sobre las denuncias por persecución sindical o laboral planteadas por cualquier trabajador o trabajadora u organización gremial.*
- c. Conocer en consulta, a solicitud del trabajador(a), de todo acto o resolución que afecte sus derechos.*
- d. Intervenir conciliatoriamente en los diferendos entre funcionarios(as) y entre estos(as) con la Administración, las Direcciones y las Jefaturas, a nivel individual o colectivo.*
- e. Promover el mejoramiento de las relaciones entre las personas de la institución.”<sup>4</sup>*

---

<sup>3</sup> Tomado de [http://www.una.ac.cr/relaciones\\_laborales/files/interpretacion\\_art\\_83\\_86.pdf](http://www.una.ac.cr/relaciones_laborales/files/interpretacion_art_83_86.pdf)

<sup>4</sup> Tomado de <http://www.uned.ac.cr/reglamento/JUNTADERELACIONESLABORALESREGLAMENTOINTERNO.swf>

---

Existen otras instituciones del sector público que tienen experiencias exitosas en el funcionamiento de Juntas de Relaciones Laborales, como la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, la Universidad de Costa Rica, el Banco Nacional y RECOPE, solo por citar algunas. Esto no es de extrañar, pues se trata de entes no pertenecientes a la Administración Central del Estado, en cuyo caso, sobre todo a través de mecanismos de negociación colectiva, han conseguido conciliar los intereses sindicales con los de la administración, a tal punto que las Juntas se convierten en verdaderas instancias decisoras en temas tan delicados como los procedimientos administrativos disciplinarios. Por el contrario, en la Administración Central ha prevalecido una posición ultra administrativista, impidiendo que estos órganos colegiados operen de forma eficaz, fundamentándose en que las potestades de derecho público son indelegables<sup>5</sup>, aunque se acepta también que existiendo una convención colectiva debe seguirse el procedimiento previo en la Junta, como sucede en el caso del Registro Nacional. El propio Tribunal de Servicio Civil no tiene como requisito de admisibilidad para la presentación de una gestión de despido, el agotamiento previo del procedimiento en la Junta de Relaciones Laborales, cuando esta instancia funciona a lo interno de una institución sujeta al Régimen de Servicio Civil y no se trata de un órgano instructor de procedimiento<sup>6</sup>.

Queda pendiente la alusión a ejemplos en la jurisprudencia nacional. La Sala Segunda en Resolución 96-193, de las 15.30 horas, del 26 de junio de 1996, resolvió que en el caso del despido de piloto de avión, debía agotarse el trámite ante una Junta de Conciliación, según lo dispuesto en la convención colectiva:

*“II.- Establecido lo anterior, no hay ninguna duda de que la demandada, a los efectos de sancionar, disciplinariamente, al actor señor Contreras con el despido, debió, como lo han analizado los tribunales de instancia, en forma correcta, haberse ajustado al procedimiento previsto en el numeral 12.4 de la Convención Colectiva de Trabajo, vigente en la demandada; según el cual, la empleadora, tenía la obligación de someter el caso a conocimiento de la Junta de Conciliación Laboral, con quince días de antelación a la fecha de la posible sanción de la falta. El no haberlo hecho, constituye un vicio esencial del acto del despido, que amerita desconocerlo y restañar la lesión proferida, con la reinstalación del trabajador, en los términos que también vienen dispuestos en el fallo que se examina. La reinstalación encuentra fundamento legal en lo establecido por los numerales 12.3 y 12.6, de esa Convención, según los cuales, la demandada debe observar la estabilidad de los pilotos y los tribunales de justicia pueden acordar la reinstalación del trabajador, en el caso de despidos contra legem.-*

---

<sup>5</sup> Esta filosofía parece influenciar el artículo 3 incisos c) y j) del Reglamento de negociación de convenciones colectivas en el sector público.

<sup>6</sup> Véase entre muchas otras, la Resolución de las 7:45 horas, del 16 de diciembre de 2009, del Tribunal de Servicio Civil, en gestión de despido presentada por el Ministerio de Trabajo contra D.A.D.M.

*III.- No se comparte la tesis expuesta, en el recurso interpuesto por la demandada, en el sentido de que constitucionalmente es inaceptable un régimen legal de estabilidad en Costa Rica, pues esa parte entiende que debe tenerse como imperante uno de libertad de despido, siempre. Según el artículo 63 Constitucional, mencionado por esa parte, "Los trabajadores despedidos sin justa causa tendrán derecho a una indemnización cuando no se encuentren cubiertos por un seguro de indemnización". Esa norma no puede interpretarse, como lo pretende hacer la recurrente, en el sentido de que sólo está autorizado el régimen de libre despido y que el de estabilidad es contrario a esa disposición, a no ser en el sector público y en los términos del artículo 192 de la Constitución. Lo único que garantiza esa disposición, es el derecho indemnizatorio ante el despido injustificado, lo que es posible en un régimen de libre destitución. Pero la Carta Magna no erige ese sistema en derecho fundamental para los empleadores; de modo que, las disposiciones de rango inferior que establezcan otra cosa, sean contrarias a ella. En realidad, el régimen de derechos y de garantías sociales, contenido en esa Carta y desarrollado en el Código de Trabajo, constituye un mínimo, de carácter irrenunciable (artículos 74 de la Constitución y 11 del Código de Trabajo). Téngase presente que, de acuerdo con el artículo 62 Constitucional, las reglas de las convenciones colectivas tienen fuerza de ley y, como tales, las partes deben respetarlas, en cuanto no contraríen aquel mínimo; que son, como se dijo, derechos irrenunciables. En consecuencia, la estabilidad en el empleo que, según lo expuesto, es constitucionalmente un derecho fundamental para ciertos servidores del sector público, bien puede extenderse, a través de las convenciones colectivas, a otras áreas del sector laboral, como mejoras de la situación de los trabajadores, en armonía con los principios proteccionistas que inspiran el respectivo Título constitucional. Los artículos 28 y 29 del Código de Trabajo contienen disposiciones sobre el régimen indemnizatorio tarifado, para el supuesto de despidos sin causa justificativa y, su existencia, obedece al sistema mismo de libre despido que regula ese Código, el cual es obligatorio, mientras alguna disposición de mejora no establezca lo contrario.-*

En una sentencia más reciente, la Sala Segunda en Resolución 2002-247, de las 9:40 horas, del 24 de mayo de 2002, analizó el caso de un despido en la Standard Fruit Company de Costa Rica Sociedad Anónima; la discusión se centraba en la facultad de la empresa para despedir a un trabajador por motivos económicos. Cuando la Sala se adentra en analizar el artículo 14 de la convención colectiva en esa empresa, expresó lo siguiente: "...La empresa demandada, al pactar dicha cláusula, autolimitó sus facultades de libre despido, ya que ella permite únicamente el despido disciplinario o por falta (régimen que se mantuvo invariable prácticamente desde la Convención Colectiva suscrita en el año 1976). A esta conclusión se llega luego de analizar el texto de la norma, que, en su primer párrafo, indica claramente que el trabajador ha de INCURRIR en justa causa de despido, mientras

---

---

*que el segundo párrafo se refiere a la gravedad de la FALTA...*” Dentro de esta autolimitación en la facultad de despido, la empresa debía informar de previo a la Junta de Relaciones Laborales.

Los anteriores son algunos ejemplos –se sabe que son escasos- de empresas privadas que tenían establecido procedimientos especiales, vía convención colectiva, para ejecutar el despido de un trabajador, autolimitando su poder de disciplina, a cambio de mecanismos de diálogo y consenso. Aun así, puede concluirse de la propia existencia de las sentencias del máximo Tribunal Laboral en Costa Rica, que la regulación convencional no fue suficiente para solucionar la situación entre empresa y trabajador, tanto que debió recurrirse a los estrados judiciales. Sin embargo, las normas convencionales fueron bastión importante para los trabajadores en el éxito de su petición, pues la Sala tuvo como totalmente válidas y aplicables al régimen de empleo privado, las limitaciones al libre despido.

A manera de conclusión, se puede afirmar que las Juntas de Relaciones Laborales han funcionado y funcionan tanto en instituciones públicas como en algunas empresas privadas; nacen no como imperativo legal, sino gracias a la voluntad (negociación colectiva en la mayoría de los casos) de patronos y trabajadores de establecer mecanismos de discusión con una gran dosis de diálogo, en procura de solucionar conciliatoriamente conflictos individuales y colectivos originados en la relación de trabajo.

Atentamente,

Licda. Shirley Bonilla Guzmán  
**Asesora**

Licda. Ivania Barrantes Venegas  
**Subdirectora**

SBG/lsr  
Ampo 8 E)