
DAJ-AE-173-13
07 de junio de 2013

Señor
Héctor Maggi Conte
Gerente General
Operadora de Pensiones Complementarias-CCSS
Presente

Estimado señor:

Me refiero a su oficio GG-154-2012, del 13 de mayo de 2013, en el que consulta si a los funcionarios nombrados hasta el 15 de setiembre de 2009, están cobijados por la normativa acordada por la Junta Directiva, que estableció que las vacaciones se regirán por la misma reglamentación de la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CCSS), o si se les debe aplicar el acuerdo de la Junta Directiva que rebajó la cantidad de días hábiles de vacaciones a 15 días.

Como antecedentes, en su atento oficio señala que en el Acta N° 254-03 de la sesión celebrada el 04 de diciembre de 2003, la Junta Directiva acordó aplicar al personal de la Operadora la misma política de vacaciones establecida por la CCSS. Acuerdo confirmado mediante Acta N° 348 de la sesión del 13 de enero de 2005, en el cual se detalla que el derecho vacacional para una persona con una antigüedad entre cinco y nueve años, es de veintidós días hábiles. Finalmente, indica que mediante Acta N° 726 de la sesión del 16 de setiembre de 2009, la Junta Directiva acordó la “Política Salarial”, en la cual se estableció, entre otras cosas, que el derecho vacacional para el personal de la Operadora será de quince días hábiles, sin que exista variación respecto a la cantidad de años de servicio.

Su consulta pone en la palestra varios temas: los derechos adquiridos, el Ius Variandi, el otorgamiento de vacaciones, la irretroactividad de las normas jurídicas cuando perjudican al trabajador, entre otros. De ahí que considere necesario su abordaje en forma integral para mejor comprensión de la situación.

Se habla de derechos adquiridos cuando un determinado bien o derecho, anteriormente ajeno o inexistente, ingresa o afecta el patrimonio de una persona de manera positiva. Entiéndase, obteniendo un aumento, beneficio o ventaja, que puede ser verificable. Ese concepto está muy relacionado con el tema patrimonial sin duda alguna. El ordenamiento jurídico protege especialmente el derecho adquirido, para garantizarle a quien se beneficie de éste, de manera que no se le pueda modificar su situación jurídica y patrimonial. Sobra afirmar que ello se da para dotar de seguridad jurídica y de buena fe a las relaciones jurídicas.

Una manifestación de la teoría de los derechos adquiridos es, precisamente, la irretroactividad de la ley dispuesta en el artículo 34 constitucional, que significa que aunque

una norma jurídica cambie, la existencia de un derecho nacido con base en ella no cambie. Con esto, ante un cambio normativo se mantiene el derecho, siempre que éste haya surgido conforme a la situación fáctica exigida por la norma antes de reformada o eliminada del ordenamiento jurídico.

Traídas estas consideraciones al campo de las relaciones laborales, puede afirmarse que los derechos, ventajas, beneficios o garantías surgidos con arreglo a una fuente de derecho laboral, son inmodificables por una fuente posterior, en aplicación del principio protector y sus manifestaciones¹.

En el caso sometido a consulta, la Junta Directiva de la Operadora de Pensiones, en ejercicio de su potestad patronal de dirección, ha establecido en momentos históricos precisos, ciertas condiciones con arreglo a las cuales se aplican ciertos derechos laborales, concretamente, las vacaciones. Valga el momento para señalar que este ejercicio es totalmente válido e intrínseco a su posición, de manera que ninguna duda existe respecto a ello.

Dentro de esa potestad, ha considerado en un primer momento (Acta N° 254-03, del 04 de diciembre de 2003) acogerse a la normativa vacacional de la CCSS, situación ratificada posteriormente (Acta N° 348, del 13 de enero de 2005). Pero también, ha acordado variarla, para reducir el beneficio vacacional, de acuerdo a nuevas políticas económicas, a partir del 16 de setiembre de 2009 (Acta N° 726, del 16 de setiembre de 2009). De manera que su consulta se justifica, en el tanto debe privar los derechos de los trabajadores y la seguridad jurídica en las relaciones de empleo con las personas trabajadoras.

Bajo el razonamiento expuesto párrafos atrás, lo que la Administración patronal debe precisar es quiénes cumplieron el supuesto fáctico requerido, de acuerdo a las Actas N° 254-03, del 04 de diciembre de 2003 y N° 348, del 13 de enero de 2005, para disfrutar el beneficio vacacional con arreglo a la normativa de la CCSS. Así, quienes no hayan cumplido con el requisito de antigüedad requerido al 16 de setiembre de 2009, no podrán exigir el reconocimiento de beneficios vacacionales por antigüedad. Por ejemplo, si un trabajador al 16 de setiembre de 2009 no alcanzó la antigüedad de cinco años para tener derecho a veintidós días de vacaciones, le será aplicable el nuevo régimen vacacional de quince días hábiles.

Un caso similar –dentro del sector público cabe aclarar, que para su caso aplica perfectamente- resolvió la Sala Segunda en el voto 2006-091, de las 9:15 horas, del 24 de febrero de 2006, en la siguiente forma:

“IV. LA SITUACIÓN EN EL CASO CONCRETO: La recurrente señala que, por haber ingresado a laborar al Ministerio de Justicia y Gracia el 29 de

¹ In dubio pro operario, de la norma más favorable y de la condición más beneficiosa.

julio de 1986, cuando estaba vigente el Reglamento Autónomo de Servicio que era el Decreto Ejecutivo N° 20295-J, publicado en La Gaceta N° 63 del 3 de abril de 1991 (folio 72 ss.), al cumplir 10 años y 50 semanas de servicios a este Ministerio, se le debe aplicar lo que dicha normativa establece, en su artículo 63 inciso c), respecto a vacaciones, es decir, le corresponderían treinta días hábiles de vacaciones anuales. El texto de dicho numeral en lo que interesa establecía:

‘Artículo 63.- Los servidores del Ministerio incluidos o no dentro del Régimen de Servicio Civil disfrutarán de una vacación remunerada, de acuerdo con las normas siguientes:

(...)

c) Si han trabajado durante un tiempo de diez años y cincuenta semanas o más, gozarán de treinta días hábiles de vacaciones.

(...)

Ahora bien, este reglamento fue derogado por el Reglamento Autónomo de Servicios de dicho Ministerio, que es el Decreto Ejecutivo N° 26095-J, publicado en el diario oficial La Gaceta N° 115, del 17 de junio de 1997, y que entró a regir 15 días naturales después de esa publicación, es decir el 2 de julio de ese mismo año (folio 79 ss.). Este nuevo reglamento regula el tema de las vacaciones en su artículo 53, cuyo texto expresa en lo de interés:

‘Artículo 53.- Los servidores del Ministerio disfrutarán de una vacación remunerada de acuerdo con las normas siguientes:

(...)

3. Si han trabajado durante un tiempo de diez años y cincuenta semanas o más, gozarán de un mes calendario de vacaciones en caso de que se disfrute en un solo bloque o veintiséis días hábiles en caso de fraccionamiento.’

Ante la respuesta negativa a la acción por parte de la representante del demandado, quien alegó que el decreto vigente, al momento en que la accionante cumplió los 10 años y 50 semanas de servicios, lo era el segundo reglamento, vemos que el tema central se ubica en determinar, de manera cierta, la normativa aplicable a la situación de la recurrente. Sin que, por ese mismo hecho (ser un simple cálculo aritmético), sea necesario recurrir a cualquier otro elemento probatorio, como los oficios números DRH-CAA-2445-98 (a folio 8) y el suscrito por la Lic. Gloria Sanabria Vargas -folio 7-, cuyo análisis echa de menos la actora en la sentencia recurrida. Como se indicó supra, la demandante ingresó al Ministerio de Justicia y Gracia, el 29 de julio de 1986 (demanda y su contestación), lo que implica que los diez años los cumplió el 29 de julio de 1996; restaría verificar en qué fecha cumplió las 50 semanas adicionales a los 10 años de servicios versus la entrada en vigencia de los reglamentos que han regulado esta materia, para saber cuál es el que regula el tema de las vacaciones de la recurrente. El 29 de julio de 1996 fue un día lunes, por lo que las cincuenta semanas a partir de esa fecha, se cumplieron el lunes 14 de julio de 1997. Es decir los diez

años y cincuenta semanas de servicios fueron cumplidos por la actora ese 14 de julio de 1997. Consecuentemente, dado que el Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio de Justicia y Gracia, vigente a esa fecha, lo era el Decreto Ejecutivo N° 26095-J, publicado en el diario oficial La Gaceta N° 115, del 17 de junio de 1997, que entró a regir el 2 de julio de ese año, las vacaciones de la actora se deben regular por lo previsto en su artículo 53 inciso 3 de ese cuerpo normativo. No es aplicable el alegato de derechos adquiridos o situación jurídica consolidada, por cuanto, como se explicó en el considerando anterior, ningún derecho o ventaja había ingresado al patrimonio de la actora, por no haber cumplido con los supuestos fácticos exigidos por la norma reglamentaria anterior, lo que constituía, para ella, una mera expectativa jurídica que no logró concretar por la derogatoria del citado reglamento; ni los efectos habían sido asignados a la situación fáctica de forma definitiva por una norma jurídica o una sentencia de un órgano jurisdiccional, a favor de la recurrente. Recuérdese, como se expresó igualmente en el considerando precedente, que no le asiste a la actora un derecho a la inmutabilidad del ordenamiento jurídico, por lo que el Estado, en uso de sus facultades de imperio otorgadas por la Carta Magna, puede ejercerlas en cualquier momento, reformando o derogando las normas jurídicas –como lo son las reglamentarias–, como sucedió en el subjuice con la emisión de un nuevo reglamento autónomo que derogó el anterior, base de las expectativas en que fundamentó su demanda la actora. No se trata aquí de extralimitación al ius variandi, sino del ejercicio legítimo de una potestad reglada, como es la de emitir y derogar o reformar su propia reglamentación interna, claro está, con respecto a los derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, límites reglamentarios que en este caso no se han traspasado. Aunado a lo anterior se debe tener presente que la Administración Pública se rige por el principio de legalidad recogido en el artículo 11 de nuestra Constitución Política y el 11 de la Ley General de la Administración Pública, que la obliga a actuar con apego al ordenamiento jurídico, pudiendo emitir aquellos actos administrativos que le están expresamente autorizados y, en sentido negativo, resultándole prohibido la emisión de cualquier acto administrativo que no encuentre debido respaldo en dicho ordenamiento, por lo que el actuar de la Administración, en el sublitem, se encuentra apegado a derecho. Dado lo anterior, lo resuelto por el ad quem en la sentencia recurrida, sobre este punto, se encuentra ajustado a derecho y al mérito de los autos por lo que se impone su confirmatoria.” (El subrayado no es del original).

Como puede apreciar de la cita judicial, la demandante pretendía la aplicación de un beneficio vacacional con arreglo a una norma reglamentaria que fue modificada, sin haber cumplido con el supuesto de hecho exigido para ello. La Sala en su razonamiento, claramente expone que no hubo extralimitación en el Ius Variandi (potestad de implementar

cambios en condiciones no esenciales del contrato de trabajo), ni se configuraron derechos adquiridos.

Con la base en lo expuesto, se llega a las siguientes conclusiones:

- a los funcionarios nombrados y que hayan cumplido la antigüedad laboral requerida, para gozar de beneficios vacacionales escalonados con arreglo a las disposiciones de la CCSS, antes del 16 de setiembre de 2009, no se les puede modificar esa condición acordada por la Junta Directiva de la Operadora de Pensiones;
- a los funcionarios nombrados antes del 16 de setiembre de 2009 y que no hayan cumplido la antigüedad laboral requerida, para gozar de los beneficios vacacionales escalonados con arreglo a las disposiciones de la CCSS al 16 de setiembre de 2009, se les aplica el régimen vacacional de 15 días hábiles;
- se entiende que la aplicación de 15 días hábiles de vacaciones, no abarca a aquellos funcionarios que hayan adquirido anteriormente un beneficio vacacional mayor, de acuerdo al derecho escalonado establecido en la CCSS;
- a los funcionarios que ingresen con posterioridad al 16 de setiembre de 2009, se les aplica el régimen vacacional de 15 días hábiles durante la vigencia del contrato de trabajo, sin consideración alguna a la antigüedad laboral.

De usted con toda consideración,

Lic. Kenneth Cascante Mora

Asesor

kcm
Ampo 10 D