DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU-289-2020

INFORME DE: *PROYECTO DE LEY*

LEY PARA ESTABLECER HORARIOS DE TRABAJO DE LOS OFICIALES DE TRÁNSITO

EXPEDIENTE N°. 21467

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:
REBECA ARAYA QUESADA
ASESORA PARLAMENTARIA

SUPERVISADO POR:
LLIHANNY LINKIMER BEDOYA
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.

24 DE NOIVIEMBRE, 2020

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO 3

II. CONSIDERACIONES DE FONDO 3

A.- ANTECEDENTES 3

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO 13

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA 15

V. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO 16

Votación 16

Delegación 16

Consultas preceptivas 16

VI. FUENTES CONSULTADAS 17

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST-IJU-289-2020

INFORME JURÍDICO

LEY PARA ESTABLECER HORARIOS DE TRABAJO DE LOS OFICIALES DE TRÁNSITO

EXPEDIENTE NO. 21467

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La presente iniciativa pretende adicionar un artículo 3 bis a la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Seguridad Vial, que establece una jornada laboral diaria de los Oficiales de Tránsito de entre ocho y doce horas, según lo requiera la Administración.

Asimismo, se incluye un Transitorio único que dispone un plazo de 6 meses a partir de la publicación de la ley, para que la Dirección General de la Policía de Tránsito emita el reglamento correspondiente a esta norma.

II. CONSIDERACIONES DE FONDO

A continuación se desarrollan los antecedentes de esta iniciativa, así como la normativa aplicable a las jornadas laborales de las y los oficiales de la policía de tránsito y las sentencias de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y de los criterios de la Procuraduría General de la República sobre el tema.

A.- ANTECEDENTES

El tema de la jornada de trabajo de las y los oficiales de tránsito ha sido motivo de debate de manera recurrente.

El más reciente caso aconteció a finales del mes de marzo del 2019[1], el Ministerio de Obras Públicas y Transportes ordenó, mediante el oficio DM -2019-0863, el

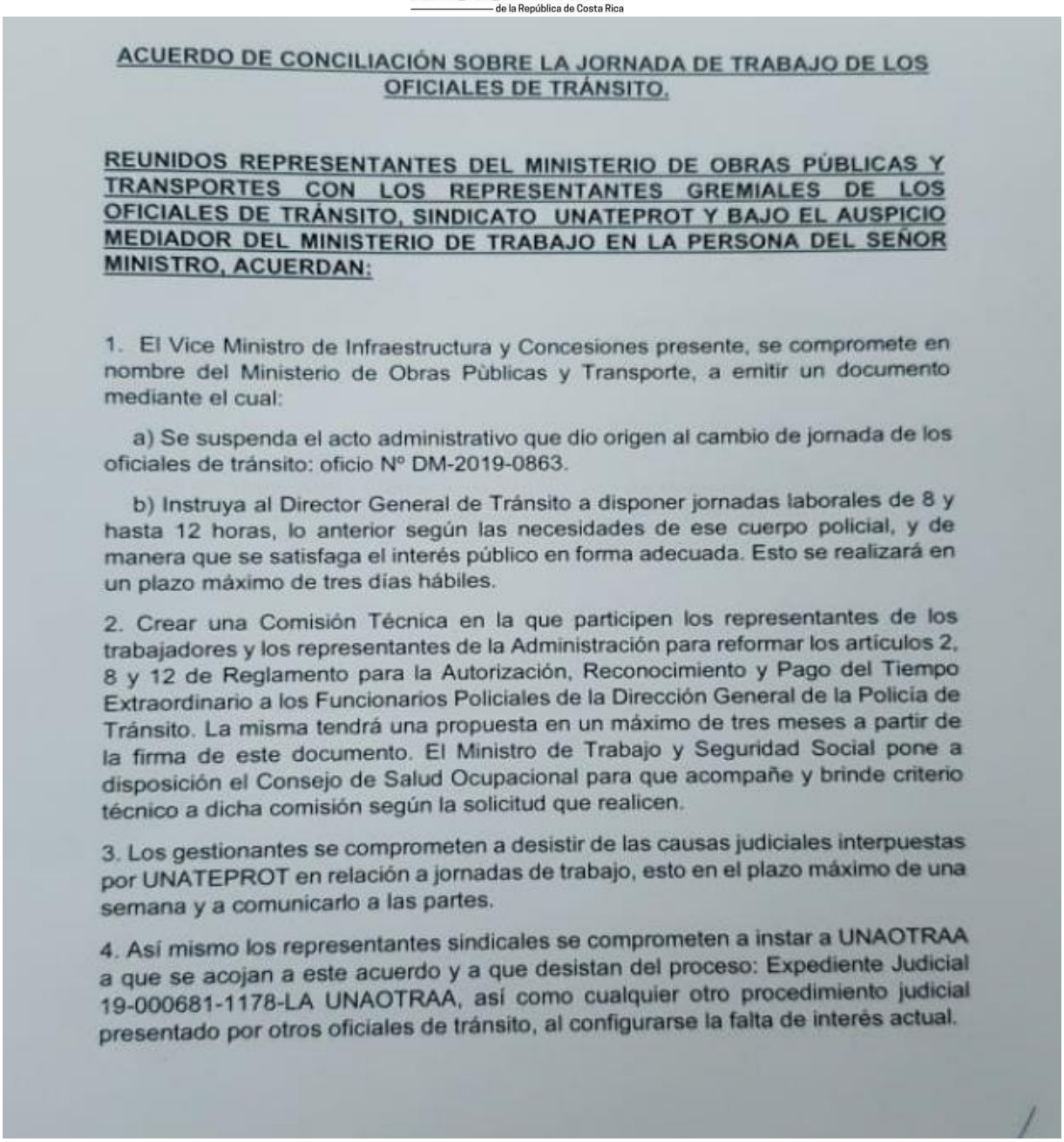
[1] Kristin Hidalgo, "Tráficos realizaron 9 mil multas menos en abril como protesta por cambio de horario", 3 de mayo de 2019. https://www.ameliarueda.com/nota/traficos-realizaron-10-mil-multas-menos-abril-como-protesta-cambio-horario
Juan Fernando Lara Salas, "Oficiales de tránsito vuelven a jornada de ocho horas al día". 3 mayo de 2019. https://www.nacion.com/el-pais/servicios/oficiales-de-transito-vuelven-a-jornada-de-ocho/3Q5RQNRLCZDDDN5CN3DE7SGMBE/story/

cambio de horario de los oficiales de tránsito, pasando la jornada ordinaria laboral de estos funcionarios de ocho a 12 horas diarias durante cuatro días con dos de descanso, lo que representa jornadas de 60 horas por semana.

Ante la molestia manifestada por las y los oficiales de tránsito por el cambio ordenado, se decidió dar marcha atrás a la jornada establecida de 12 horas diarias mediante el siguiente acuerdo de conciliación[2]:

Sergio Jiménez, "Oficiales de tránsito ganan pulso al MOPT", 15 de abril de 2019. https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/388441/oficiales-de-transito--ganan-pulso-al-mopt

[2] Tomado de: Kristin Hidalgo, "Tráficos realizaron 9 mil multas menos en abril como protesta por cambio de horario", 3 de mayo de 2019. https://www.ameliarueda.com/nota/traficos-realizaron-10-mil-multas-menos-abril-como-protesta-cambio-horario



ACUERDO DE CONCILIACIÓN SOBRE LA JORNADA DE TRABAJO DE LOS OFICIALES DE TRÁNSITO.

REUNIDOS REPRESENTANTES DEL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES CON LOS REPRESENTANTES GREMIALES DE LOS OFICIALES DE TRÁNSITO, SINDICATO UNATEPROT Y BAJO EL AUSPICIO MEDIADOR DEL MINISTERIO DE TRABAJO EN LA PERSONA DEL SEÑOR MINISTRO, ACUERDAN:

1. El Vice Ministro de Infraestructura y Concesiones presente, se compromete en nombre del Ministerio de Obras Pùblicas y Transporte, a emitir un documento mediante el cual:

a) Se suspenda el acto administrativo que dio origen al cambio de jornada de los oficiales de tránsito: oficio Nº DM-2019-0863.

b) Instruya al Director General de Tránsito a disponer jornadas laborales de 8 y hasta 12 horas, lo anterior según las necesidades de ese cuerpo policial, y de manera que se satisfaga el interés público en forma adecuada. Esto se realizará en un plazo máximo de tres días hábiles.

2. Crear una Comisión Técnica en la que participen los representantes de los trabajadores y los representantes de la Administración para reformar los artículos 2, 8 y 12 de Reglamento para la Autorización, Reconocimiento y Pago del Tiempo Extraordinario a los Funcionarios Policiales de la Dirección General de la Policía de Tránsito. La misma tendrá una propuesta en un máximo de tres meses a partir de la firma de este documento. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social pone a disposición el Consejo de Salud Ocupacional para que acompañe y brinde criterio técnico a dicha comisión según la solicitud que realicen.

3. Los gestionantes se comprometen a desistir de las causas judiciales interpuestas por UNATEPROT en relación a jornadas de trabajo, esto en el plazo máximo de una semana y a comunicarlo a las partes.

4. Así mismo los representantes sindicales se comprometen a instar a UNAOTRAA a que se acojan a este acuerdo y a que desistan del proceso: Expediente Judicial 19-000681-1178-LA UNAOTRAA, así como cualquier otro procedimiento judicial presentado por otros oficiales de tránsito, al configurarse la falta de interés actual.

Por su parte, se han presentado en la corriente legislativa otras iniciativas de ley con un objetivo similar, o sea regular de manera expresa la jornada laboral de las y los oficiales de tránsito. Así por ejemplo, el expediente no. 19889 *"Creación de un nuevo artículo 32 bis en la Ley General de Policía, Ley no. 7410 del 26 de mayo de 1994"*, presentado en la corriente legislativa por el ex diputado Gerardo Vargas Varela, que proponía establecer una jornada ordinaria de trabajo efectivo de la policía de tránsito no mayor de ocho horas en el día y de seis horas en la noche, sin que la jornada mixta pudiera exceder de las siete horas. Asimismo,

dicha iniciativa de ley proponía que, en caso de necesidad por situaciones excepcionales, la jornada ordinaria diurna podría ser de hasta diez horas y una jornada mixta hasta de ocho horas, pero que bajo ninguna circunstancia el trabajo semanal podría exceder las cuarenta y ocho horas, salvo casos de emergencia previstos en la ley.

El expediente no. 19889 fue archivado mediante un dictamen negativo de mayoría por parte de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales, argumentando lo siguiente:

> *"(…) su aprobación propiciaría un trato desigual en las policías de nuestro país, lo que eventualmente acarrearía una violación al principio de igualdad contenido en el artículo 33 de la Constitución Política, esto generaría la posibilidad de una aplicación general de tales condiciones a las demás policías, y con ello profundas implicaciones presupuestarias generadas por tal inobservancia."*

B.- NORMATIVA

La Constitución Política establece en el artículo 12[3], que en Costa Rica existirán las fuerzas de policía necesarias para la vigilancia y la conservación del orden público. Asimismo, el inciso 16) del artículo 140 constitucional establece como deber del Presidente, en conjunto con el respectivo Ministro el disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país.

Bajo ese marco constitucional, el artículo 6 de la Ley General de Policía, Ley no. 7410 de 26 de mayo de 1994 y sus reformas, dispone expresamente cuáles son las fuerzas o cuerpos de policía encargados de la seguridad pública, de la siguiente manera:

> ***"Artículo 6º- Cuerpos****. Las fuerzas de policía encargadas de la seguridad pública, son las siguientes: la Guardia Civil, la Guardia de Asistencia Rural, la policía encargada del control de drogas no autorizadas y de actividades conexas, la Policía de Fronteras, la Policía de Migración y Extranjería, la Policía del Control Fiscal, la Dirección de Seguridad del Estado,* ***la Policía de Tránsito****, la Policía Penitenciaria, la Policía Escolar y de la Niñez, así como las demás fuerzas de policía, cuya competencia esté prevista en la ley." (lo destacado es nuestro)*

De manera que la Policía de Tránsito forma parte de las fuerzas de policía encargadas de la seguridad pública, con las siguientes competencias establecidas en el mismo cuerpo normativo:

---

[3] *"ARTÍCULO 12.- Se proscribe el Ejército como institución permanente.* ***Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias.***
Sólo por convenio continental o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares; unas y otras estarán siempre subordinadas al poder civil: no podrán deliberar, ni hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva."(lo destacado es nuestro)

"Artículo 32º-*Competencia*

La Policía de Tránsito se encargará de la vigilancia y el mantenimiento del orden en las vías públicas del país, de conformidad con los principios que determinen la Constitución Política, los tratados internacionales, las leyes y sus reglamentos."

Por su parte, el Estatuto de Servicio Civil, Ley no. 1581 de 30 de mayo de 1953 y sus reformas, excluye expresamente a las y los miembros de la fuerza pública por la índole de las labores o funciones que ejecutan[4].

A partir de lo dispuesto en el artículo 76 inciso c)[5] de la Ley General de Policía, se emite el Reglamento para la Autorización, Reconocimiento y Pago del Tiempo Extraordinaria a los Funcionarios Policiales de la Dirección General de la Policía de Tránsito, Decreto Ejecutivo no. 39603-MOPT del 2 de marzo del 2016, en apego a los límites a la jornada laboral establecidos en el artículo 58 constitucional.[6]

El Decreto Ejecutivo no. 39603 dispone lo siguiente en cuanto a las jornadas laborales de las y los funcionarios policiales de la Policía de Tránsito:

"Artículo 2.- Jornada Ordinaria y Horarios de Trabajo. *Se entenderá que los funcionarios policiales tendrán una jornada de trabajo de ocho horas diarias, sean diurnas o mixtas, conforme lo regulado en el artículo 136 del Código de Trabajo, y su horario podrá ser rotativo conforme lo determine el superior, por lo que las horas podrán ser distribuidas en los roles que resulten necesarios para la adecuada satisfacción del interés público, sin que éstas superen el límite contenido en el numeral 136 de la ley de cita. Asimismo cuando se laboren roles nocturnos se tendrán por computadas las horas correspondientes a una misma jornada, aún cuando esta jornada inicie un día y termine al día siguiente."*[7]

---

[4] *"Artículo 3º.- No se considerarán incluidos en este Estatuto:*
(...)
b) Los miembros de la fuerza pública, o sea aquéllos que estén de alta en el servicio activo de las armas por la índole de las labores o funciones que ejecuten, excepto el personal de los Departamentos de Extranjeros y Cédulas de Residencia y de Migración y Pasaportes y el personal de las Bandas Militares; y
(...)"

[5] "***Artículo 76°-****Deberes*
Los miembros de las fuerzas de policía, además de los deberes ético-jurídicos consignados en esta Ley, tendrán las siguientes obligaciones específicas:
(...)
c) *Ajustarse a los horarios definidos por reglamento, sin perjuicio de las obligaciones derivadas de la disponibilidad para el servicio y de las movilizaciones.*
(..)"

[6] *"ARTÍCULO 58.- La jornada ordinaria de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas a la semana. La jornada ordinaria de trabajo nocturno no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis a la semana. El trabajo en horas extraordinarias deberá ser remunerado con un cincuenta por ciento más de lo sueldos o salarios estipulados. Sin embargo, estas disposiciones no se aplicarán en los casos de excepción muy calificados, que determine la ley."*

[7] *"**ARTICULO 136.-***

*"**Artículo 12.- Límite de la jornada laboral. Conforme** a lo dispuesto en el artículo 140 del Código de Trabajo, la jornada ordinaria sumada a la extraordinaria no podrá ser mayor de doce horas diarias; por lo tanto, el máximo de la jornada extraordinaria no podría exceder de 4 horas diarias. Lo anterior, a excepción de los supuestos en que por siniestro ocurrido o riesgo inminente peligren las personas, los establecimientos, las máquinas o instalaciones, en cuyo caso podrá extenderse ese límite, en el tanto, sin evidente perjuicio, no pueden sustituirse los trabajadores o suspenderse las labores de los que están trabajando.*
Solamente se autorizará el tiempo extraordinario a funcionarios que una vez concluida la jornada ordinaria, laboren como mínimo una hora extra. A partir de la primera hora extra laborada, podrán tomarse en cuenta medias horas como medida de cobro.[8]
No se considerarán horas extraordinarias las que el trabajador ocupe en subsanar los errores imputables sólo a él, cometidos durante la jornada ordinaria.

***Artículo 13.- Puestos excluidos de la limitación de jornada.** En lo que respecta a los servidores excluidos de la limitación de jornada ordinaria, que regula el artículo 143 del Código de Trabajo, cuya jornada común de trabajo podría ir más allá de las 8 horas, las funciones o tareas realizadas durante el lapso de las 4 horas siguientes hasta completar las 12 horas, no constituye jornada extraordinaria y en consecuencia, no podrá generar ningún tipo de pago por ese concepto.*

Para tales efectos, deberá considerarse lo siguiente:

a. Con respecto a la primera de las categorías de servidores excluidos de la limitación de jornada ordinaria que regula el artículo 143, los puestos subjefe, jefe, supervisores, subdirector(a) director(a), el elemento característico de estos puestos es que en la mayoría de casos están sometidos a una fiscalización superior inmediata, por lo cual están sometidos a una jornada ordinaria.
Como consecuencia de lo anterior, todas las clases de puesto de Subjefaturas, Jefaturas, que estén sometidos a una fiscalización superior inmediatan o están excluidos de la limitación de jornada ordinaria.
Para los efectos aquí dispuestos, se entenderá por fiscalización superior inmediata el control directo y permanente que realiza el superior inmediato sobre el servidor; es decir, la supervisión diaria de las labores que ejecuta, el control de asistencia y el control sobre el cumplimiento de las obligaciones y deberes que le impone la relación de servicio.
Del mismo modo es de absoluta responsabilidad de las Coordinaciones, Jefaturas, Supervisores o Encargados, no sólo el determinar e informar al superior cómo se

---

La jornada ordinaria de trabajo efectivo no podrá ser mayor de ocho horas en el día, de seis en la noche y de cuarenta y ocho horas por semana.
Sin embargo, en los trabajos que por su propia condición no sean insalubres o peligrosos, podrá estipularse una jornada ordinaria diurna hasta de diez horas y una jornada mixta hasta de ocho horas, siempre que el trabajo semanal no exceda de las cuarenta y ocho horas.
Las partes podrán contratar libremente las horas destinadas a descanso y comidas, atendiendo a la naturaleza del trabajo y a las disposiciones legales."

[8] *"**ARTICULO 140.-***
La jornada extraordinaria, sumada a la ordinaria, no podrá exceder de doce horas, salvo que por siniestro ocurrido o riesgo inminente peligren las personas, los establecimientos, las máquinas o instalaciones, los plantíos, los productos o cosechas y que, sin evidente perjuicio, no puedan sustituirse los trabajadores o suspenderse las labores de los que están trabajando."

dará esa fiscalización inmediata, sino también el velar por la adecuada distribución, control y supervisión de las necesidades excepcionales de trabajo de la dependencia a su cargo que conlleven el pago de tiempo extraordinario.

b. Corresponderá a la Unidad de Recursos Humanos ejercer el control correspondiente, con respecto a las restantes categorías de funcionarios que regula el artículo 143 antes citado, en lo que atañe a las disposiciones que sobre la jornada extraordinaria regula el presente artículo.

Artículo 14.- Excepciones. *Laborada una jornada extraordinaria por más de doce horas, de conformidad con lo indicado en el artículo 140 del Código de Trabajo, el/la servidor/a deberá presentar la solicitud de reconocimiento de jornada extraordinaria ante la jefatura inmediata para su valoración y aprobación, y una vez aprobada deberá presentarla ante la Unidad de Recursos Humanos, dentro de los próximos cinco días hábiles del siguiente mes de su realización, indicando:*

a. Nombre completo, número de cédula y oficina en la que está destacado/a.
b. La justificación correspondiente, mediante la cual se indique lugar y la oficina en la cual se laboró y número de horas laboradas.
c. Descripción detallada de las circunstancias que ameritaron la labor y el perjuicio que se evitó.
d. En esta solicitud deberá constar la firma del encargado de la oficina que recibiera el servicio, en caso de ser necesario.
e. Visto bueno del superior jerárquico del servidor que laboró la jornada extraordinaria por más de doce horas."

C.- RESOLUCIONES DE LA SALA CONSTITUCIONAL, SALA SEGUNDA Y CRITERIOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Justamente lo dispuesto en los artículos 2 y 12 del Decreto Ejecutivo no. 39603 citado en el apartado anterior, ha sido analizado por la Procuraduría General de la República, en relación con lo estipulado en el artículo 143 del Código de Trabajo, y lo resuelto por la Sala Constitucional y la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 143 del Código de Trabajo señala lo siguiente:

"ARTICULO 143.-
Quedarán excluidos de la limitación de la jornada de trabajo *los gerentes, administradores, apoderados y todos aquellos empleados que trabajan sin fiscalización superior inmediata: los trabajadores que ocupan puestos de confianza; los agentes comisionistas y empleados similares que no cumplan su cometido en el local del establecimiento; los que desempeñan funciones discontinuas o que requieran su sola presencia;* ***y las personas que realizan labores que por su indudable naturaleza no están sometidas a jornada de trabajo****.*
Sin embargo, estas personas no estarán obligadas a permanecer más de doce horas diarias en su trabajo y tendrán derecho, dentro de esa jornada, a un descanso mínimo de una hora y media*." (lo destacado es nuestro)*

Es precisamente el Código de Trabajo (artículos 136 y 143) y la Ley General de Policía (artículo 76), los que establecen un régimen de excepción aplicable a las y los oficiales de tránsito, así como al resto de cuerpos policiales.

Este tema ha sido ampliamente analizado por la Sala Constitucional en un sinnúmero de sentencias. Así, por ejemplo, en el Voto no. 5577-2004 de las 13:39 horas de 21 de mayo de 2004, ha señalado lo siguiente:

> ***"(…)*** *Dadas las funciones que deben cumplir son servidores que califican dentro del régimen de excepción que contemplan los artículos 58 y 59 de la Constitución Política. Además este Tribunal ha reconocido que obligaciones como la disponibilidad, inherente al cargo de los miembros de la policía, habida cuenta de las posibles emergencias que se puedan presentar, no lesiona derecho fundamental alguno de aquellos, señalando que debido al régimen de disponibilidad a que dichos funcionarios se ven sujetos y en razón del fin público que cumplen, la distribución que la Administración haga de su jornada de trabajo en razón de la oportunidad y conveniencia que se tenga para hacer cumplir el fin público que su función persigue, no es violatoria de sus derechos fundamentales. Ello en el tanto que exista respeto a las garantías sociales a las que tienen derecho en su condición de funcionarios públicos, y que la medida que se tome no sea discriminatoria sino generalizada."*

También se ha pronunciado la Sala Constitucional en cuanto a la distinción entre la aplicación del régimen de excepción a la jornada laboral (artículo 58 CP) y el caso del descanso semanal contemplado en el artículo 59 constitucional, de la siguiente manera:

> *"…el régimen de los supuestos de excepción que aplican ordinariamente en el caso de la jornada laboral, regulado específicamente en el artículo 58 de la Constitución Política, difiere del que atañe cuando se trata del descanso semanal, estatuido en el numeral 59 de la Ley Fundamental. En el caso concreto del descanso semanal del policía de tránsito, el mero hecho de que un trabajador pertenezca a este estamento -respecto del cual esta Sala admite la particular relevancia de su función con respecto a la seguridad nacional-, no tiene como consecuencia que inexorablemente se le deba aplicar el régimen de excepción previsto por el constituyente, toda vez que se está ante un derecho fundamental, de modo que una restricción a su reconocimiento solo puede darse por acto administrativo debidamente fundamentado y con un plazo determinado. Adviértase que negarle indiscriminadamente al policía de tránsito su derecho constitucional al descanso semanal, vendría a afectar directamente el cumplimiento de su tarea principal, velar por la seguridad de los habitantes de la República, por cuanto estudios de salud ocupacional confirman la necesidad de que este funcionario tenga el reposo apropiado para realizar eficientemente sus tareas (…)* ***Este Tribunal advierte, que este pronunciamiento no implica que la policía de tránsito no esté sujeta al régimen de excepción en su jornada; empero, en cuanto al descanso semanal, este se encuentra sometido a un régimen de excepción, que podrá ser aplicado cuando las***

circunstancias y el servicio que se presta así lo requiera, *justificación que no fue dada en el caso particular del amparado…"*[9] *(lo destacado es nuestro)*

Más recientemente, el Tribunal Constitucional consideró lo siguiente en cuanto a la constitucionalidad de las jornadas laborales de doce horas para las y los funcionarios que desempeñen cargos de policía:

> *"(…) De los precedentes citados, se colige que,* ***la jornada laboral ordinaria a la que se encuentran sujetos los funcionarios que desempeñan cargos de policía, independientemente, del cuerpo policial al que pertenezcan, sea, Fuerza Pública, Policía Penitenciaria, Policía Migratoria, Policía de Tránsito o Policial Judicial; califican dentro de los casos excepcionales a los que se refiere el artículo 58, de la Constitución Política, en relación con el régimen especial que regula el artículo 143, del Código de Trabajo. Lo anterior, en virtud de la naturaleza propia de sus funciones, de los bienes jurídicos que protegen y del fin público que cumplen.*** *En el caso concreto, el accionante impugna el acuerdo adoptado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en el artículo CVII de la sesión No. 82-16 de 1 de setiembre de 2016, precisamente, en cuanto ratifica la existencia de una jornada laboral de doce horas para los servidores policiales del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), pues, a juicio del actor, no existe una norma que habilite ese tipo de jornada para los policías del OIJ. No obstante, contrario a lo que afirma el accionante****, los casos de excepción al régimen laboral de ocho horas diarias, sí se encuentran regulados por ley formal, en el artículo 143, del Código de Trabajo, dentro de los cuales, se enmarca el trabajo que realizan los policías****, incluso, los del Organismo de Investigación Judicial. Ahora bien, tal como se desprende de la reiterada jurisprudencia de este Tribunal,* ***resulta, constitucionalmente, válido que a los miembros de los diferentes cuerpos de policía -como el que ahora nos ocupa-, se les excluya del régimen ordinario laboral y se les aplique una jornada de doce horas, en virtud de la naturaleza del puesto que desempeñan.*** *Siguiendo esa línea, se observa que el acuerdo del Consejo Superior que impugna el accionante, no crea ninguna disposición nueva respecto de la jornada laboral de los policías del Organismo de Investigación Judicial, lo que hace, únicamente, es aclarar o confirmar el régimen de excepción en el que se encuentran esos funcionarios, a la luz de lo establecido en la normativa constitucional y laboral vigente, así como, en la jurisprudencia emitida por la Sala Segunda sobre el tema; por lo que no considera esta Sala que el acuerdo interfiera, en modo alguno, con las competencias, constitucionalmente, asignadas al Legislador."(lo destacado es nuestro)*[10]

En igual sentido se ha pronunciado la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en relación, específicamente, con la excepcionalidad de la jornada laboral de los policías de tránsito, indicando:

---

[9] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 2014-7548 de las 9:30 horas del 30 de mayo de 2014.

[10] Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 2016-017348 de las 9:05 horas del 23 de noviembre del 2016.

> ***"IV.- HORAS EXTRA:*** *La parte actora reprocha que se le haya rechazado el pago de horas extra. Alega que el decreto 33649-SP hace referencia a que la jornada ordinaria es de 8 horas y la extraordinaria no puede exceder las 4 horas diarias, de manera que, en total no sean más de 12 horas. Así, si trabajó de forma permanente 12 horas, se le debe el pago de horas extra. Este alegato no es de recibo. En la Ley General de Policía no se establece ninguna regulación especial con respecto a la jornada de los policías, únicamente en el artículo 76 inciso c) establece el deber, para los miembros de las fuerzas de policía, de ajustarse a los horarios definidos por reglamento, sin perjuicio de las obligaciones derivadas de la disponibilidad para el servicio y de las movilizaciones. Ahora bien, el Decreto Ejecutivo n.º 33649-SP corresponde a la reforma al Reglamento Autónomo de Servicio del Ministerio de Seguridad Pública, que en su artículo 2 modifica el epígrafe del Capítulo VI y establece las regulaciones relativas a la jornada extraordinaria, la cual indica que es excepcional y eventual, no permanente. Tal y como menciona quien recurre, el numeral 27 dispone: "Artículo 27.-**Máximo de la jornada extraordinaria.** La jornada ordinaria sumada a la extraordinaria deberá ser hasta de doce horas diarias según lo dispuesto por el artículo 140 del Código de Trabajo, por lo tanto el máximo por laborar en jornada extraordinaria será hasta de 4 horas diarias. Únicamente se podrá hacer efectivo el pago de horas extras laboradas dentro del marco legal vigente y hasta por la jornada máxima autorizada por ley." Sin embargo, este texto debe entenderse a la luz de las demás disposiciones. El numeral 30 señala: "Artículo 30.-**Funcionarios excluidos del reconocimiento del tiempo extraordinario.** El pago de tiempo extraordinario a quienes ocupen puestos excluidos de la limitación de la jornada de trabajo, según artículo 143 del Código de Trabajo, es improcedente. Se exceptúa de esta disposición a los funcionarios que tengan los cargos de chofer y secretaria (declarados de confianza) de los Despachos del Ministro, Viceministros y de la Dirección General Administrativa, a quienes se les podrá reconocer el pago de horas extras bajo los parámetros indicados en este reglamento, sea un máximo de cuatro horas diarias, después de la jornada ordinaria de ocho horas." **Así, como se observa, no son todas las personas funcionarias a quienes se les puede hacer el pago de horas extra, sino únicamente a aquellas que no se rijan por la jornada ordinaria de 12 horas que contempla el artículo 143 del Código de Trabajo. Ahora, los cuerpos normativos dichos no cuentan con la enumeración de cuáles son los puestos que no se encuentran sujetos a una jornada ordinaria de 8 horas, sino a la de 12 horas. Es vía jurisprudencial, que se ha determinado que los policías se encuentran comprendidos entre esos funcionarios cuya jornada se regula por el ordinal 143 dicho. Específicamente, la sentencia n.º 5577-04 de la Sala Constitucional que cita el Tribunal, apunta que los policías penitenciarios se encuentran sujetos a la jornada ordinaria de 12 horas. Este criterio también ha sido utilizado para los demás cuerpos de policía, incluso la municipal, tanto por la contralora de constitucionalidad como por esta Sala.** *(…) (lo destacado es nuestro)*[11]

Asimismo, la Procuraduría General de la República, basándose en las resoluciones de la Sala Constitucional y la Sala Segunda, ha afirmado que las y los servidores policiales no están sujetos a la jornada ordinaria, sino a la especial

[11] Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 2016-000083 de las 10 horas 25 minutos del 27 de enero de 2016.

que regula el numeral 143 del Código de Trabajo, norma imperativa de rango legal que establece un supuesto de hecho que contempla a este tipo de servidores, sin que resulte procedente que, vía reglamentaria, se aplique a las y los Policías de Tránsito la limitación de la jornada de trabajo. Concluye el Órgano Procurador lo siguiente:

> *"(…) Se reiteran nuestros dictámenes C-031-2007 del 7 de febrero de 2007 y C-146-2009 del 26 de mayo de 2009, en el sentido de que las fuerzas de policía del país (incluida la Policía de Tránsito) no están sujetas al límite de la jornada ordinaria de trabajo, por lo que su jornada de trabajo es de 12 horas diarias.*
> *(…)*
> *Con la salvedad de los casos excepcionales mencionados en el artículo 140 del Código de Trabajo, a los integrantes de la Policía de Tránsito no se les puede establecer jornadas superiores a las doce horas diarias. Si excepcionalmente llegaren a laborar más de doce horas diarias, sí es procedente el pago de horas extra, pues de lo contrario ocurriría un enriquecimiento sin casusa en beneficio del patrono y en perjuicio del servidor."*[12]
>
> *"(…) a nuestro juicio no resulta procedente que los jerarcas de ese Ministerio, vía reglamentaria, apliquen a los Policías de Tránsito la limitación de la jornada de trabajo, sin entrar en contradicción con lo dispuesto en el ordinal 143 del Código de Trabajo, norma imperativa que los incluye dentro del régimen de excepción que contempla el artículo 58 de la Constitución Política, dadas las funciones que deben cumplir.*
> *(…) En consecuencia, lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 39603-MOPT, del 2 de marzo del 2016, denominado "Reglamento para la Autorización, Reconocimiento y Pago del Tiempo Extraordinario a los Funcionarios Policiales de la Dirección General de la Policía de Tránsito", entra en franca contradicción con el ordinal 143 mencionado. Ergo, ante tal incongruencia de normas debe prevalecer la de mayor rango.*
> *(…) a nuestro juicio el pago correspondiente a horas extraordinarias para este tipo de funcionarios debe realizarse a partir de la jornada dispuesta según la regla del numeral 143 del Código de Trabajo, a menos que exista norma de rango legal que disponga lo contrario.*
> *(…) Se debe insistir en que todos los cuerpos de policía regulados por la Ley General de Policía, tienen una misma jornada de excepción. Ello responde a los fines que aquella ley pretendía, y que eran, precisamente, el uniformar a todos los cuerpos de policía en cuanto a los derechos y responsabilidades atinentes."*[13]

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Lo primero que habría que indicar en relación con el articulado, es la aparente inconsistencia entre lo que señala el título del proyecto de ley, la exposición de motivos y el contenido del articulado.

[12] Procuraduría General de la República, dictamen C-024-2015 de 16 de febrero de 2015.
[13] Procuraduría General de la República, dictamen C-025-2019 de 30 de enero del 2019.

El articulado refiere a la adición de un artículo a la Ley de Tránsito por Vías Públicas y Seguridad Vial, para establecer una jornada laboral diaria de los Oficiales de Tránsito de entre ocho y doce horas, según lo requiera la Administración. Sin embargo, la exposición de motivos señala la intención de establecer la jornada ordinaria laboral de 8 horas y la creación de la excepción a dichas jornadas ordinarias en caso de que se presenten situaciones absolutamente excepcionales que ameriten la extensión de las mismas de 8 y hasta 12 horas, lo que no se ve reflejado en el texto del articulado. Mientras tanto, el título del proyecto refiere al establecimiento de horarios de trabajo de los oficiales de tránsito.

Al respecto conviene aclarar la diferencia entre "jornada laboral" y "horario de trabajo", siendo la primera aquella que está formada por el número de horas que la o el funcionario está obligado a trabajar efectivamente, mientras que el segundo refiere a la hora de entrada y salida. Indica la Procuraduría lo siguiente:

> *"**La 'jornada laboral' es el número de horas de servicio (diario, semanal, etc.) que se compromete a prestar un funcionario.** Por ser un asunto de interés público, la jornada máxima ha sido regulada, incluso, por la propia Constitución Política, cuyo artículo 58 dispone, en lo que interesa, que 'La jornada ordinaria de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho a la semana. La jornada ordinaria de trabajo nocturno no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis a la semana'. Esa disposición ha sido desarrollada legalmente, entre otros, en los artículos 135 y siguientes del Código de Trabajo.*
> *Por su parte, **el 'horario de trabajo' es el lapso dentro del cual se cumple la jornada laboral. Según la doctrina, consiste en '… la determinación de los momentos precisos en que cada día se ha de entrar y salir del trabajo según la jornada, y sitúa, por tanto, con exactitud cuándo, dentro de cada día, la prestación es debida;** se suma así la prestación de tiempo determinado, la prestación en tiempo determinado" ALONSO OLEA, (Manuel), Derecho del Trabajo, Madrid, Editorial Cívitas, decimoquinta edición, 1997, página N° 263."* [14]

Hecha esta aclaración conceptual, se tiene que el artículo 76 de la Ley General de Policía, permite a la Administración establecer por la vía del reglamento, los diferentes horarios en los cuales deberá cumplirse la jornada de trabajo de las y los funcionarios integrantes de los cuerpos policiales y, entre ellos, el de la Policía de Tránsito; jornada ordinaria que por disposición de una norma imperativa de rango legal (artículo 143 del Código de Trabajo), se encuentra excluida de la limitación que establece el numeral 136 del Código de Trabajo.

Por lo tanto, y para no inducir a error por falta de claridad en la norma, atentando con ello contra el principio de seguridad jurídica, se recomienda modificar el título

[14] Procuraduría General de la República. Dictamen C-202-2003 del 27 de junio del 2003.

de la ley para que haga referencia al establecimiento de la “jornada ordinaria” y no a los “horarios de trabajo”.

En segundo lugar, se indica que todos los cuerpos policiales comprendidos en el artículo 6 de la Ley General de Policía, de los que forma parte la Policía de Tránsito, tienen una jornada laboral distinta a la ordinaria, por cuanto sus funciones forman parte del concepto general de orden público, de manera que habría que valorar si existen los argumentos que justifiquen el otorgar un trato diferente en cuanto a la jornada laboral únicamente a las y los oficiales de tránsito, pues de no existir estos no solo se iría en contra de los fines de la Ley General de Policía, que pretendía, precisamente, uniformar a todos los cuerpos de policía en cuanto a los derechos y responsabilidades atinentes, sino que además, se podría violentar el principio de igualdad garantizado en el artículo 33 constitucional. [15]

Finalmente, en relación con el Transitorio Único, se indica que la potestad de reglamentar la ley le corresponde al Presidente y al respectivo Ministro, de conformidad con lo establecido en el inciso 3) del artículo 140 de la Constitución Política, que señala:

> *“ARTÍCULO 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:*
> *(…)*
> *1) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento; (…)”*

Por lo tanto, la reglamentación de esta ley, de ser aprobada como tal, no puede recaer en un órgano dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, como lo es la Dirección General de la Policía de Tránsito, pues esto contraría la norma constitucional citada.

Hechas las observaciones legales y constitucionales correspondientes, considera esta Asesoría que la aprobación de la presente iniciativa responde a criterios de conveniencia y oportunidad de los señores y las señoras diputadas.

IV. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Por razones de técnica legislativa, se hacen las siguientes observaciones y recomendaciones:

- El “ARTÍCULO UNO” se debe leer “ARTÍCULO ÚNICO”.

[15] *“**Artículo 33.-** Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.”*

- En el encabezado del Artículo único, se recomienda: sustituir la palabra "Crease" por "Se adiciona"; indicar el nombre completo de la Ley no. 9078 (Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres y Seguridad Vial), su fecha de sanción (4 de octubre de 2012), así como la frase: "y sus reformas".
- Entrecomillar el texto que se pretende adicionar.
- El título del proyecto de ley debe reflejar el contenido de la propuesta y, tal y como se indica tanto en la exposición de motivos como en el contenido del articulado, esta refiere no al establecimiento de "horarios de trabajo" sino de "la jornada laboral diaria" de los Oficiales de Tránsito. Por lo tanto, se recomienda modificar el título del proyecto de ley en ese sentido.[16]

V. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

Votación

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 119 de la Constitución Política, el presente proyecto de ley requiere para su aprobación el voto de la mayoría absoluta de las señoras diputadas y los señores diputados presentes.[17]

Delegación

La presente iniciativa es delegable a una Comisión con potestad legislativa plena, puesto que no se encuentra en las excepciones del párrafo tercero del artículo 124 constitucional. [18]

Consultas preceptivas

No hay

---

[16] "(…) cabe admitir que el título ha de reflejar el contenido, el objeto o la materia del texto; y en esa medida constituye un elemento importante no solo para la identificación del proyecto, sino también para la determinación del objeto del proyecto." Tomado de Muñoz (Hugo Alfonso) y Haba (Enrique Pedro), Elementos de la Técnica Legislativa, 1ª edición, PRODEL, San José, Costa Rica, 1996, pp. 82 y 83.

[17] *"ARTÍCULO 119.- Las resoluciones de la Asamblea se tomarán por mayoría absoluta de votos presentes, excepto* en los casos en que esta Constitución exija una votación mayor."

[18] *"Artículo 124.- (...)*
No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), 14), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política.
(...)" (lo destacado es nuestro)

VI. FUENTES CONSULTADAS

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- Código de Trabajo, Ley no. 2 de 27 de agosto de 1943 y sus reformas.
- Ley General de Policía, no. 7410 de 26 de mayo de 1994 y sus reformas.
- Estatuto de Servicio Civil, Ley no. 1581 de 30 de mayo de 1953 y sus reformas.
- Reglamento para la Autorización, Reconocimiento y Pago del Tiempo Extraordinaria a los Funcionarios Policiales de la Dirección General de la Policía de Tránsito, Decreto Ejecutivo no. 39603-MOPT del 2 de marzo del 2016.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 5577-2004 de las 13:39 horas de 21 de mayo de 2004
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 2014-7548 de las 9:30 horas del 30 de mayo de 2014.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 2016-017348 de las 9:05 horas del 23 de noviembre del 2016.
- Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Resolución no. 2016-000083 de las 10 horas 25 minutos del 27 de enero de 2016.
- Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, Dictamen negativo de mayoría del proyecto de Ley "Creación de un nuevo artículo 32 bis en la Ley General de Policía, Ley no. 7410 del 26 de mayo de 1994", expediente no. 19889. 1 de noviembre de 2016.
- Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa. Informe jurídico AL-DEST-IJU-186-2016 sobre el proyecto de ley "Creación de un nuevo artículo 32 bis en la Ley General de Policía, Ley no. 7410 del 26 de mayo de 1994", expediente no. 19889. Elaborado por Milena Soto Dobles. 14 de junio de 2016.
- Procuraduría General de la República. Dictamen C-202-2003 del 27 de junio del 2003.
- Procuraduría General de la República, dictamen C-025-2019 de 30 de enero del 2019.
- Procuraduría General de la República, dictamen C-024-2015 de 16 de febrero de 2015.
- Proyecto de ley "Creación de un nuevo artículo 32 bis en la Ley General de Policía, Ley no. 7410 del 26 de mayo de 1994", expediente no. 19889. Iniciativa de Gerardo Vargas Varela. 25 de febrero de 2016.
- Kristin Hidalgo, "Tráficos realizaron 9 mil multas menos en abril como protesta por cambio de horario", 3 de mayo de 2019. https://www.ameliarueda.com/nota/traficos-realizaron-10-mil-multas-menos-abril-como-protesta-cambio-horario

- Juan Fernando Lara Salas, “Oficiales de tránsito vuelven a jornada de ocho horas al día”. 3 mayo de 2019. https://www.nacion.com/el-pais/servicios/oficiales-de-transito-vuelven-a-jornada-de-ocho/3Q5RQNRLCZDDDN5CN3DE7SGMBE/story/
- Sergio Jiménez, “Oficiales de tránsito ganan pulso al MOPT”, 15 de abril de 2019. https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/388441/oficiales-de-transito--ganan-pulso-al-mopt

Elaborado por: raq
/*lsch//24-11-2020
c. archivo