

UNIVERSIDAD LATINA
CAMPUS HEREDIA

CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS

**MAESTRÍA PROFESIONAL EN DERECHO CON
MENCIÓN EN DERECHO LABORAL**

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

“El conflicto entre los derechos de la seguridad social y los beneficiarios del PRONAE del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”

SUSTENTANTE:

Adrián Eduardo Córdoba Conejo

HEREDIA, COSTA RICA

2016

UNIVERSIDAD LATINA
CAMPUS HEREDIA
CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS

**CARTA DE APROBACIÓN POR PARTE DEL TUTOR
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

Heredia, 25 de junio del 2016

Sres.

Miembros del Comité de Trabajos Finales de Graduación

S.D.

Estimados señores:

He revisado y corregido el Trabajo Final de Graduación denominado: **“El conflicto entre los derechos de la seguridad social y los beneficiarios del PRONAE del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”**, elaborado por el estudiante **Adrián Eduardo Córdoba Conejo**, como requisito para que el citado estudiante pueda optar por el postgrado académico de **MASTER PROFESIONAL EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO LABORAL**.

En ese sentido, considero que dicho trabajo cumple con los requisitos formales y de contenido exigidos por la Universidad, por tanto, lo recomiendo para su entrega ante el Comité de Trabajos Finales de Graduación.

Suscribe cordialmente,



Dr. Eric Briones Briones

UNIVERSIDAD LATINA
CAMPUS HEREDIA
CENTRO INTERNACIONAL DE POSGRADOS

CARTA DE APROBACIÓN POR PARTE DEL LECTOR
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

Heredia, 25 de junio del 2016

Sres.

Miembros del Comité de Trabajos Finales de Graduación

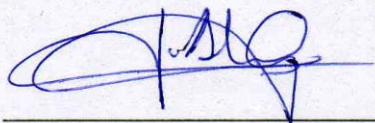
S.D.

Estimados señores:

He revisado y corregido el Trabajo Final de Graduación denominado: **“El conflicto entre los derechos de la seguridad social y los beneficiarios del PRONAE del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”**, elaborado por el estudiante **Adrián Eduardo Córdoba Conejo**, como requisito para que el citado estudiante pueda optar por el postgrado académico de **MASTER PROFESIONAL EN DERECHO CON MENCIÓN DE DERECHO LABORAL**.

En ese sentido, considero que dicho trabajo cumple con los requisitos formales y de contenido exigidos por la Universidad, por tanto, lo recomiendo para su entrega ante el Comité de Trabajos Finales de Graduación.

Suscribe cordialmente,



MSc. Jimmy Álvarez García

UNIVERSIDAD LATINA CAMPUS HEREDIA
CENTRO DE ESTUDIOS DE POSGRADOS
CARTA DE APROBACIÓN POR PARTE DEL FILÓLOGO
DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

San José, sábado 25 de junio del 2015

Señores

Miembros del Comité de Trabajos Finales de Graduación

S.D.

Estimados señores:

Yo, **Edin Mauricio Buzano Barrantes**, en mi condición de filólogo graduado en la Universidad de Costa Rica, certifico que leí y corregí el Trabajo Final de Graduación denominado: *“El conflicto entre los derechos de la seguridad social y los beneficiarios del PRONAE del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social”*, elaborado por el estudiante **Adrián Eduardo Córdoba Conejo** para optar por el posgrado académico de **MASTER PROFESIONAL EN DERECHO CON MENCIÓN EN DERECHO LABORAL**.

Se hizo la corrección del trabajo en aspectos tales como: construcción de párrafos, vicios del lenguaje que se trasladan a lo escrito, concordancia, coherencia, ortografía, puntuación y otros relacionados con el campo filológico, por lo tanto, desde ese punto de vista considero que está listo para ser presentado como Trabajo Final de Graduación por cuanto cumple con los requisitos establecidos por la Universidad.

Suscribe de ustedes cordialmente,



Lic. Edin Mauricio Buzano Barrantes

No. de adscripción a COLYPRO 0502760638



“Carta Autorización del autor(es) para uso didáctico del Trabajo Final de Graduación”

Vigente a partir del 31 de Mayo de 2016

Instrucción: Complete el formulario en PDF, imprima, firme, escanee y adjunte en la página correspondiente del Trabajo Final de Graduación.

Yo (Nosotros):

Escriba Apellidos, Nombre del Autor(a). Para más de un autor separe con " ; "

Adrián Eduardo Córdoba Conejo

De la Carrera / Programa: Master Profesional en Derecho con Mención en Derecho Laboral

autor (es) del (de la) *(Indique tipo de trabajo):* Trabajo Final de Graduación
titulado:

El conflicto entre los derechos de la seguridad social y los beneficiarios del PRONAE del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Autorizo (autorizamos) a la Universidad Latina de Costa Rica, para que exponga mi trabajo como medio didáctico en el Centro de Recursos para el Aprendizaje y la Investigación (CRAI o Biblioteca), y con fines académicos permita a los usuarios su consulta y acceso mediante catálogos electrónicos, repositorios académicos nacionales o internacionales, página web institucional, así como medios electrónicos en general, internet, intranet, DVD, u otro formato conocido o por conocer; así como integrados en programas de cooperación bibliotecaria académicos dentro o fuera de la Red Laureate, que permitan mostrar al mundo la producción académica de la Universidad a través de la visibilidad de su contenido.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley No. 6683 sobre derechos de autor y derechos conexos de Costa Rica, permita copiar, reproducir o transferir información del documento, conforme su uso educativo y debiendo citar en todo momento la fuente de información; únicamente podrá ser consultado, esto permitirá ampliar los conocimientos a las personas que hagan uso, siempre y cuando resguarden la completa información que allí se muestra, debiendo citar los datos bibliográficos de la obra en caso de usar información textual o paráfrasis de esta.

La presente autorización se extiende el día *(Día, fecha)* sábado 25 del mes de Junio del año 2016 a las 10 horas. Asimismo declaro bajo fe de juramento, conociendo las consecuencias penales que conlleva el delito de perjurio: que soy el autor(a) del presente trabajo final de graduación, que el contenido de dicho trabajo es obra original del (la) suscrito(a) y de la veracidad de los datos incluidos en el documento. Eximo a la Universidad Latina; así como al Tutor y Lector que han revisado el presente, por las manifestaciones y/o apreciaciones personales incluidas en el mismo, de cualquier responsabilidad por su autoría o cualquier situación de perjuicio que se pudiera presentar.

Firma(s) de los autores *Según orden de mención al inicio de ésta carta:*

“Poco a poco, nos hemos hecho a la idea de que todo lo que vemos y nos sirve se nos fue servido en bandeja. La razón es que no tuvimos que hacer ningún esfuerzo para tenerlo”

Oswaldo Valerín Ramírez

Dedicatorias

El presente proyecto se lo dedico a mis padres Carlos y Ángela, pero especialmente a mi madre, a mi esposa Cryxi y a mis hijos amados Joel y Gimena, todos ellos me dan una razón por la cual vivir y un motivo para dar lo mejor de mí en cada cosa que hago. Dios está delante de mí, que Él bendiga mi camino y el de quienes me rodean.

Agradecimientos

Se externa un profundo agradecimiento a todos los profesores que me guiaron e instruyeron en cada curso de esta Maestría, que me motivaron para seguir adelante y no claudicar, especialmente le agradezco al Dr. Eric Briones Briones, por su apoyo y guía, así como a los funcionarios de la Universidad por su acompañamiento en este camino, en especial a la Licda. María Lourdes Montes de Oca Carboni, por gestionar lo necesario para hacer realidad este trabajo.

RESUMEN EJECUTIVO

El fin principal de la Administración Pública es satisfacer los intereses de los administrados, por lo tanto, las normas creadas tienen como fin último favorecer a aquellos que habitan en el país de múltiples formas, las cuales pueden ser recibiendo subsidios, servicios u otorgándoseles derechos.

Sin embargo por ser tan grande el aparato estatal, hay funciones que se duplican o se contraponen. En el presente trabajo, se revisa la función realizada en el Programa Nacional de Empleo (en adelante PRONAE) en relación con la gestión ejecutada por la Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CAJA), pues la primera tiene como fin principal el fomentar y coadyuvar en la creación de proyectos laborales, en los cuales las personas que se encuentran en condiciones sociales diferenciadas se puedan ver beneficiadas de los proyectos y así poder irlos incluyendo en oportunidades de laborales, con el fin de disminuir la pobreza, y por ende, el desempleo.

Por su parte, la CAJA gobierna y administra todo lo relativo a los seguros sociales, lo cual la conmina a velar por el correcto aseguramiento de trabajadores manuales e intelectuales ante la institución.

Ahora bien, si el PRONAE intenta promover oportunidades de empleo y la CAJA velar por el correcto aseguramiento de todos los trabajadores es importante preguntarse qué es lo que las tiene enfrentadas. En esta investigación, eso es lo que se va a tratar de comprender y de analizar, pues al otorgar el PRONAE un subsidio a grupos comunales que ejecutan proyectos y al ser estos inspeccionados por la CAJA. Los funcionarios de esta última han encontrado que los intereses de bien social esconden una actividad laboral, lo cual es negado tanto por dichos grupos comunales, como por el PRONAE.

En ese sentido, con el fin de poder comprender el fondo del asunto bajo análisis, se revisará la doctrina que permea este tipo de actividades para poder comprender si se están creando relaciones laborales o no. Además, se debe definir si dentro de la actividad se produce o existe algún elemento de una relación laboral, como la subordinación, la prestación personal y la remuneración. Asimismo, se analizará si de haber relación laboral con quién se produce ésta y quién debe cubrir las cargas sociales.

Adicionalmente, se propondrán alternativas que puedan favorecer la actividad que ejecuta el PRONAE y en qué puede colaborar la CAJA para fomentar dichos proyectos. Ello con el objetivo de que ambas instituciones no se enfrasquen en el juego de cumplir con el principio de legalidad, sin buscar mayores alternativas para gestionar juntos en virtud de los administrados.

Tabla de contenidos

| | |
|---|------|
| Carta de aprobación del tutor | II |
| Carta de aprobación del lector | III |
| Carta de aprobación del filólogo | IV |
| Carta autorización del autor para uso didáctico del Trabajo Final de Graduación | V |
| Pensamiento | VI |
| Dedicatorias | VII |
| Agradecimientos | VIII |
| Resumen ejecutivo | IX |
| Capítulo I : Problema y propósito | 1 |
| 1.Estado actual de la investigación | 2 |
| 2. Planteamiento del problema | 6 |
| 3. Justificación | 12 |
| 4. Objetivo general y objetivos específicos | 13 |
| Capítulo II: Fundamentación teórica | 14 |
| a.) El Derecho Laboral | 15 |
| b.) Las fuentes del Derecho Laboral | 17 |
| c.) Principios del Derecho de Trabajo | 20 |
| c.1.) Principio protector | 21 |
| c.1.1.) <i>In dubio Pro Operario</i> | 22 |
| c.1.2.) Principio de la Norma Más Favorable | 25 |
| c.1.3.) Principio de la Condición Más Beneficiosa | 25 |
| c.2.) Principio de Irrenunciabilidad de los Derechos | 26 |
| c.3.) Principio de Buena Fe | 28 |
| c.4.) Principio de Razonabilidad | 29 |
| c.5.) Principio de Continuidad Laboral | 29 |
| c.6.) Principio de la Primacía de la Realidad | 30 |
| d.) Elementos de la relación laboral | 34 |
| d.1) Partes de la relación laboral | 34 |

| | |
|--|-----|
| d.2.) Elementos esenciales | 37 |
| d.2.1.) La subordinación | 37 |
| d.2.2.) Remuneración o salario | 46 |
| d.2.3.) Prestación personal | 49 |
| d.2.4.) Ajenidad | 51 |
| d.2.5.) Dependencia económica | 52 |
| d.2.6.) Profesionalidad | 52 |
| f.) La seguridad social | 53 |
| f.1) Definición y objetivo de la seguridad social | 53 |
| f.2.) Principios de la seguridad social | 58 |
| Capítulo III: Metodología de la investigación | 61 |
| 1. El paradigma, el enfoque metodológico y el método seleccionado | 62 |
| 2. Descripción del contexto o del sitio donde se lleva a cabo el estudio | 63 |
| 3. Las características de los participantes y las fuentes de información | 63 |
| 4. Las técnicas e instrumentos para la recolección de los datos | 64 |
| Capítulo IV. Análisis e interpretación de resultados | 65 |
| 1. Análisis de resultados | 66 |
| 2. Interpretación de los resultados | 75 |
| Capítulo V: Conclusiones y recomendaciones | 79 |
| 1. Conclusiones | 80 |
| 2. Recomendaciones | 89 |
| Capítulo VI: Propuesta | 92 |
| Propuesta | 93 |
| Referencias bibliográficas | 100 |
| Libros impresos | 100 |
| Libros digitales | 101 |
| Artículos impresos | 102 |
| Artículos digitales | 102 |
| Tesis | 104 |
| Jurisprudencia consultada | 104 |

| | |
|--|-----|
| Anexos | 108 |
| Anexo I: Entrevista a la Directora del Liceo de Tarrazú | 109 |
| Anexo II: Entrevista al Jefe del PRONAE | 111 |
| Anexo III: Entrevista a la Directora de Inspección de la Caja Costarricense de Seguro Social | 113 |
| Anexo IV: Entrevista con Director de la Dirección Jurídica de la Caja Costarricense de Seguro Social | 114 |
| Anexo V: Boleta de Información Sociolaboral | 115 |
| Anexo VI: Solicitud de financiamiento de mano de obra para proyectos de infraestructura básica comunal | 117 |
| Anexo VII: Convenio de Coordinación y Cooperación | 123 |
| Anexo VIII: Ficha Programa Nacional de Empleo (PRONAE, 2014) | 127 |
| Anexo IX: Obligaciones y responsabilidades del representante legal de la agrupación firmante | 138 |

CAPÍTULO I: PROBLEMA Y PROPÓSITO

1. Estado actual de la investigación

Desde antaño, se escucha hacer referencia a la importancia de la seguridad social y de cómo ésta ha sido uno de los pilares del Estado costarricense. Por ende, se comprende que nuestro país tiene muchos antecedentes como protector de ésta y se ha esforzado por adoptar los convenios internacionales emitidos por los diferentes organismos, como la Organización de Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo.

Desde la creación de los primeros sistemas de seguridad social en el mundo, siendo anunciado el primero en Alemania en el año de 1881 por medio de su canciller Otto Von Bismark, la sociedad costarricense empezó a preocuparse en forma más directa por crear herramientas que permitieran fortalecer el bienestar de sus ciudadanos.

Como datos importantes ocurridos en el siglo XIX referentes al desarrollo de la seguridad social en Costa Rica, se pueden mencionar los siguientes acontecimientos:

- ▶ En las principales ciudades, se realizaron campañas de vacunación en 1806, 1821 y 1830.
- ▶ En 1833, se fundó el Lazareto para la reclusión forzosa de los enfermos.
- ▶ En 1836, se dictó el “Reglamento de Policía y Salubridad”.
- ▶ En 1841, se estableció la Ley de Bases y Garantías en donde se indicaron principios de la protección de los individuos.
- ▶ En 1845, se fundó el Hospital San Juan de Dios.
- ▶ En 1855, se creó la lotería. Sus ingresos fueron distribuidos entre los hospitales y el Asilo de Insanos.
- ▶ En 1857, se crearon el Protomedicato y la Sociedad Médica.
- ▶ De 1880 a 1888, las cabeceras de provincia abrieron sus propios hospitales.
- ▶ En 1894, el Estado conformó el Médico de Pueblo, el cual atendía la sanidad y a los pobres (Cruz, 1995, pp. 28 y 29).

Como se reconoce ampliamente, para el año 1891 el papa León XIII desarrolla la encíclica papal “Rerum Novarum”, la cual sirve como fundamento para que el obispo Bernardo Augusto Thiel formule una carta pastoral en donde invita al gobierno de la república a involucrarse en forma más activa en los problemas sociales de las clases más desprotegidas.

Posteriormente, en los años de 1906, 1907 y 1912 se introduciría a la corriente legislativa y se estaría abriendo el debate con respecto de un proyecto de ley que protegería a los trabajadores contra los accidentes de trabajo, incluyendo la Asamblea Constituyente de 1917. El artículo 10 buscó la protección de las clases trabajadoras, mejorando sus condiciones económicas, así como su protección en los campos de vejez, enfermedad o accidente, paros laborales y cualquier otra circunstancia, creando en 1920 la “Ley sobre Protección de la Salud” e incluyéndose en 1924 en el programa de gobierno del Partido Reformista la idea del seguro social (Cruz, 1995, pp. 32 y 34).

Estas ideas permitirían que en el año de 1928 se presentara un proyecto de ley para crear la “Secretaría de Trabajo y Previsión Social”, lo cual proyectaría las bases más cercanas a la seguridad social, pero dicho proyecto no fue aprobado. No obstante por el Decreto Legislativo Número 33 del 27 de junio de 1928 y la respectiva ley del mismo número del 02 de julio del mismo año, se establecería la “Secretaría de Estado en los despachos de Trabajo y Previsión Social”, la cual tendría la misión principal de dotar al país de leyes para los trabajadores.

Dichos acontecimientos crean la sinergia necesaria para que el primero de noviembre del 1941 se instaurara la Ley número 17 “Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social”, la cual proveería el sustento legal a fin de conformar la institución denominada Caja Costarricense de Seguro Social (en adelante CAJA). Asimismo, de manera adyacente se estaría conformando una comisión con el fin de crear el Código de Trabajo, el cual entraría en vigor el 15 de setiembre de 1943, creándose así la “Secretaría de Trabajo y Previsión Social”, sin embargo para el año de 1948, el

gobierno modificaría la citada Secretaría denominándola “Ministerio de Trabajo y Previsión Social”.

Dichas instituciones son las bases que afirman y fortalecen, aun hasta la actualidad, la seguridad social costarricense, lo cual se complementa con la posterior ratificación del Convenio de la Organización Internacional de Trabajo número 102, que señala las normas mínimas de la seguridad social y fue ratificado por el país hasta el 16 de marzo de 1972.

Por consiguiente, se puede decir que todo este desarrollo histórico nos lleva a comprender que nuestro país ha tenido un amplio interés por la *cosa social*, pues no solamente ha adoptado medidas sociales por el hecho de que se estaban convirtiendo en “modas” internacionales, sino porque se ha buscado un auxilio para aquellos menos favorecidos. Esto se ha visto reforzado por personajes sumamente interesados en los temas que involucran a aquellos que se ven más afectados por los vaivenes de la economía, tanto nacional, como internacional.

En ese sentido, la investigación donde se ha buscado y se ha encontrado amplio material sobre el desarrollo de la seguridad social y múltiples entrevistas con actores sociales, nos encauzan al año 1983, específicamente al gobierno de Luis Alberto Monge Álvarez, quien carga con la crisis laboral nacida años anteriores y estableció un programa de bienestar social en donde se provee a las familias en grado de pobreza una ayuda o subsidio, programa que fue adaptado en el país, del proyecto ejecutado por la Organización de las Naciones Unidas denominado “Alimentos por Trabajo”.

Actualmente, Costa Rica continúa teniendo problemas con el desarrollo social y laboral, especialmente en las comunidades rurales. Asimismo, tiene problemas en la creación de fuentes de empleo, por lo tanto, se produjo el establecimiento de programas por parte del gobierno central con el fin de solventar dichas deficiencias. Éstos son proyectos loables que ayudan a la ciudadanía a mejorar su nivel de vida y sus condiciones sociales.

Sin embargo, a pesar de la implementación de dichos programas han existido problemas entre el gobierno y sus instituciones para definir bajo cuál figura se establecen los proyectos conformados. Esto al hablar propiamente si solamente se están proveyendo medios de subsistencia y si se están creando relaciones laborales con sus respectivas responsabilidades sociales, por lo tanto, este limbo que se ha creado es el punto álgido o principal del presente estudio.

Es claro que el Estado debe proveer medios para realizar una correcta repartición de la riqueza, con el fin de que ésta no se acumule en unos pocos. Ello permitiría satisfacer las necesidades básicas de todos los ciudadanos de la República, como lo pueden ser los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, desempleo, accidentes o riesgos de trabajo. Ante tal realidad, se debe dar la implementación de programas que inserten a las personas en riesgo social en obras de este tipo a nivel comunal, las cuales les puedan facilitar el tener un desarrollo humano y laboral. Son medios inapreciables y fundamentales que puede implementar cualquier Estado con el objetivo de fomentar el desarrollo social entre sus ciudadanos.

Al tomar en cuenta, como ya se ha citado, que nuestra Nación ha buscado siempre la protección de sus ciudadanos por medio de los sistemas de la seguridad social, se debe buscar el conciliar la inserción de los pobladores de zonas menos favorecidas a los esquemas de laboralidad. Esto se debe realizar con amplio cuidado para no desdeñar ninguno de los posibles derechos por los cuales tan ampliamente y por tan largo tiempo ha bregado el país para obtenerlos.

Por lo anterior, el presente estudio y análisis del conflicto que acaece entre la CAJA y el PRONAE del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (en adelante Ministerio) resulta de suma trascendencia, no solamente para analizar si estamos frente a una relación laboral que se podría estar encubriendo bajo un auxilio social, sino para fortalecer la seguridad social, delimitando sus fines reales y funcionales. A partir de esto, se lograría que cualquier programa aplicado por el gobierno obtenga los

resultados deseados, sin que lesione o incumpla la legislación que regula todo lo relacionado con los seguros sociales.

2. Planteamiento del problema

Como se ha dicho anteriormente, nuestro país es una nación en desarrollo, razón por la cual las iniciativas de empleo son sumamente necesarias para la población, más aun tomándose en cuenta la cantidad de personas que se encuentran en grado de pobreza o que realizan actividades generadoras de ingreso de manera informal. Dicha tendencia en los últimos años ha ido en crecimiento, en virtud de que no se generan oportunidades laborales para personas de escasa educación.

Según datos desarrollados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (en adelante el INEC), para el último trimestre del 2015 la tasa de desempleo era del 9.6% de la población que puede ser laboralmente activa. Para tal estudio, se tomó en cuenta a las personas de 15 años o más, teniendo un total de tres millones setecientos treinta y nueve mil ciento setenta y tres (3,739,173) personas con posibilidad de ser laboralmente activas. Además, se debe considerar que de este grupo la mayor cantidad de personas que lo conforman se encuentra en las siguientes variables: 1) no tienen la secundaria completa, 2) tienen la primaria completa y 3) no tienen la primaria completa o se encuentran con un grado menor de escolaridad; por lo tanto, con estos datos se puede comprender que las iniciativas de empleo que se realicen por parte del gobierno son muy importantes, más aún aquellas que busquen incluir a personas con escasa o nula escolaridad, pues son personas que naturalmente viven en riesgo social, con limitadas opciones de mejorar su acceso a la educación y su condición social.

Después de este preámbulo, es posible dirigirnos al objeto de nuestro estudio, el cual intenta encontrar una solución para el conflicto entre los derechos de la seguridad social y los beneficiarios del Programa Nacional de Empleo, o también conocido por sus siglas: "PRONAE" del Ministerio. Ahora bien, con el fin de lograr comprender el

conflicto, se debe de revisar el Decreto Ejecutivo 29044-MTSS-COMEX, del cual se cita el considerando número cuatro para entender cuál es uno de los propósitos perseguidos con la creación del PRONAE (se destaca con negrita lo que atañe a este estudio):

*“...Que con el propósito de favorecer la generación de empleo e ingresos, el desarrollo social y la democratización de la economía, el Estado debe desarrollar acciones como: capacitar y proteger los recursos humanos del país, **ampliar las oportunidades laborales de las personas en condición de pobreza del sector agrícola, del sector informal urbano y aquellas que se encuentran en riesgo social,** apoyar la autogestión comunitaria y las iniciativas socioproductivas, promover la **protección del medio ambiente y la utilización responsable de los recursos naturales...**”* (Lo resaltado no corresponde al original).

A partir del extracto citado, se denota el interés del Poder Ejecutivo por la generación de empleo y el desarrollo social a través de la creación del PRONAE, teniendo como uno de sus objetivos generales el ampliar las oportunidades laborales. Es necesario apuntar que el presente programa tiene una población meta: las personas en condición de pobreza del sector agrícola, del sector informal urbano o personas en riesgo social.

Posteriormente, el decreto amplía en su artículo 2, sobre sus objetivos, señalando en lo que interesa:

“...Artículo 2º—Los objetivos generales del PRONAE son los siguientes:

a) Promover la capacitación de personas trabajadoras desocupadas y subempleadas de comunidades vulnerables, con el fin de aumentar sus

posibilidades de integración al mercado laboral, confiriendo prioridad en la formación de los recursos humanos de interés nacional

*b) Favorecer el desarrollo de proyectos **socioproductivos que se conviertan en alternativas de generación de empleo permanente.***

*c) Fomentar **la capacitación** para el empleo en empresas, asentadas en zonas de menor desarrollo relativo, según los alcances de las reformas inciso k) del artículo 20 e inciso a) del artículo 21 de la Ley de Régimen de Zonas Francas, N° 7210 de 23 de noviembre de 1990, modificados por Ley N° 7467 de 13 de diciembre de 1994.*

d) Apoyar y desarrollar aquellas iniciativas de generación de empleo que incorporen entre sus objetivos la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

*e) Cooperar en el desarrollo de **alternativas de empleo temporal y permanente para grupos que presentan problemas específicos de empleo**, tales como: mujeres jefes de familia, jóvenes en riesgo social, movilizadas forzosos, exfuncionarios públicos, adulto mayor. Destacando a la vez, el cumplimiento de los alcances de la Ley 7600- Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de fecha 29 de mayo de 1996 y su Reglamento.*

*f) Brindar **empleo temporal a personas desocupadas o subempleadas de bajas calificaciones, en la ejecución de obras de infraestructura comunal o de interés social.***

g) Promover la formación ocupacional en Empresas Técnicas, mediante prácticas supervisadas, en experiencias con alto contenido formativo como estrategia para aumentar la empleabilidad en los jóvenes.

h) Fomentar, la aplicación de género (hombres y mujeres), en una proporción equilibrada, con el propósito de promover la igualdad de oportunidades en los diferentes proyectos sujetos de atención...” (Lo resaltado no corresponde al original).

Con base en el artículo referido, se observa que el método utilizado por el programa para lograr sus objetivos es el insertar a las personas trabajadoras en condiciones de pobreza pero desocupadas o subempleadas de las zonas deprimidas, en proyectos socioproductivos de plazos cortos, para que se puedan ir integrando al mercado laboral. A partir de ello, reciben un subsidio económico y un impulso laboral, pero no solamente se ofrecen oportunidades laborales sino de capacitación o formación laboral.

Esto nos lleva a uno de los temas de interés del estudio realizado, el cual es citado en el decreto en su artículo 20:

Artículo 20.—El subsidio por su naturaleza no tiene figura de salario, ni se deduce ningún aporte a la Seguridad Social, ni genera alguna relación laboral ni otros efectos legales.

Con base en el artículo indicado, se deben señalar dos temas importantes: primero, que el subsidio brindado a los beneficiarios no tiene -según la norma- carácter de salario; como segundo punto, el subsidio otorgado al no tener carácter salarial, no es objeto de las cargas de la seguridad social.

De los temas señalados, nace la controversia, pues en la práctica al ejecutar el PRONAE sus proyectos, pero especialmente en aquellos donde se ejecuta obra, cuando éstos tienen la visita de los inspectores de la CAJA, los referidos inspectores hacen un análisis de la situación presentada, con el fin de determinar si hay una relación laboral. Por tanto, es responsabilidad del patrono el pagar las cargas de la seguridad social, pues en el caso bajo análisis lo que hace el Inspector de Leyes y Reglamentos es determinar si la relación que se da entre los beneficiarios, las asociaciones comunales y el Ministerio es una relación laboral (si es que la hubiere). Tal como se ha indicado, de ser así entonces se realiza una inclusión patronal, con su respectiva planilla adicional, por la falta de reporte de las planillas obrero-patronales ante la seguridad social.

Con el fin de entender la función del cuerpo de inspectores de la CAJA, el cual vela por el cumplimiento de la norma y de que las personas que se encuentren en una relación laboral puedan ser incorporadas en las planillas de la seguridad social con el fin de que reciban los diferentes servicios y beneficios ofrecidos por ésta. En ese sentido, se debe citar lo señalado en el artículo 73 de la Carta Magna, en cuanto a las competencias de la CAJA:

“...Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social...”

Asimismo, se deben traer a colación los artículos 1, 3 y 20 de la Ley Constitutiva de la CAJA:

Artículo 1.- La institución creada para aplicar los seguros sociales obligatorios se llamará Caja Costarricense de Seguro Social y para los efectos de esta ley y sus reglamentos, CAJA.

La Caja es una institución autónoma a la cual le corresponde el gobierno y la administración de los seguros sociales. Los fondos y las reservas de estos seguros no podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas de las que motivaron su creación. Esto último se prohíbe expresamente. Excepto la materia relativa a empleo público y salarios, la Caja no está sometida ni podrá estarlo a órdenes, instrucciones, circulares ni directrices emanadas del Poder Ejecutivo o

la Autoridad Presupuestaria, en materia de gobierno y administración de dichos seguros, sus fondos ni reservas. (Así reformado por el artículo 85 de la Ley N° 7983 del 16 de febrero de 2000).

(...)

Artículo 3.- Las coberturas del Seguro Social -y el ingreso al mismo- son obligatorias para todos los trabajadores manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario. El monto de las cuotas que por esta ley se deban pagar, se calculará sobre el total de las remuneraciones que bajo cualquier denominación se paguen, con motivo o derivados de la relación obrero-patronal.

(...)

Artículo 20.- Habrá un cuerpo de inspectores encargado de velar por el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos. Para tal propósito, los inspectores tendrán carácter de autoridades, con los deberes y las atribuciones señalados en los artículos 89 y 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En la norma referida, se puede percibir la obligatoriedad del pago de las cargas sociales, por lo tanto de existir una relación laboral, la parte patronal se ve bajo la obligación cumplir con el pago de las cuotas obrero patronales ante la CAJA.

Confrontadas las normas arriba indicadas, se puede mencionar que el problema que vuelve necesario el presente estudio es la laboralidad de la relación que se produce entre los sujetos que conforman los proyectos del PRONAE, siendo esto lo que tiene enfrentadas tanto a la CAJA como al Ministerio.

3. Justificación

Como se ha referido en el planteamiento, las normas son las que tienen enfrentadas a la CAJA y al Ministerio, pues al traer esas normas a su aplicación, se han encontrado casos donde la CAJA señala que los proyectos realizados por el PRONAE tienen elementos de laboralidad. Esto los obliga al cumplimiento y respectivo pago de las cargas sociales; por otro lado, el PRONAE refiere que dicho programa no reviste ningún elemento de laboralidad, por lo cual de oficio no paga cargas sociales de los subsidios otorgados, ni obliga a las asociaciones a hacerlo, por tanto, se considera que no se ve obligado a cumplir con las citadas cargas, pues no considera que exista relación laboral ente los beneficiarios y el Ministerio o las asociaciones comunales.

Lo anterior sustenta y justifica el presente estudio, toda vez que se hace un análisis de si existe o no una relación laboral entre los beneficiarios y el Ministerio o las asociaciones comunales. Asimismo, en el caso de que se dé una relación laboral, se debe definir quién es el responsable de pagar las cargas correspondientes a la CAJA. Consecuentemente, se considera que el estudio resulta necesario y de amplia importancia para el país, por causa de los efectos económicos y sociales que pueda traer para los diferentes actores.

Ergo para definir la relación que exista entre los diferentes actores, se debe hacer un análisis profundo de la doctrina que permita conocer cuáles son elementos fundamentales de una relación laboral. Esto resulta de suma relevancia, pues lo primero que se debe de definir es si hay o no dicha relación. Después de definir la existencia o no de la interacción, se debe hablar de la pertinencia del pago de las cargas sociales, toda vez que en este caso los beneficiarios podrían pagar un seguro voluntario. En el caso de que se verifique la relación laboral, se debe analizar cuál parte sería la obligada a pagar las cargas correspondientes.

Por ende, se puede pensar por qué es importante el citado análisis. En primer lugar, por la obligatoriedad que reviste el pago de las cargas sociales, más aun tomando en

cuenta el tipo de sistema del país, el cual es tripartito, por tanto, se cuenta con la participación del Estado, de la parte patronal y del mismo trabajador. En segundo lugar, para velar por la protección de los derechos de los beneficiarios o posibles trabajadores, toda vez que éstos serían el vínculo más débil de la relación. Aquí se debe analizar además el tipo de personas que son parte de los proyectos, pues al estar éstos en una condición de pobreza y difícil acceso a sistemas de retroalimentación y educación hace que sea una población sumamente débil o manejable, que posiblemente no analice si se le está cercenando un derecho, que por su raíz podría ser de carácter constitucional.

4. Objetivo general y específicos

Dentro del fin del presente estudio, se podría definir el objetivo general y de mayor trascendencia dentro del proyecto. Dicho objetivo es el siguiente:

Definir la relación existente entre los beneficiarios del PRONAE, el Ministerio y los grupos de desarrollo comunal.

Asimismo, como objetivos específicos se pueden indicar los siguientes:

- a- Conceptualizar la relación ya sea laboral o no y los elementos de ésta.
- b- Determinar si se deben de cubrir o no las cargas sociales y bajo qué tipo de aseguramiento se podría hacer según las diferentes variantes.
- c- Precisar quién debe de pagar las cargas sociales y bajo qué concepto se debe hacer.

CAPÍTULO II: FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA

a.) El Derecho Laboral

Debido a que el presente proyecto busca analizar qué es y cómo se formula una relación laboral, es adecuado para guiar al lector el hacer una breve introducción de este derecho, no tanto de sus orígenes, sino de cuál es su función en nuestra sociedad, cómo lo definimos, cuáles son sus fuentes y su relación con los derechos humanos. Además, se debe indicar que nos enfocaremos más en el Derecho Laboral individual, ya que no parece de importancia por el tipo de proyecto el hacer una revisión del derecho colectivo de trabajo.

Ahora bien, se debe comprender que el Derecho del Trabajo nace por la incipiente necesidad humana de realizar actividades que buscan el beneficio propio y de terceras personas. Al tener el ser humano que cubrir dichos deseos, nacerá el anhelo de otros por obtener servicios con el fin de ver satisfechos sus propios intereses. Por esta razón, se requiere la prestación de servicios para mejorar su condición de vida, naciendo de este nexo una relación de trabajo.

Entonces, se debe considerar en concordancia a esa necesidad del ser humano, de satisfacer sus intereses y los de terceros, que se genera no solo una necesidad continua, sino que se crea una actividad donde la persona que requiere un servicio canjea sus bienes con el objetivo de ver atendidas y satisfechas sus necesidades por otro sujeto. A partir de ello, se concibe una relación laboral que ocupa ser regulada y supervisada, la cual en principio puede ser una actividad independiente en donde el trabajador ofrece y realiza una actividad en forma personal o de quien en forma subordinada a nombre de un tercero brinda servicios, siendo éste el que ejecuta una función por la que fue contratada una empresa o persona.

Por consiguiente, las relaciones de trabajo nacen de diferentes intereses y necesidades del ser humano, ya que desde el principio de los tiempos el hombre y la mujer realizan distintas actividades como cazar, tejer y cocinar, entre otras, para ellos mismos y para terceros, con el fin de conseguir un beneficio propio. Esto hace de vital

importancia la supervisión de las actividades laborales para que el trabajador no sea visto solamente como un obrero, sino como un impulsor de la economía y un creador de bienestar social mediante su actividad. Además, que la función realizada le engrandezca y no que le reste vida, como en contrario sentido se ha percibido a lo largo de la historia humana, en donde el trabajo ha dejado de ver al ser humano como tal, para verlo como parte de un producto. Esto sin importar qué sucede con aquel que presta su mano de obra, dándole toda la importancia al bien o servicio final que resulta comerciable y no al sujeto.

Por consiguiente, con el objetivo de que estas vejaciones no se produzcan, se formula el derecho laboral, el cual puede definirse como el conjunto de normas que regulan la relación entre el patrono y el trabajador, estableciendo límites, derechos, deberes y obligaciones, los cuales norman dicha actividad, permitiendo que se ajuste a estándares que permiten proteger la integridad del individuo en la realización de sus labores. En ese sentido, el interés supremo del Derecho es regular las actividades humanas en sus distintos campos de acción mediante leyes y reglamentos, los cuales son administrados por el Estado, siendo éste el encargado de su supervisión y cumplimiento.

Ergo, si el Derecho Laboral está conformado por las normas establecidas en el ordenamiento jurídico, las cuales regulan las relaciones laborales entre el patrono y el trabajador, otorgándoles a ambos derechos, deberes y obligaciones, es pertinente que sea el mismo Derecho el que defina cuáles relaciones son o no laborales y bajo cuáles condiciones deben prestarse los servicios, estableciendo entonces jornadas máximas, salarios mínimos, derechos sociales y ambientes laborales saludables con condiciones adecuadas para la realización del trabajo.

Con el objeto de apuntalar el tema, se citan las palabras de De La Cueva (citado en Allocati, 1973), quien define el derecho laboral en su concepción de derecho individual, indicando que “...es un conjunto de normas jurídicas que fijan las bases generales

que deben regular las prestaciones individuales de servicios a efectos de asegurar al trabajador la vida, la salud y un nivel decoroso de vida...” (p. 12).

Por tanto, se pumos precisar, que el derecho laboral es una herramienta humanizadora, con un alto contenido social y que más que enfocarse en las formas, su fin es orientarse en las personas, pues su interés primordial no es simplemente regular una prestación de servicios, sino proteger la integridad de los trabajadores permitiendo que los mismos se realicen y desarrollen así su potencial.

b.) Las fuentes del Derecho Laboral

Con respecto a las fuentes del Derecho Laboral, éstas se encuentran definidas en el artículo 15 del Código de Trabajo, el cual señala lo siguiente:

“...Los casos no previstos en este Código, en sus Reglamentos o en sus leyes supletorias o conexas, se resolverán de acuerdo con los principios generales de Derecho de Trabajo, la equidad, la costumbre o el uso locales; y en defecto de éstos, se aplicarán, por su orden, las disposiciones contenidas en los Convenios y Recomendaciones adoptados por la Organización Internacional de Trabajo en cuanto no se opongan a las leyes del país, y los principios y leyes de derecho común...”

Por lo tanto, se puede observar *grosso modo* que se tienen como fuentes la Constitución Política, el Código de Trabajo, las leyes supletorias y conexas, los principios generales del Derecho Laboral, la equidad, la costumbre y los usos, los convenios y recomendaciones internacionales de trabajo, y los principios y leyes del derecho común.

Por otro lado, las fuentes se pueden dividir en formales y materiales. Las formales son aquellas que tienen un carácter normativo, por lo tanto, en grado de jerarquía la

Constitución Política resulta la de mayor importancia, pues es la que establece los lineamientos y políticas del Derecho Laboral a nivel nacional. Ésta es seguida por las normas y convenios internacionales, los cuales proveen requisitos mínimos de las condiciones laborales que debe tener el Estado contrayente. Así mismo, es trascendental que dichas normas y convenios hayan sido ratificados por el país. Además, se debe aclarar que toda vez que las normas y los convenios internacionales traten sobre derechos humanos, dichas normas y convenios tienen un rango supraconstitucional, aplicándose entonces no solamente un control de constitucionalidad, sino de convencionalidad frente a las actividades laborales.

Posteriormente, se encuentran las leyes y las normas con rango de ley, las cuales dibujan el Derecho Laboral y lo traen a la realidad, delimitando de manera precisa la actividad laboral. Después, se ubican los reglamentos de trabajo y los contratos de trabajo, los cuales determinan las obligaciones de las partes, así como los convenios colectivos, cuya función no solamente es regular actividades laborales, sino otorgar derechos a los trabajadores de mayor beneficio que los contemplados en la legislación, creando así obligaciones entre los contrayentes. Por último, se encuentran los usos y las costumbres locales y profesionales. Al respecto, para entender la conformación de los usos y las costumbres se cita un extracto de la resolución número 00125 del 09 de agosto de 1991, emitida por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, la cual señala lo siguiente:

“...Esto nos lleva a acordar que la costumbre debe ser una conducta reiterada por una generalidad o núcleo social más o menos amplio, según sea el ámbito de la empresa en que se pretenda que tiene vigencia la costumbre. Unido a ello, la reiteración debe ser constante y uniforme, o lo que es lo mismo, no verse interrumpida por largos espacios temporales en que cobre suceso otra forma de actuar distinta a la costumbre, y en las mismas condiciones. Se ha dicho que la obligatoriedad de la costumbre trae consigo que el Estado intervenga haciéndola cumplir cuando por alguna razón, uno de los sujetos cuyo

*quehacer viene a normar, la desconozca [...]. Que en armonía con lo anterior, el hecho de que en el seno de la demandada, se pagara auxilio de cesantía a dos gerentes que renunciaron a su puesto, no es suficiente para tener por configurada, de acuerdo con el artículo 15 del Código de Trabajo, por la vía consuetudinaria y con rango jurídico, la norma en virtud de la cual, en el caso de tales renunciaciones, dicha parte tenga la obligación de pagar a sus empleados, y en particular a los gerentes, la prestación aludida, porque no se llenan los requisitos de generalidad, continuidad y reiteración. De conformidad con lo expuesto, el hecho de contenido jurídico debe **darse en un determinado núcleo social o colectividad, que lo adopta y observa uniforme y constantemente, durante un cierto tiempo, con espontaneidad.** Esto quiere decir que, además de la práctica dentro de la colectividad, ésta **debe ser constante, lo cual significa persistente y durable.** En consecuencia, **para que el hecho se convierta en norma, debe darse la repetición, pero no una sola, sino bastantes para que se dé la constancia, insistencia, mantenimiento o duración, por largo tiempo, porque el fundamento de la costumbre, como regla, está en la autoridad de la repetición o tradición, de lo que no se puede hablar en un supuesto como el invocado por el actor...**” (Lo resaltado no corresponde al original).*

Por consiguiente, se evidencia que no cualquier conducta puede ser interpretada como una costumbre o uso, sino que debe de cumplir varios requisitos para poder ser tomada como tal.

Ahora bien, las fuentes materiales del Derecho Laboral se conocen de tal manera, pues no tienen carácter coercitivo, pero aportan información que permite comprender el Derecho y hacer un análisis de la norma con el fin de entender los motivos de su creación y cuáles son sus fines u objetivos, lo cual permite una aplicación más diáfana del Derecho y la dilucidación de las lagunas jurídicas e interpretación de las zonas

oscuras de los distintos cuerpos legales. Entre estas fuentes, se cuenta con la doctrina, la cual es el material expuesto por pensadores del Derecho, que nace de la deliberación jurídica y de la explicación de la realidad, la cual se ajusta al contexto jurídico. Asimismo, se tienen también los principios generales del Derecho Laboral, los cuales cumplen un papel delimitador de la acción y prestación de los servicios laborales y la jurisprudencia, que nace de los fallos reiterados emitidos por los tribunales de justicia.

c.) Principios del Derecho de Trabajo

Los principios del Derecho del Trabajo tienen una importante relevancia, pues permiten orientar el Derecho, logrando que al razonar la norma junto con los principios relativos se pueda llegar a conclusiones más apegadas a la realidad, en virtud de su carácter delimitador, interpretativo e integrador.

Los principios del Derecho Laboral son herramienta fundamental de la aplicación del Derecho, consiguiendo con ellos una paz social y creando de esa manera puentes que permiten conciliar la norma o el derecho con el individuo. Esto posibilita que el ordenamiento jurídico laboral no sea solo una fantasía para el obrero que está viendo transgredidos sus derechos laborales, sino un medio para ver satisfechas sus inconformidades. Además, permite que la ley no sea algo intangible, sino una realidad palpable por los trabajadores, los cuales de continuo se encuentran enfrentando vejaciones en contra de las normas que los protegen.

Lo indicado se ve reforzado por las palabras de Pla Rodríguez (1978), quien manifiesta al respecto de los principios laborales que *"... son líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos...*En un sentido similar, se manifiesta Hernández Rueda (1994), quien señala que *"...estos principios constituyen el*

fundamento del derecho del trabajo, fuentes que inspiran sus normas orientando su interpretación y contribuyendo a resolver las situaciones no previstas expresamente...”

Por consiguiente, estos principios logran una integración de las normas jurídicas, con el fin de que se puedan resolver temas que la norma expresamente no los tiene contemplados, pero que en virtud de los principios pueden ser dilucidados.

Entonces, en virtud de lo expuesto se pasarán a definir y a analizar algunos de estos principios del Derecho Administrativo, pues son estos principios los que nos pueden ayudar a lograr conclusiones dentro del presente estudio. Esto porque lo que se intenta dilucidar es un tema meramente jurídico, teniendo su enfoque en si hay o no relación laboral con el programa administrado por el PRONAE.

c.1.) Principio protector

Este principio nace del interés de que exista igualdad entre las partes, pues en una relación laboral, que naturalmente se concibe entre dos partes: la obrera y la patronal, se considera que una de ellas se encuentra en una condición preminente, pues al estar el trabajador en una condición de subordinación, tiene entonces el patrono la posibilidad de lesionar o exponer con mayor facilidad los derechos del trabajador. Por esta razón, nace el principio protector que busca amparar por tanto al trabajador en su condición desventajosa. Esta óptica es la que hace que este principio sea uno de los preminentes del Derecho Laboral.

Ésta no es solo una concepción timorata, sino uno de los grandes intereses del Derecho Laboral, el equiparar la relación entre el patrono y el trabajador, buscando una equidad entre ambas partes, a pesar de la condición desventajosa del obrero, pues es el que pone la fuerza laboral y está expuesto a los vaivenes económicos y empresariales de las actividades en las cuales se realice la actividad laboral. Bajo esta premisa, el interés del principio bajo análisis es buscar ese equilibrio entre las partes,

el cual se logra bajo la aplicación de otros subprincipios que nacen del protector, como el “in dubio pro operario”, “la condición más beneficiosa” y “la norma más favorable”.

Si bien es cierto en el Derecho Civil se busca una igualdad entre las partes, el principio protector busca la equiparación indicada, favoreciendo o protegiendo una de ellas, como se ha dicho a la más débil, para que mediante esa protección, entonces se dé esa igualdad buscada. En ese sentido, se puede hacer una imagen mental, pues lo que intenta es poner un peldaño más en la relación donde el patrono se encuentra más arriba del trabajador. Es decir, en una posición de preeminencia para que al estar todos a un mismo nivel pueda tratar sin presiones y en condiciones que sean favorables para los dos, no permitiéndose esa desventaja del trabajador ante la parte patronal.

Esto resulta una concepción interesante, pues como se ha dicho con anterioridad lo que el derecho general busca es una equiparación en las condiciones, pues naturalmente las partes contratantes llegan en una franca igualdad. No obstante, en una relación laboral es claro que el trabajador se ha encontrado a través de los tiempos en una condición desventajosa, razón por la cual ante tal condición el derecho laboral busca la protección de ese vínculo débil para equiparar las condiciones entre ambos actores y así participar en una relación más justa.

c.1.1.) In Dubio Pro Operario

Como se ha expuesto este principio nace del protector, pues bajo el entendido de que en las relaciones laborales la parte obrera se encuentra en una condición menos favorable que la patronal, la cual se busca proteger con el fin de que en igualdad de condiciones puedan obtener una igualdad jurídica real, el Principio “In Dubio Pro Operario” busca que la norma sea revisada de la forma más favorable para el trabajador. Por ende, se deja de lado esa igualdad que en otros derechos impera entre las partes, pues éste busca elevar a la parte obrera, ya que como se ha indicado

insistentemente se encuentra en condición desventajosa, a fin de que sea juzgada en igualdad de condiciones.

Por ende, se debe indicar que dicho principio se encuentra inmerso en la normativa, pero lo se puede encontrar en forma expresa en el artículo 17 del Código de Trabajo, el cual en lo que interesa señala lo siguiente:

“...Para los efectos de interpretar el presente Código, sus Reglamentos y sus leyes conexas, se tomarán en cuenta, fundamentalmente, el interés de los trabajadores y la conveniencia social...”

Es necesario valorar, lo que señala de forma expresa el código, pues los preeminentes enfoques de este principio son los intereses de los trabajadores y la conveniencia social, percibiéndose un deseo o interés de no lesionar los derechos laborales y fundamentales del trabajador, ya que como claramente lo señala se busca una conveniencia social, es claro que la redacción del Código Laboral tiene una fuerte raíz social, la cual busca una protección del trabajador en todos sus campos de acción, e independientemente del campo de gestión del trabajador, pues no solo se ha buscado la protección de la salud del trabajador sino el cumplimiento de esos derechos fundamentales que le cubren en su gestión los cuales se decantan primero en las convenios internaciones, después en nuestra constitución y posteriormente en la norma, dando un acuerpamiento al trabajador de suma relevancia.

Al tenor de lo indicado debemos de citar la sentencia número 01247, del 06 de noviembre del 2015, dictada por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, la cual en lo que interesa, refiere:

“...El artículo 74 cierra este Título V de nuestra Constitución, consignando en el nivel constitucional el principio protector del derecho social y dándole carácter de orden público a su contenido, al establecer que ‘Los derechos y beneficios a que este capítulo se refiere

*son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de **solidaridad social**” (El resaltado no pertenece al original, pero son dignos de resaltar esos principios de justicia social y de solidaridad que caracterizan nuestro Estado Social de Derecho).*

(...)

Por su parte el artículo 17 del Código de Trabajo, como parte del principio protector (integrado por tres reglas específicas: la del in dubio pro operario, la de la norma más favorable y la de la condición más beneficiosa) a que nos referimos anteriormente, señala: ‘Para los efectos de interpretar el presente Código, sus Reglamentos y sus leyes conexas, se tomará en cuenta, fundamentalmente, el interés de los trabajadores y la conveniencia social’. (El resaltado no es pertenece al original). Nótese, que no solo se debe interpretar esta normativa de la manera que más beneficie al trabajador, es decir, en protección de la parte más débil de la relación laboral, sino además en pro de la conveniencia social, lo que nos lleva a la aplicación de los principios de justicia y solidaridad social a que se refiere el numeral 74 constitucional, antes transcrito, y que caracterizan, en armonía con los restantes principios y valores constitucionales, a Costa Rica como un Estado Social de Derecho. Esas normas programáticas fueron desarrolladas por el legislador ordinario mediante la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, donde estableció las obligaciones para los empleadores, entre otros, en lo relativo al pago de las cuotas obrero patronales, haciéndoles responsables de la captación de la cuota de los trabajadores y no pudiendo excusarse ante la Caja de la omisión del rebajo correspondiente del salario (artículos

3 y 44, párrafos 3° y 4° de dicha Ley)...” (Lo sublineado no corresponde al original).

c.1.2.) Principio de la Norma más Favorable

Este principio busca que cuando se esté aplicando el Derecho, en razón de que haya varias normas que puedan ser aplicables en el caso examinado, se pueda utilizar o aplicar la más beneficiosa para el trabajador, sin importar si corresponde dicha aplicación en relación con la jerarquía, ni con la especialidad de las normas, pues en principio en materia laboral dicha jerarquía normativa no excluye o limita la aplicación preferente de normas de menor rango, siempre y cuando resulten de mayor beneficio para el trabajador.

c.1.3.) Principio de la Condición más Beneficiosa

Este principio es eminentemente laboral, toda vez que en una relación de este tipo en la cual se tengan dos situaciones concretas, por ejemplo respecto del salario en donde se podría decir que trabajador percibe el salario mínimo de ley, pero en virtud de una convención colectiva de la empresa se observa que los trabajadores de cierta categoría debían de ganar un treinta por ciento más del mínimo aplicado, lo cual no se estaba llevando a cabo en el caso del trabajador ejemplificado. Por lo tanto, el salario de este trabajador se debería indexar para que se le pague bajo la condición más beneficiosa. El principio se debe aplicar no importa la fuente de condición aplicada, ya sea legal, reglamentaria o contractual.

Con respecto a este principio, Quirós Lobo (1984) señala lo siguiente:

“...La aplicación práctica del principio supone las consecuencias siguientes: a) que cuando se dicte un reglamento o disposición de carácter general, aplicable a todo un conjunto de situaciones laborales,

éstas quedarán modificadas en sus condiciones anteriores en cuanto no sean para el trabajador más beneficiosas que las nuevamente establecidas; y b) que la nueva reglamentación hará de respetar, como situaciones concretas reconocidas en favor del trabajador o trabajadores interesados, aquellas condiciones que resulten más beneficiosas para éstos que las establecidas para la materia o materias que se trate...”

Por consiguiente, es evidente que el interés del principio es que se le aplique al trabajador la regulación que resulte en la condición más beneficiosa. Bajo este supuesto, se comprende con claridad que tanto el Principio de In Dubio Pro Operario, el Principio de la Norma más Favorable, como el Principio de la Condición más Beneficiosa se entrelazan entre sí para que se busque el mayor beneficio para el trabajador. En ese sentido, como se ha dicho se trata de equipar las condiciones entre el trabajador y el empleador, comprendiendo que éstos se encuentran en condiciones totalmente desiguales, es decir, se trata de proteger al trabajador, el cual se puede ver afectado por distintas condiciones.

c.2.) Principio de Irrenunciabilidad de los Derechos

El Principio de Irrenunciabilidad de los Derechos Laborales es sencillo pero necesario, pues limita la capacidad contractual de las partes, al no permitirles negociar derechos laborales concedidos por la norma, lo cual podría perjudicar los propios beneficios del trabajador. En dicho caso, las cláusulas contractuales que señalen alguna renuncia de los derechos laborales se tendrá por no puesta.

La sentencia número 01081 de las 12:15 horas del 30 de setiembre del 2015, dictada por la Sala Segunda de la Corte, reseña al respecto del principio bajo estudio lo siguiente:

“...Sin embargo, en reiterados votos de fechas recientes se ha dejado claro que en virtud de la naturaleza fundamental e irrenunciable, propia a ciertos derechos laborales, la conciliación administrativa y aún la judicial, encuentran límites en el respeto a esos derechos; esto es que solo ha de recaer sobre derechos disponibles o transigibles siendo imposible transar sobre aquellos que son indiscutibles como es el caso del salario ordinario, las vacaciones y el aguinaldo (en este sentido, se pueden consultar los votos N° 350 de las 10:40 horas del 27 de junio del 2001; 94, de las 10:00 horas del 28 de febrero; y el N° 1085 de las 10:10 horas del 24 de noviembre del 2006)”. El numeral 74 de la Constitución Política dispone la irrenunciabilidad de los derechos y garantías sociales y el artículo 11 del Código de Trabajo acota: “Serán absolutamente nulas y se tendrán por no puestas, las renunciaciones que hagan los trabajadores de las disposiciones de este código y de sus leyes que les favorezcan”. Por lo anterior, lleva razón el Ad-Quem al concluir que el Acuerdo Conciliatorio no es válido y por ende la excepción de cosa juzgada no puede acogerse...”

Del voto transcrito, se puede hacer notar algo que es de suma importancia: su naturaleza fundamental, y se podría decir del porqué resulta fundamental, pues como hemos hablado, la raigambre social que tiene no solo la norma, pero los principios que conforma la norma laboral son fundamentales, pues no solamente se ha luchado para que los trabajadores tengan mayores derechos, pero parece de suma importancia que no sea una lucha en vano, porque el constituyente o el creador de la norma saben que sin importar lo significativo de ésta o el sustento y protección que brinde la norma creada, dependiendo de las características de los contratantes estarán de acuerdo con dejar de lado algunos de sus derechos “fundamentales” con el fin de recibir otros beneficios o simplemente para tener acceso a ese trabajo que permita llevar el sustento a su hogar, utilizando la parte más fuerte, elementos humanos como la necesidad de percibir ingresos que tenga un trabajador u otros que

obliguen al trabajador a prescindir de algunos de sus derechos para acceder a trabajar.

Lo anterior da pie a señalar la importancia de los convenios internacionales suscritos por la Organización Internacional del Trabajo, pues ellos en su mayoría refieren normas mínimas. Por lo tanto, se demarca una línea entre lo que se puede o no se puede convenir. Ahora, la sentencia citada señala otra palabra clave, la cual es “limitar”, pues impide que se puedan negociar derechos que como se ha indicado, son fundamentales e innegociables, como por ejemplo la seguridad social o el salario mínimo, entre otros.

En ese sentido, el voto citado indica con claridad que el principio bajo comentario nace de la Constitución Política en su artículo 74, pero se plasma en forma precisa en el Código de Trabajo bajo el artículo número 11, dejando clarísima la intransigibilidad de los derechos laborales.

c.3.) Principio de Buena Fe

Ta como los anteriores, este principio propone un límite a la capacidad contractual de las partes, pero más que ser algo dictaminado por una norma, apela al sentido común y buenas costumbres de las partes, pues podría verse como un concepto jurídico indeterminado, ya que se apela a la rectitud y a la honradez. Entonces, ese principio busca que haya un trato digno entre pares, por lo tanto, recurre a la conciencia de las partes e invita a que la parte patronal a pesar de verse en un esto preeminente, no se aproveche de dicha prerrogativa para aventajar o abusar de la parte trabajadora.

Como bien lo señalan Luelmo Millán y Rabanal Carbajo (1999), este principio es una manifestación de fe en el ser humano, pues busca una lealtad entre partes a fin de que no se aproveche una de otra por su condición ventajosa.

c.4.) Principio de Razonabilidad

Se concibe de la necesidad del ser humano de actuar según sus propias capacidades, buscando siempre soluciones bajo la guía de la razonabilidad. Si bien es cierto en la materia laboral se trata de que ésta se encuentre ampliamente regulada con el fin de no desproteger al trabajador. Sin embargo, el presente principio busca que las partes en forma libre puedan convenir condiciones, pero todo bajo la lupa de lo razonable y lo posible, no faltando por tanto al orden público, a la moral y a las buenas costumbres.

Si bien es cierto el término de razonabilidad parece ser sumamente amplio, sin embargo, quien debe limitar la razonabilidad a la luz de los derechos laborales y el cumplimiento de sus obligaciones es el juez, el cual bajo estos criterios debe señalar si la conducta ejecutada es jurídicamente válida. Esto deja claro que la aplicación del principio no se vuelve una aplicación antojadiza o subjetiva del derecho, en relación con la norma y con los derechos y deberes convenidos por las partes en el contrato laboral, teniendo que actuar a la luz también de la proporcionalidad.

c.5.) Principio de Continuidad Laboral

A partir de este principio, se busca que las relaciones laborales sean lo más prolongadas posibles, pues se considera que la actividad laboral realizada es la fuente de ingresos del trabajador, permitiéndole así recibir una remuneración por su esfuerzo, lo cual le permite subsistir. Por lo tanto, siempre se va a interpretar si no hay indicación restrictiva o por lo contrario que los contratos laborales se suscriben en forma indefinida, tratando de desechar los contratos a término para que el trabajador goce de continuidad. Esto le permitiría un desarrollo más integral, pues tal prerrogativa le permitirá hacer un plan de vida, al no tener que pensar en forma constante si va a tener o no trabajo, lo cual a todas luces puede crear una inestabilidad mental en el trabajador, favoreciendo además una falta de compromiso con la gestión realizada.

c.6.) Principio de la Primacía de la Realidad

El Principio de la Primacía de la Realidad es uno de los más importantes del Derecho Laboral, pues intenta resguardar los derechos del trabajador, aunque durante la relación laboral no se haya visto cubierto por aquellos derechos que legalmente le pertenecen. Además, brinda una gran protección al trabajador, pues se funde con el principio protector y sus subprincipios, porque su interés es que se aplique la realidad acaecida mientras se desarrolló la relación y no sobre lo convenido por las partes.

A partir de lo anterior, se quiere decir que en muchas oportunidades se formula el contrato de trabajo donde se indica que el trabajador va a percibir su salario en relación con el mínimo de ley o que solamente va a laborar por una jornada de medio tiempo de lunes a miércoles, cuando en realidad al trabajador le están pagando menos del salario mínimo y está laborando jornada completa de lunes a sábado.

Como se ha señalado anteriormente, en muchas oportunidades al estar el patrono en una situación prominentemente ventajosa, éste aprovecha dicha situación para variar las condiciones convenidas según sus intereses, no haciendo las modificaciones contractuales convenientes. Por lo tanto, en el papel la relación laboral entre el patrono y el trabajador es una y en la realidad dicha relación es sumamente diferente.

Con respecto al principio en estudio, Cascante Castillo (1999) mencionan lo siguiente en lo que interesa en esta investigación:

“... Según el Principio de Primacía de la Realidad, no importa lo que consta en el contrato escrito, si se demuestra que en la realidad existía otra prestación, es com (sic) base en ella que deben establecerse los derechos y obligaciones de las partes. De esta manera, se desconocen los fraudes al derecho de los trabajadores...”

Entre lo referido, se puede resaltar que ya no resulta de tanta importancia el contrato suscrito entre las partes, sino más bien lo que éstas puedan demostrar ante los estrados correspondientes, pues el contrato puede y naturalmente así lo es, distar mucho de la realidad por lo menos para la clase obrera más oprimida y menos preparada. Esto porque en dichos casos los trabajadores se ven más expuestos a que se les lesionen sus derechos fundamentales, pues en muchas ocasiones ni se suscribe contrato alguno y al no tener delimitado el campo laboral, el patrono abusa de su autoridad y varía las condiciones al trabajador.

Este principio nace de distintos autores alemanes que desarrollan la Teoría de la Relación Laboral, con la prerrogativa de no tomar la autonomía de la voluntad como el centro de la construcción contractual, pues resulta insuficiente para las relaciones laborales. Esto porque no logra desarrollar con diáfana claridad lo que sucede en una relación laboral, pues considera que lo más importante es cómo se conforma la relación laboral y no lo que fue establecido en el contrato.

Asimismo para ahondar al respecto del principio bajo análisis, se cita la sentencia número 01372 a las 09:35 horas del 18 de diciembre del 2015 emitida por la Sala Segunda de la Corte, la cual señala:

“...Evidentemente, se trató de un montaje para cubrir la verdadera naturaleza de la relación, ya que como bien se apuntó en instancias anteriores, no se probó que Racing Logistics S.A. tuviera capital y riesgo propio. Por todas las consideraciones dadas, no hay prueba que desvirtúe la presunción de laboralidad contenida en el numeral 18 del Código de Trabajo, razón por la cual se concluye que entre las partes sí existió una relación de naturaleza laboral. Ahora bien, sobre los testimonios de Dennis Gamboa y Esther Rodríguez Delgado, quienes indicaron que el actor fue contratado por servicios profesionales, debe tenerse en cuenta (sic) que esta materia se rige por el Principio de Primacía de la Realidad, según el cual en materia

laboral, cuentan antes y preferentemente las condiciones reales que se hayan presentado, las cuales se superponen a los hechos que consten documentalmente; es decir, importa más lo que ocurre en la práctica, que aquello que las partes hayan pactado y hasta lo que aparezca en documentos. Al encontrarse presentes todos los elementos constitutivos de una relación laboral, no puede dárseles credibilidad a las manifestaciones de estos dos testigos, pues la prueba apreciada en su conjunto apunta que sí hubo entre las partes una relación de índole laboral, que la demandada trató de encubrir al colocar de por medio una sociedad anónima a la que se le pagaba. Por ello, tampoco es de recibo el argumento que existe un principio general de derecho sobre que los testimonios no desvirtúan el contenido de un documento, salvo que éste haya sido declarado falso, por lo que contra la constancia emitida por la Caja Costarricense de Seguro Social no caben testimonios. El principio al que alude el recurrente se encuentra dispuesto en el artículo 351 del Código Procesal Civil; sin embargo, éste no es aplicable en materia de derecho laboral, ya que como se indicó líneas atrás, el Principio de Primacía de la Realidad impera en este campo. Las reglas para la valoración de la prueba en materia laboral son establecidas por el Código de Trabajo, por lo que no es aplicable el Código Procesal Civil en cuanto este aspecto se refiere. Por lo anterior, también se avala el análisis de la prueba hecho por el Tribunal, pues cumple con los cánones establecidos en el Código de Trabajo, particularmente en el numeral 493 y según la sana crítica..."
(Lo sublineado no corresponde al original).

A partir de lo anterior, se puede rescatar que siempre y cuando exista un medio probatorio para afirmar que sí existió una relación laboral, esto se sostiene aún ante documentos, lo cual también contraviene el Principio del Derecho General que refiere que los documentos no pueden ser desvirtuados por los testimonios. No obstante, en

la materia laboral se puede indicar que lo imperante es la realidad de lo sucedido en la relación laboral, primando siempre una valoración de la prueba bajo conciencia.

Además, se cita la resolución número 00116, de las 09:35 horas del 04 de febrero del 2015, emitida por la Sala Segunda de la Corte:

“...De lo indicado anteriormente, se colige que para aplicar el principio en cuestión debe existir una discordancia entre los documentos presentados como medio probatorio y la realidad. Para tener esa alegada realidad como probada, no basta con el simple dicho del interesado, sino sustentarse mediante otros medios probatorios, tales como prueba confesional o testimonial, de las cuales no surja duda de que efectivamente los hechos alegados sucedían en la realidad. Es ahí cuando la realidad priva sobre la prueba documental, cuando a pesar de ser evidentemente contradictorios todo apunta a que incluso los contratos o documentos se emitieron para esconder o tergiversar esa realidad...”

Por ende, resulta necesario recalcar que con el fin de poner en práctica el incidente de marras, debe existir una diferencia entre el acervo probatorio y la realidad, por lo tanto, se debe exponer la prueba tenida para demostrar la relación laboral.

Por último, se indica que el presente principio es regulado en los artículos 18 párrafo 2 y 20 del Código de Trabajo, en los cuales se indica que se presume la existencia de la relación laboral entre quien presta un servicio y entre quien lo recibe. Asimismo, se indican una serie enunciados para aplicar el principio.

d.) Elementos de la relación laboral

d.1) Partes de la relación laboral

Como partes de la relación laboral, se encuentran el patrono y el trabajador. El patrono es aquella persona física o jurídica, particular o ente de Derecho Público, quien contrata los servicios de una persona con el fin de realizar actividades comerciales, generadoras de ingresos o actividades sin fines de lucro financiadas por terceros. El patrono recluta a los trabajadores y solicita a los oferentes que tengan cualidades laborales según el campo de acción donde se desempeña o según las necesidades de la empresa. Así mismo, impone condiciones laborales como el salario y la jornada laboral. Naturalmente, el patrono proporciona los medios para que los trabajadores puedan realizar sus labores, por ejemplo, provee las herramientas, las computadoras o los vehículos. Además, proporciona el centro de trabajo u operaciones. En nuestro Código de Trabajo, la figura del patrono se encuentra regulada en el artículo 2:

“...Patrono es toda persona física o jurídica, particular o de Derecho Público, que emplea los servicios de otra u otras, en virtud de un contrato de trabajo, expreso o implícito, verbal o escrito, individual o colectivo...”

Como se observa, el contrato suscrito por el patrono puede ser expreso o implícito, verbal o escrito o individual u escrito. Esto quiere decir que no importa si efectivamente se suscribe o no un contrato laboral, éste se presume en virtud de la relación laboral, y como se ha dicho naturalmente en virtud del principio de continuidad laboral, también se considera que los contratos no se realizan a plazo en caso de que el mismo no haga la indicación expresa.

Además, es importante señalar que el patrono puede ser representado por un tercero, lo cual provoca que no necesariamente el trabajador conozca o sepa quién es su

patrono, pues puede suceder que a pesar de que el trabajador es contratado, éste fue contratado por otro colaborador de la empresa, pensando el primero que aquel que le contrata es su patrono, sin embargo, el patrono es otro.

Pla Rodríguez (1987) señala que “...empleador es aquella persona física o jurídica que utiliza los servicios del trabajador con fines lucrativos...”, por lo tanto, es el patrono aquel que emplea al trabajador y dispone de su fuerza laboral según lo acordado, ya fuere en forma escrita o verbal, aun solamente en aquellas funciones que tácitamente se puedan inferir de lo acordado.

Ahora bien, respecto del concepto de trabajador, éste se encuentra definido y regulado por el cuerpo normativo arriba citado, en su artículo 4, el cual indica lo siguiente en lo que interesa:

“...Trabajador es toda persona física que presta a otra u otras sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros en virtud de un contrato de trabajo expreso o implícito, verbal o escrito, individual o colectivo...”

Entonces, el trabajador es aquel que presta su fuerza de trabajo, siendo en este caso únicamente una persona física, la cual puede realizar funciones materiales e intelectuales, toda vez que sea contratado. Cabanellas (citado por la Licda. Paniagua Hidalgo, 2010) refiere los siguientes elementos que permiten conceptualizar al trabajador:

- “...a) Debe tratarse de una persona física.*
- b) Debe realizar un trabajo, es decir, debe darse una actividad manual, intelectual o mixta.*
- c) El trabajo debe realizarse por cuenta ajena.*
- d) Debe existir una relación de dependencia entre quien da el trabajo y quien lo recibe.*

e) Debe darse una remuneración, aún cuando de antemano no se hubiera fijada la cuantía...” (pág. 26).

El definir al trabajador es esencial. Es aquel que realiza o genera la fuerza de trabajo, siendo el que se encuentra expuesto a sufrir el desgaste que origina la actividad, tanto al realizar la actividad productiva, como al atender a aquellos a quienes se presta el servicio. Al estar éste en una condición desventajosa, es necesaria su correcta y precisa definición con el fin de dar cobertura a sus derechos. Asimismo, por causa de que es una actividad realizada única y exclusivamente por una persona física, sus derechos pueden llegar a ser fundamentales, pues están en directa protección de la vida humana y de su integridad. En ese sentido, se debe recordar que el concepto actual de salud no indica que sea la persona que no esté enferma, sino que se busca un equilibrio integral no solo físicamente, sino que protege su ambiente y su salud mental entre otras situaciones. Esta situación presume la importancia de indicar con claridad quién es el trabajador.

Ahora, en la relación laboral se pueden encontrar otros sujetos accesorios, los cuales no son indispensables en dicha relación, o no siempre van a formar parte de una relación laboral, tal es el caso del intermediario, el cual se encarga de contratar trabajadores para que presten un servicio a un tercero y resulta beneficiado por la actividad realizada. Éste resulta ser la figura patronal para los trabajadores y realiza las funciones en beneficio del patrono.

También, se puede hablar del contratista, quien al igual que el intermediario realiza funciones a favor del patrono. Sin embargo, aquí se encuentra una relación de tipo civil o comercial, pues de suscitarse algún malentendido, el asunto puede ventilarse en estrados civiles o comerciales. En este caso, el contratista es el que responde en forma exclusiva ante los trabajadores y labora con sus propios recursos.

Asimismo, el representante patronal es aquel que actúa en representación o a nombre del patrono. Al estar el patrono ante las obligaciones que asuma el representante, se

podría ubicar a este representante laboral como el director, gerente o administrador de una empresa. Para efectos prácticos, estos representantes son el patrono para el trabajador. Como se indicó con anterioridad, el trabajador no está obligado a conocer a ciencia cierta quién es su patrono, pues aquel que le representa actúa con las prerrogativas del patrono.

d.2.) Elementos esenciales

Toda relación en la cual se presume una actividad laboral está permeada de diferentes elementos que permiten distinguirla o reconocerla, entre ellos la subordinación o la ajenidad, así como la dependencia económica. Por esta razón, se pasa a hacer un análisis de dichos elementos con el fin de definir en el momento cuando se realice el análisis del conflicto objeto de este estudio, si estamos ante la presencia de una relación laboral o no.

d.2.1.) La subordinación

El elemento de la subordinación laboral resulta uno de los más trascendentales dentro de dicha relación, por tanto es sumamente característico y sirve como uno de los componentes fundamentales junto con el principio de la primacía de la realidad para poder determinar la existencia o no de una relación laboral. Además, es uno de los conceptos de mayor importancia en el supuesto de que la relación de trabajo sea de difícil percepción.

En ese sentido, la subordinación es la capacidad que tiene el patrono de ejercer mando sobre el trabajador, lo cual se puede dar de múltiples maneras, por ejemplo, imponiendo un horario o solicitando especificidad en la ejecución de las labores por realizar, el tipo de vestimenta que pueda utilizar el trabajador en sus horas de trabajo y aun la potestad para disciplinar a los trabajadores.

Por consiguiente, se comprende que la presencia del elemento de la subordinación resulta una sumisión del trabajador a las órdenes y directrices señaladas por el patrono, dándose una dirección inmediata o delegada por parte del patrono o del representante hacia el trabajador.

En referencia al concepto, se ha indicado que la subordinación es un estado de limitación de la autonomía del trabajador, el cual se encuentra bajo la obligación de acatar los mandatos de su patrono en razón del contrato suscrito, habilitando al patrono para dirigir las labores para que se pueda tener mayor rendimiento en la producción y mayor beneficio para la empresa (Cabanelas citado por Paniagua Hidalgo, 2010, p.14).

Entonces, la subordinación es aquel poder general de dirección en todo lo relacionado con la empresa, por lo tanto, se aprecian aptitudes, fuerzas, estado y condición del trabajador. Además, surge el poder de mando, lo cual le permite al apatrono dirigir y dar órdenes.

Con el fin de sustentar lo indicado, se referencia la sentencia número 00767, de las 09:30 horas del 07 de agosto del 2014 emitida por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, la cual al respecto manifiesta lo siguiente:

“...El espíritu de dicha norma descansa en lograr la tutela efectiva de los derechos laborales de la clase trabajadora frente a la persona empleadora y a su vez materializa el principio de primacía de la realidad, principalmente cuando se utilicen subterfugios como la simulación de contratos distintos al laboral o con denominación distinta, todo con el objeto de negar la existencia de una relación de trabajo y sustraerse de las obligaciones legales que emanan de ese tipo de vínculo. En ese mismo sentido, es de relevancia también citar las recomendaciones emitidas por la Organización Internacional del Trabajo, en su Recomendación n° 198 de 2006. En ésta, se recalcó la

necesidad de fundar una política nacional de protección de las relaciones laborales y establecer presunciones legales a favor de la parte más débil de estos negocios para determinar algunos parámetros indiciarios que posibiliten descubrir la naturaleza del vínculo que se discute en un proceso. En lo aplicable, estas recomendaciones señalaron que la existencia de la relación de trabajo debería determinarse: “(...)9. (...) principalmente de acuerdo con los hechos relativos a la ejecución del trabajo y la remuneración del trabajador, sin perjuicio de la manera en que se caracterice la relación en cualquier arreglo contrario, ya sea de carácter contractual o de otra naturaleza, convenido por las partes. (...)11. A fin de facilitar la determinación de la existencia de una relación de trabajo, los Miembros deberían considerar, en el marco de la política nacional a que se hace referencia en la presente Recomendación, la posibilidad de: (...); b) consagrar una presunción legal de la existencia de una relación de trabajo cuando se dan uno o varios indicios, (...).12. A los fines de la política nacional a que se hace referencia en la presente Recomendación, los Miembros pueden considerar la posibilidad de definir con claridad las condiciones que determinan la existencia de una relación de trabajo, por ejemplo, la subordinación o la dependencia. 13. Los Miembros deberían considerar la posibilidad de definir en su legislación, o por otros medios, indicios específicos que permitan determinar la existencia de una relación de trabajo. Entre esos indicios, podrían figurar los siguientes: a) el hecho de que el trabajo: se realiza según las instrucciones y bajo el control de otra persona; que el mismo implica la integración del trabajador en la organización de la empresa; que es efectuado única o principalmente en beneficio de otra persona; que debe ser ejecutado personalmente por el trabajador, dentro de un horario determinado, o en el lugar indicado o aceptado por quien solicita el trabajo; que el trabajo es de cierta duración y tiene cierta continuidad, o requiere la disponibilidad del

trabajador, que implica el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte de la persona que requiere el trabajo, y b) el hecho de que se paga una remuneración periódica al trabajador; de que dicha remuneración constituye la única o la principal fuente de ingresos del trabajador; de que incluye pagos en especie, tales como alimentación, vivienda, transporte, u otros; de que se reconocen derechos como el descanso semanal y las vacaciones anuales; de que la parte que solicita el trabajo paga los viajes que ha de emprender el trabajador para ejecutar su trabajo; el hecho de que no existen riesgos financieros para el trabajador (...)"(El sublineado no pertenece al original). También, se ha creado todo un marco jurisprudencial y en forma reiterada esta Sala ha procedido a la aplicación de la citada presunción y de la teoría del contrato realidad (principio de primacía de la realidad), potenciando la fuerza de los hechos sobre las formas o denominaciones que la parte empleadora haya dado al contrato, para determinar si se está o no ante un contrato laboral. Para ello, este Órgano ha señalado que son tres las características que permiten determinar la existencia de una típica relación de trabajo: la prestación personal del servicio, la remuneración y la subordinación jurídica. Las dos primeras se encuentran presentes en otros tipos de contrataciones, pero el tercer elemento -subordinación- es el que se toma como criterio de distinción indubitable de estar frente a un contrato laboral, entendido éste como la facultad de la persona empleadora de dar órdenes a la parte trabajadora y disciplinar sus faltas, así como la de dirigir las tareas, porque implica un estado de limitación de la autonomía del empleado o empleada, pues se trata de una potestad patronal para emanar directrices acerca de las labores a desempeñar y su correlativa obligación de obedecerlas. Es decir, la subordinación laboral lleva implícita una serie de poderes que la parte patronal, puede ejercer sobre la persona que labora, como son el poder de mando, el poder de fiscalización, el poder de dirección y el poder

disciplinario (sobre el punto se pueden consultar las resoluciones números 390 de las 10:20 horas del 7 de agosto de 2002; 954, 239, 340, 538 y 561, todas del año 2007 y 815 de las 10:35 horas del 12 de septiembre de 2012). De manera que en las distintas relaciones que se gestan en la sociedad, se pueden diferenciar las laborales de otras figuras jurídicas, con base en indicios cuya presencia o ausencia puede determinar si se está en presencia de una relación de trabajo o de naturaleza distinta. Entre esos indicios, podrían figurar los siguientes: a) el hecho de que el trabajo se realice según instrucciones y control de otra persona; integración de la persona trabajadora en la organización de la empresa; realización de las labores única o principalmente en beneficio de la otra parte; el trabajo debe ser ejecutado personalmente por la empleada o empleado dentro de un horario determinado, o en el lugar indicado o aceptado por quien solicita el trabajo; las labores son de cierta duración y tienen cierta continuidad; implica el suministro de herramientas, materiales y maquinarias por parte de la persona que requiere el trabajo; el pago de una remuneración periódica a la parte empleada y normalmente éste constituye la única o la principal fuente de ingresos de quien trabaja; la remuneración puede ser en especie tal como alimentación, vivienda, transporte, u otro; se reconocen derechos como el descanso semanal y vacaciones anuales; la parte que solicita el trabajo paga los viajes que ha de emprender la trabajadora o trabajador para ejecutar su labor y la particularidad de que no existen riesgos financieros para quien desempeña la labor. De manera que teniendo como norte este cuadro normativo y jurisprudencial se hará el estudio del asunto en cuestión...” (Lo resaltado no corresponde al original).

A partir de esta resolución transcrita, se pueden observar algunos aspectos que resultan de suma importancia. Primero como se ha dicho, resulta la subordinación uno de los elementos fundamentales para poder determinar si hay o no una relación

laboral. Segundo, resulta bastante característico el que se pueda decir que la subordinación es un “estado de limitación”, lo cual es en definitiva una verdad, pues como se ha manifestado, quien se encuentra en este estado no puede actuar a su gusto y placer, ya que no puede realizar el trabajo como le plazca o estar vestido como mejor le parezca, ni trabajar por las horas o con las herramientas que desee, sino con el horario y los enseres que le proporcione el patrono. Esto limita los deseos personales del trabajador en esa obra ejecutada, sea una actividad propiamente física o intelectual, pues debe realizarla al gusto del patrono, plasmando lo que éste desea que quede plasmado y no lo que al trabajador le plazca.

Ahora bien, con el objetivo de aportar más claridad al tema, parece razonable el citar la resolución número 01363, dictada a las 10:20 horas del 16 de diciembre del 2015, por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, la cual amplía el tema al indicar lo siguiente:

“...Ahora bien, esta Sala en varias ocasiones (como por ejemplo en la sentencia 14-306 de las 10:20 horas del 26 de marzo de 2014) ha indicado que “el surgimiento de nuevos sistemas de producción, así como los procesos de reconversión tecnológica y empresarial han propiciado el surgimiento de nuevas relaciones jurídicas donde los elementos de la prestación de los servicios, o la ejecución de obras, y el de la remuneración también están presentes, de ahí que generalmente se les ha denominado como “zonas grises” o “casos frontera”. No obstante, para diferenciar dichas figuras de una relación propiamente laboral se ha considerado la subordinación como el elemento determinante, aun y cuando en aquellas también una parte se obliga a realizar una prestación de trabajo. Luego, la subordinación puede definirse como el estado de dependencia directa en que se coloca el trabajador ante el empleador o sus representantes, en virtud del cual queda supeditado al poder de mando y dirección que aquellos ejerzan en el desempeño de sus labores. Un aspecto a considerar con respecto

a este tema es el de la aplicación del Principio de Primacía de la Realidad, cuyo contenido está implícito en el citado artículo 18 y que al igual que otros principios propios de esta materia, definen la particularidad del Derecho Laboral respecto de otras ramas de la ciencia jurídica. Según dicho principio, la verdadera esencia de una relación se debe reconocer a través de los hechos concretos y sus características, antes que a lo dispuesto en el contrato o cualquier otro documento”. **Así pues, la doctrina y esta misma Sala han establecido ciertos elementos que pueden ayudar a distinguir con acierto cuándo se está en presencia de labores subordinadas y cuando no (ver en igual sentido la sentencia supracitada, así como la sentencia 462-15 de las 9:10 horas del 6 de mayo de 2015, entre muchas).** En relación con la presencia de labores subordinadas tenemos: a) la forma de pago de retribución reiterativa mensual durante un periodo prolongado; b) la fijación del horario y/o la jornada de trabajo; c) el pago de los beneficios laborales tales como vacaciones y aguinaldo; d) la fijación de aumentos salariales según criterios de la actividad subordinada; e) el hecho de prestar funciones en locales de la empresa; f) el pago de los gastos de alojamiento y traslado; g) el marcado de tarjeta; h) la condición de estar a la orden (disponibilidad); i) la exclusividad de la prestación para un único empleador; j) la entrega de herramientas y uniformes; k) la no asunción de riesgos; l) la aplicación de sanciones. Por otra parte, también se han definido ciertos indicadores que por el contrario, excluyen la subordinación, entre éstos están: a) la inexistencia de una contraprestación de tipo salarial a cambio del pago de honorarios a través de un arancel; b) la no reclamación durante un extenso periodo de los beneficios laborales; c) el desempeño contemporáneo de otro trabajo; d) la no inclusión de determinado tipo de tareas en un convenio colectivo; e) la falta de órdenes para la realización de las tareas; f) el no cumplimiento de horarios. **No obstante, debe tomarse en cuenta que generalmente la sola presencia**

de uno de los criterios indicados no es definitiva o excluyente de la existencia de una relación laboral, por lo que se deberán analizar de manera conjunta y no aisladamente, según cada caso en concreto...

(Lo resaltado no corresponde al original).

Como se reitera en la resolución citada, el elemento de la subordinación resulta de fundamental importancia para comprender si hay o no una relación laboral, aclarando esas zonas oscuras. Entonces, esto permitirá definir si nos encontramos ante la presencia de un contrato laboral o no, señalando que la subordinación es un estado de dependencia directa ante el empleador o su representante. Además, proporciona una lista de características que nos permitirán saber si nos encontramos ante una relación laboral o no. No obstante, es importante tomar en cuenta que no porque nos encontremos ante alguno de esos elementos, quiere decir que estamos frente una relación subordinada, por lo tanto, siempre nos vemos obligados a realizar una análisis integral de la situación, no pudiendo definir la relación por una simple lista, sino que hay que hacer un análisis integral de cómo se presenta la posible laboralidad.

Por último, vale citar la sentencia número 00080, de las 10:25 horas del 24 de enero del 2014, la cual trae a colación conceptualizaciones importantes de la subordinación, las cuales se citan a continuación:

“...De esa manera, generalmente el elemento determinante y diferenciador es el de la subordinación; y, en ese sentido, Rivas señala: “La distinción en abstracto y en concreto del contrato de trabajo con otras figuras contractuales en las que una parte se obliga a realizar una prestación de trabajo, continúa fundándose en el criterio de la subordinación” (RIVAS, Daniel. “La subordinación, criterio distintivo del contrato de trabajo.” Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1.999, p. 185). Luego, la subordinación ha sido definida como “el estado de limitación de la autonomía del trabajador al cual se

encuentra sometido, en sus prestaciones, por razón de su contrato; y que proviene de la potestad del patrono o empresario para dirigir la actividad de la otra parte, es un estado de dependencia real producido por el derecho del empleador de dirigir y dar órdenes, y la correlativa obligación del empleado de obedecerlas... por lo que basta ...con que exista no la posibilidad de dar órdenes, sino el derecho de hacerlo y de sustituir su voluntad a la de quién presta el servicio, cuando el que ordena lo juzgue necesario” (CABANELLAS, Guillermo. “Contrato de Trabajo”, Volumen I, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1.963, pp. 239, 243). La Conferencia Internacional del Trabajo, en la 95va reunión celebrada en Ginebra el 31 de mayo del año 2006 realizó un análisis sobre los indicios que pueden distinguir la relación laboral de otro tipo de contrataciones y que las legislaciones nacionales, deberían adoptar esa pluralidad de medios para determinar la existencia de esta forma contractual.

(...)

Efectivamente, esta recomendación se planteó como una respuesta a las exigencias modernas en las relaciones laborales que por la forma de prestación, los elementos tradicionales del contrato se ven cada vez más debilitados, en especial, el de la subordinación...”

Por ende, queda clarísimo que la subordinación es el elemento diferenciador por excelencia de la presencia de una relación laboral en aquellas zonas grises, pues limita la capacidad del trabajador de realizar sus funciones como mejor considere, sino que las tiene que realizar ajustado a los intereses del patrono. Sin embargo, es importante tomar en cuenta otros elementos que permitan distinguir una relación laboral, pues con los nuevos medios virtuales de las relaciones laborales el elemento de la subordinación puede verse diluido.

d.2.2.) Remuneración o salario

Otro de los elementos principales de la relación laboral es la remuneración o salario. El salario es la contraprestación recibida en virtud de la subordinación, pues como se ha señalado, el trabajador labora con la finalidad de recibir a cambio un pago por sus funciones. De esta manera, el salario resulta ser la contraprestación, pues representa la obligación principal que tiene el empleador en virtud del obrero, pues de no recibir el salario es probable que el trabajador rescinda del contrato laboral y deje de realizar las labores por las cuales fue contratado.

Consecuentemente, se puede decir que la remuneración es una de las motivaciones que busca el trabajador para realizar las funciones asignadas; no obstante, no solo es una motivación, sino que puede llegar a verse como uno de los objetivos del trabajador. Además, puede resultar no solamente un medio sino un fin para el trabajador.

El salario es la retribución que busca el trabajador en virtud de las labores realizadas. Es importante mencionar que la legislación regula el hecho de que se debe pagar un salario mínimo a los trabajadores, con el fin de que éstos no sean explotados o esclavizados, ya que en el derecho laboral se busca la protección del ser, aun antes de lo que pueda indicar un contrato.

Para comprender mejor la concepción del salario, pero especialmente del salario mínimo, se citará la resolución número 01325 del 02 de diciembre del 2015 de las 10:10 horas, emitida por la Sala Segunda de la Corte, la cual refiere lo siguiente en cuanto al salario:

“...Dada la situación de desigualdad entre las partes del contrato de trabajo y el significado del salario para el trabajador y su familia, surge “la necesidad de proteger al trabajador dependiente, que por regla general se halla en una situación de inferioridad económica frente

al empleador, contra posibles abusos de parte de este, y para asegurarle una cierta base mínima de existencia” (Krotoschin, E. *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo. Cuarta Edición. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987, p.256*). En el mismo sentido, Palomeque (op. cit. p. 856) señala que el “salario es la expresión abreviada de la única forma de ganarse la vida de una inmensa parte de la población, de la única fuente de renta. De ahí que su estructura jurídica no quede solo a disposición de la autonomía de las partes, sino que sea fruto de la confluencia de normas del Estado, de los convenios colectivos y de la contratación individual”. **El salario mínimo se convierte mediante la intervención del poder público en un “sueldo de la contratación, debajo del cual es ilícito trabajar por cuenta de otro. La imperatividad del salario mínimo se refleja en las sanciones administrativas y penales que se imponen al empresario que contrata debajo del mismo y en la obligación de completar hasta su importe el inferior que se esté pagando”** (Alonso Olea, M. y Casas Baamonde, M.E., op.cit., p. 341). Nuestro ordenamiento jurídico, asentado sobre las bases de un Estado social y democrático de derecho establece en su Carta Magna, artículo 50, que es el primero del Título V, “Derechos y Garantías Sociales”, la obligación del Estado de procurar el mayor bienestar de las personas que habitan el país, mediante la organización y estímulo a la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Este contenido debemos verlo en relación con el numeral 56 de este mismo cuerpo normativo, que consagra el trabajo como un derecho de la persona y una obligación para con la sociedad, debiendo el Estado procurar que todas y todos tengan ocupación honesta y útil, con la debida remuneración, impidiendo que en razón de ella se atente contra la dignidad humana o se degrade el trabajo a la condición de simple mercancía. **Esto cobra pleno sentido en relación con el salario, cuando en el artículo 57 Constitucional se establece que toda persona tendrá derecho por su trabajo a “... un salario mínimo, por jornada normal,**

*que le procure bienestar y una existencia digna...” Esta norma constitucional fue desarrollada por lo que establece el artículo 177 del Código de Trabajo como derecho del trabajador o trabajadora “... a devengar un salario mínimo que cubra las necesidades normales de su hogar en el orden material, moral y cultural, el cual se fijará periódicamente, atendiendo a las modalidades de cada trabajo, a las particulares condiciones de cada región y de cada actividad intelectual, industrial, comercial, ganadera o agrícola”. Lo que se ve complementado con lo que estipula el 179, en cuanto señala que “la fijación del salario mínimo modifica automáticamente los contratos de trabajo en que se haya estipulado uno inferior y no implica renuncia del trabajador ni abandono del patrono a convenios preexistentes favorables al primero, relativos a remuneración mayor,...”. Esa normativa debe analizarse en relación con el Principio de Irrenunciabilidad de Derechos, contenido en el numeral 74 de la Constitución Política y desarrollado en el numeral 11 del Código de Trabajo, y sin perder de vista que la interpretación de nuestro derecho laboral debe hacerse tomando en cuenta “...fundamentalmente el interés de los trabajadores y la conveniencia social”. **Del análisis normativo y parafraseando lo expuesto por la doctrina, nos lleva a la conclusión de que efectivamente el salario mínimo es en nuestro sistema jurídico, económico y social, un piso mínimo fundamental que se debe tutelar por los administradores de justicia, por debajo del que no se permite, o deviene ilegítimo, cualquier pacto o convenio entre las partes” ...***

Ahora bien, el texto transcrito permite volver a señalar que el trabajo dignifica al hombre, por lo tanto, no se puede dar como retribución a esa labor algo que no se apegue a la justicia. Por esta razón, se debe dar un salario que sea acorde con el esfuerzo, el conocimiento y el tiempo laborado, con el objetivo de no abusar de las

capacidades del trabajador y de la condición económica desventajosa que pueda tener el trabajador ante el patrono.

Por consiguiente, el salario es la retribución recibida por el colaborador, en virtud del trabajo realizado, la cual debe ser justa y apegada a las condiciones y al tiempo laboral. Esto porque representa la razón por la cual el obrero realiza las labores. Asimismo, se puede indicar que este estipendio se puede otorgar en dinero, pero además se puede pagar en especie, siendo esto toda clase de bienes con los que se pueda beneficiarse el trabajador, como la comida, viáticos, transporte, entre otros, por tanto, esto puede ser visto como salario.

La concepción normativa del salario se encuentra en el artículo 162 del Código de Trabajo, la cual en lo que interesa refiere que el “...salario o sueldo es la retribución que el patrono debe pagar al trabajador en virtud del contrato de trabajo...”, por lo tanto, el salario son también las remuneraciones, como bonificaciones, comisiones, premios, zonajes, entre otros. En ese sentido, puede ser cualquier remuneración recibida por el trabajador en virtud de sus funciones.

Por causa de esa condición desventajosa señalada entre el trabajador y el patrono, el tema del salario está ampliamente regulado, toda vez que de los artículos 162 al 179, se instruyen normas que hacen referencia al salario y lo protegen. Por ser éste un derecho fundamental del trabajador, no resulta justo que una persona sea contratada sin recibir retribución alguna por las labores realizadas, pues no es solamente el salario un aliciente para realizar sus labores, sino que es el medio de sobrevivencia que ha proporcionado la sociedad para tener acceso a bienes de primera necesidad, como habitación, comida, vestimenta, entre otros.

d.2.3.) Prestación personal

La prestación personal conmina al trabajador a realizar las labores en forma personalísima, lo cual implica que una persona que es contratada para realizar una

función o un elenco de labores, debe de tener la capacidad de hacerlas, pues no puede incluir a terceros para que realicen las funciones que no puede hacer, siendo que la relación de trabajo es personalísima y no puede cederse o prorrogarse a un tercero.

Este punto es de suma importancia, pues cuando el patrono contrata a un sujeto para realizar funciones, tiene toda una estructura de contratación, lo cual crea un ejercicio con el fin de escoger a una persona que tenga no solo las capacidades técnicas de desarrollar una labor, sino las capacidades sociales y aun hasta por la imagen del colaborador. Por lo tanto, una vez contratada una persona no puede intervenir un tercero en la realización de las labores.

Adicionalmente, se debe tomar en cuenta que toda relación genera obligaciones, por lo cual si ésta se incumple, podría arrojar causales de despido, razón por la cual la intervención de un tercero es inadmisibles en una relación laboral, pues así no tendría el patrono un parámetro certero para poder disciplinar al trabajador.

Otro aspecto importante a la hora de hablar de la prestación personal se introduce por parte de la modernidad, pues en la actualidad muchas labores se pueden hacer a distancia. Esto permitiría que las labores se hagan por un grupo de personas y no por aquella que fue contratada, ya que al trabajar en forma remota no hay certeza por parte del empleador de que el trabajo se esté realizando de manera personal. Sin embargo, hay una obligación contractual del trabajador que lo compromete no solamente a realizar el trabajo con la maestría o capacidad por la cual fue contratado, sino a realizarlo de manera personalísima. Esto porque de involucrarse terceros en estas actividades, se podrían generar más obligaciones al patrono, lo que a toda vista perjudica las intenciones de cualquier patrono, pues tendría más obligaciones por un único trabajo realizado.

Cuando se habla de la prestación personalísima, se hace referencia a otro elemento de la relación laboral que está sumamente relacionado: la exclusividad. En este caso,

el trabajador se compromete a tener una relación única y exclusiva con un patrono, lo que le prohíbe realizar las mismas funciones con otros patronos. Esto es algo característico en nuestro país en las relaciones laborales estatutarias, pues se puede pagar un concepto por dedicación exclusiva, en el cual el trabajador se compromete a realizar funciones únicamente con aquel patrono que lo contrató.

Este aspecto es de suma importancia, pues dependiendo el giro de la empresa, no se contrata a un trabajador solamente para tener su fuerza de trabajo, sino para tener sus capacidades en forma exclusiva. A partir de ello, se beneficia la empresa por la función exclusiva de aquel trabajador, en virtud de sus capacidades, lo cual también encierra un deber moral por parte del trabajador. Para ejemplificar tal situación, se podría hablar de un abogado litigante que sea contratado por ambas partes de un litigio, lo que no le permitiría ejercer su trabajo con honestidad, pues no podría defender a ambos clientes con absoluta transparencia.

d.2.4.) Ajenidad

La ajenidad se refiere a que las ganancias del trabajo realizado no van a ser para el trabajador sino para el patrono, pues de ser percibidas por quien presta el servicio, se estaría hablando de trabajo independiente. Es importante indicar que en este concepto los insumos para realizar las labores son suministrados por el empleador. Asimismo, la responsabilidad que genere la actividad es exclusiva del patrono, el cual se compromete en condiciones y plazos de entrega.

Entonces, se debe indicar que tanto los frutos percibidos por la realización del trabajo, o posibles ganancias serán del empleador, quien a cambio de las labores dará al trabajador el salario correspondiente. De otro modo, el colaborador pasaría a ser socio si se dividieran las ganancias de los contratos de servicios u otros de formas iguales. Adicionalmente, se hablamos de los riesgos, siendo éstos exclusivos del patrono, quien no solo asume los riesgos inmersos en la entrega y la calidad del trabajo, sino también de los riesgos a los que se enfrenta el trabajador. Por lo tanto si

éste sufre un percance en la realización de sus labores, es algo que asume en forma completa el empleador, para lo cual la norma le conmina a tener una póliza contra riesgos de trabajo, así como prever las enfermedades y los accidentes que se puedan producir por la ejecución de las labores.

d.2.5.) Dependencia económica

Cuando se habla de la dependencia económica, se indica que el trabajador depende de las ganancias percibidas por la realización de las labores ejecutadas, pues como se ha hablado del salario y se comprende su conceptualización, teniendo en cuenta que es la retribución por las labores desempeñadas. La dependencia indica que el trabajador necesita y depende de dicha erogación patronal a fin de satisfacer sus necesidades básicas. A pesar de que el elemento de la dependencia ha sido poco desarrollado a nivel nacional, es de importancia para la innovación de las relaciones laborales, pues a pesar de que se trabaja en forma remota, la dependencia económica sobre el pago que pueda percibir el trabajador hará que exista esa relación. Esto es de suma importancia para el trabajador recibir el pago por sus labores, pues depende económicamente de éste, ya que a través de él accede a servicios básicos de subsistencia.

Tal situación pone al trabajador en un grado de dependencia, obligándose a realizar las labores por las cuales fue contratado, esforzándose por cumplir con cada una de las solicitudes de su patrono con el fin de poder percibir el pago por sus esfuerzos, puesto que el estipendio resulta fundamental para el trabajador, pues a través de él llena sus necesidades básicas.

d.2.6.) Profesionalidad

Como último de los elementos de la laboralidad, se hará referencia a la profesionalidad, la cual es la experiencia que pueda tener el trabajador para realizar las obras por las que ha sido contratado. Es importante tomar en cuenta que pocas

son las ocasiones cuando una persona es contratada sin tener la mínima idea de lo que debe hacer, razón por la cual dicha profesionalidad comprende tanto la preparación académica que pueda acuñar el trabajador, como la experiencia práctica necesaria para realizar una labor determinada, lo cual le habilita para ejecutar con experticia la actividad por la cual fue contratado.

f.) Seguridad social

f.1) Definición y objetivo de la seguridad social

Resulta un gran reto definir la seguridad social, tema que ha sido de amplio manejo a nivel internacional y por el cual muchas personas han luchado en forma plena. En ese sentido, a grandes rasgos la seguridad social es un sistema basado en cotizaciones que garantizan la protección de la salud, las pensiones, el desempleo y otras prestaciones sociales, con sustento económico estatal. Como ya se ha señalado, el tema de la seguridad social inició su lucha en virtud de los derechos laborales de las personas; en el país, sus inicios fueron dirigidos a la masa laboral, sin embargo, con el transcurrir de los años se fue expandiendo la cobertura social a todos los pobladores del país, fuesen cotizantes o no.

La seguridad social se define de amplia manera en el Convenio 102 de la Organización Internacional de Trabajo, en la cual se regulan las normas mínimas de la seguridad social, regulándose sobre temas como asistencia médica, prestaciones en dinero por enfermedad, por desempleo, por vejez, por enfermedad de trabajo o accidente laboral, prestaciones familiares o beneficios familiares, prestaciones por maternidad, por invalidez y el pago de prestaciones al conyugue sobreviviente. Con todas estas colaboraciones estatales, se busca un fortalecimiento del ser humano, pasando así de una etapa de la humanidad en donde la producción era el fin último de la cuestión laboral, a una humanización de las relaciones laborales.

La seguridad social crea una gran estabilidad en el beneficiario, ya que mediante una contribución solidaria todas las personas se pueden ver favorecidas por la protección social, con el fin de recibir subsidios por maternidad o al estar incapacitados e imposibilitados para trabajar ya sea en forma momentánea o permanente. Esto permite que las personas tengan seguridad de que pueden tener una vida digna.

Toda vez que la seguridad social está ampliamente regulada tanto por la Constitución Política, como por convenios internacionales, asimismo como por la Declaración Americana de Derechos Humanos, entre otros, tales coberturas son obligatorias. Además, la contribución que debe realizar cada uno de los contribuyentes resulta necesaria para la seguridad social, siendo ésta obligatoria y exigible.

Asimismo, se debe tomar en cuenta que en nuestro país la seguridad social tiene un aporte tripartito, con contribución estatal, patronal y obrera, esto con el fin de lograr la universalización de los seguros sociales, pues en nuestro país el seguro social cubre prácticamente a toda la población.

Con respecto a la seguridad social, Villagorda (1984) refiere lo siguiente:

“...La Seguridad Social tiene objetivos más vastos que los de prevenir o aliviar la pobreza. Constituye la respuesta a una aspiración de seguridad en un sentido más amplio. Su propósito fundamental es dar a los individuos y a las familias la tranquilidad de saber que el nivel y la calidad de vida no se verá significativamente menoscabada por ninguna circunstancia económica y social. Para ello, no es solo menester satisfacer las necesidades a medida que aparecen, sino igualmente comenzar a prevenir riesgos...”

En virtud de lo citado, se puede señalar bajo la óptica del investigador que el tener una seguridad social de alto calado entre la población y de alta calidad ha permitido que haya una gran estabilidad social, a diferencia de otros países del área que han

pasado por largas épocas de confrontación armada, pues esto brinda al ciudadano una estabilidad y seguridad mental que le han permitido ver los diferendos desde otra óptica, pudiendo solventarse los mismos en una mesa de discusión.

En relación con la seguridad social, se deben citar extractos de la resolución número 01247, ya evocada y emitida por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, la cual refiere lo siguiente:

*“...El artículo 73 de la Constitución Política dispone: “Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine./ La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social./ No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales./ Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales” (énfasis agregado), mientras que el numeral 74 siguiente contempla que “Los derechos y beneficios a que este Capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de **justicia social** y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, y **reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional**” (énfasis agregado)...” (El sublineado no corresponde al original).*

A partir de lo anterior, se puede rescatar que los seguros sociales son obligatorios y que los montos recaudados para tal fin deben ser usados estrictamente para el

beneficio de la seguridad social y sus beneficiarios. Por esta razón, sus beneficios son irrenunciables, así como sus obligaciones, siendo de suma importancia que las políticas sociales acogidas por el Estado buscan una solidaridad nacional permanente. Por consiguiente, se debe tener claro que los beneficios de la seguridad social una vez acogidos pueden ampliarse, sin embargo, no pueden disminuirse, pues debe existir una progresividad de los derechos humanos acogidos por principio constitucional.

Continúa señalando la resolución de marras lo siguiente:

*“...Gustavo Radbruch, diputado constituyente alemán de 1919 (Constitución Weimar), y profesor de Heidelberg, es de los primeros, sino el primero, en exponer sobre este nuevo derecho, en cuyo contenido, conforme a la declaración de los derechos del trabajo, además del derecho colectivo, consejos de empresa y económicos, derecho individual del trabajo, se ubica el derecho a la ‘seguridad social’, que parte ‘...de la protección a la maternidad y de la educación y preparación del niño para llegar a la preservación de la salud y de la vida, y a la ayuda al hombre y a su familia cuando los riesgos de la actividad y de la vida provocan la imposibilidad de trabajar’. (De la Cueva, op. cit.: 21; pueden verse, respecto a esa nueva clasificación y al derecho a la **seguridad social** como parte del derecho **social**, las pp. 69 a 79). La **seguridad social**, tema complejo, se delimita mejor a partir de 1942 con el Informe de Beveridge en Inglaterra, que delinea un plan de **seguridad social** que aspira ‘a abolir la necesidad y asegurarle a cada ciudadano, deseoso de servir de acuerdo con su capacidad, en todo tiempo, ingresos suficientes para afrontar sus responsabilidades’ (Cabanellas, Guillermo (1881). Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, (18ª. ed.), Argentina: Imprenta de los Buenos Aires S.A., T. VII, p. 332)*

(...)

De esta manera, se complementa todo lo referente a los derechos civiles y políticos -propios de nuestra democracia liberal- con un Estado Social de Derecho que reconoce la necesidad de que el Estado procure el mayor bienestar de todos y todas las habitantes del país, dando paso a una mayor consolidación de la paz social que ha reinado hasta nuestros días, permitiendo la armonía entre los factores de la producción -el capital y el trabajo-. La Sala Constitucional ha dicho que “una interpretación armónica de lo dispuesto por los artículos 21, 50, 73 y 74 de la Constitución Política, 1, 16 y 35 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, nos permite concluir que toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la enfermedad, la vejez y de la incapacidad que proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia” (Voto 10939, de las 14:30 horas del 12 de diciembre del 2000)...” (Lo resaltado no corresponde al original)

Por ende, queda claro que las políticas adoptadas por el Estado son propias de un estado social de derecho, el cual tiene como principal objetivo el bienestar del ser humano, lo que provoca y promueve paz social, permitiendo no solo que las personas tengan dinero para sus necesidades básicas, sino también que gocen de un ambiente sano, teniendo así una salud integral. Solo basta decir que las políticas de seguridad social buscan que las normas laborales puedan ser interpretadas con el mayor beneficio para el trabajador, en justa aplicación de los principios de justicia y solidaridad social. Por lo tanto, se busca que las normas legales se analicen además a la luz de la conveniencia social.

f.2.) Principios de la seguridad social

Para cumplir con los objetivos de este estudio, vale la pena hacer un repaso de los principios que conforman la seguridad social. No obstante, no se ahondará ampliamente en ellos, pues lo que se quiere es tener una percepción de los mismos a fin de poder comprenderlos y aplicarlos.

El Principio de Universalidad indica que todas las personas deben participar de los beneficios de la seguridad social, pues éste es un derecho humano y fundamental. Por lo tanto, resulta un derecho de orden constitucional. El Principio de Solidaridad va equiparado con el de Universalidad, pues así como todos pueden y deben verse beneficiados de la seguridad social, éste señala que todos en forma mancomunada deben aportar económicamente para financiar la asistencia brindada.

Por otro lado, se encuentra el Principio de Unidad, el cual busca que los servicios prestados sean uniformes para que según las características del asegurado se otorguen prestaciones y beneficios similares para todos, pero además siendo prestados por un solo ente u órgano del Estado, que se especializará en la prestación de los servicios a fin de que haya eficiencia y bajo costo en la ejecución del servicio, lo cual resulta una responsabilidad del Estado.

Además, se encuentra el Principio de Igualdad, el cual refiere que se debe dar igual trato a quienes se encuentran en las mismas condiciones y trato diferenciado a quienes se encuentren en condición diferente, con el objetivo de que se dé un mismo servicio según las condiciones en las que se encuentre.

Asimismo, se encuentra el Principio de Evolución Progresiva de los Beneficios de la Seguridad Social, lo cual por un lado refiere a que los beneficios deben ir aumentando paulatinamente y así superar los mínimos establecidos por los convenios suscritos con la Organización Internacional de Trabajo. A la vez, este principio prohíbe el

retroceso de los derechos ya adquiridos, porque invita a que los derechos vayan en crecimiento y no sean eliminados.

También, se encuentra el Principio de Concordancia de la Seguridad Social con la Realidad Económica, pues conmina al Estado a que el crecimiento del Estado vaya aparejado con el de la seguridad social, pues de otra manera o resulta insostenible o lesiona los derechos de las personas quienes pueden estar recibiendo mejores servicios, pero no los tienen por negligencia estatal.

También, el Principio de Participación Social habilita a que los grupos beneficiarios tengan representación directa en la administración del seguro social y en las entidades u órganos que los administran. Tiene relación con éste el Principio de Integralidad, pues señala que los servicios o sistemas deben encontrarse acordes con la necesidad de los grupos beneficiarios, indicando que no solamente debe cubrir los riesgos que podríamos denominar como comunes, por ejemplo el de vejez, invalidez y muerte, o enfermedad y maternidad, pero además proteger otros que puedan relucir de la dinámica del país.

Asimismo, aparece el Principio de Inmediatez, el cual refiere que los servicios deben llegar en forma oportuna al beneficiario, siendo efectivos, eficaces y de fácil acceso para todos.

Otro de los principios es el de Subsidiariedad del Estado, siendo entonces el Estado el obligado a suplir las necesidades de la seguridad social en el caso de que el órgano u ente no puedan hacerlo por sus propios medios o ingresos. Este último tiene una íntima relación con el Principio de Asignación Preferente de Recursos, el cual señala que la asignación de recursos económicos a los programas de seguridad social debe darse de forma preferente antes que otros programas (Calvo León, 1998, y Meza-Lago, 2004, pág. 11-25).

Al indicarse los principios que cubren la seguridad social, entonces se concluye la parte meramente doctrinaria, con lo cual asentamos un marco teórico a fin de poder comprender los datos recabados y poder así tomar un norte que nos guíe para poder realizar conclusiones apegadas a la realidad del entorno laboral que se está escrutando.

CAPÍTULO III: METODOLOGÍA

1. El paradigma, el enfoque metodológico y el método seleccionado

Como se ha indicado con anterioridad, en el presente trabajo se busca comprender si la relación mantenida entre el Ministerio, las asociaciones de desarrollo y los colaboradores es una relación laboral. Por esta razón, con el fin de comprender la situación y siendo que en la práctica no se tienen todos los elementos para utilizar el método científico, se utiliza con la finalidad de llegar a una conclusión fiable el método investigativo. A través de éste, se intenta descubrir cómo en la realidad se ejecuta el programa y así comprender su actividad y contenido con los elementos que se puedan indagar.

Con el objetivo de comprender la parte teórica del proceso, se ha obtenido información de tres grupos: primero, la doctrina a fin conceptualizar una relación laboral y tener certeza de que es en sí una relación de índole laboral; después, la legislación, pues esto permite comprender cómo en el país se definen estos términos y su forma de aplicación; además, como tercer medio se tiene la jurisprudencia, pues sabemos de este modo cómo los jueces de este país aplican la norma en conjunto con la doctrina a la realidad de las situaciones que permitan comprender qué es una relación laboral y cuáles elementos la fundamentan. Asimismo, la información recabada de estos tres grupos sirve para ponerla bajo el prisma de la relación en estudio a fin de poder constatar si hay o no relación laboral.

Otra situación importante es que se ha hecho una investigación de campo en la cual se ha buscado realizar entrevistas a los diferentes actores para conocer su percepción respecto del programa y su aplicación para tener una percepción de la implementación del programa. Esto puede arrojar información importante que permita llegar a conclusiones y así comprender si se está o no ante una relación laboral, si se puede hacer una generalización o si habría que revisar cada caso en concreto, permitiendo mejorar las recomendaciones, pues nos lleva a un estado más realista de lo que ocurre en la realidad con la aplicación del programa.

2. Descripción del contexto o del sitio donde se lleva a cabo el estudio

El PRONAE es aplicable en zonas urbanas marginales o de escaso desarrollo social o en áreas rurales con bajos índices de desarrollo y las personas que acceden al programa tienen que encontrarse en condición de pobreza, para lo cual se les hace un pequeño estudio a fin de conocer sus condiciones sociales, pues los medios con los que se financia el programa son provenientes del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (en adelante Fodesaf). El objetivo de dichos fondos es asistir a personas de escasos recursos, por tanto, no puede utilizarse en otro tipo de población. Así mismo como se ha mencionado con anterioridad, se ha consultado a los directivos de las instituciones involucradas para conocer cuál es la aplicación real del proyecto y comprender si los recursos con los cuales se financia el programa realmente llegan a esas personas con dificultad económica.

3. Las características de los participantes y las fuentes de información

Como se ha indicado, con el objetivo de tener una comprensión más plena del asunto se ha buscado hacer participar a personas que han tenido relación con el asunto bajo estudio. Por tal razón, se ha buscado hablar con las siguientes personas: la señora Odilie Arias Jiménez, Directora de Inspección y el Gilbert Alfaro Morales, Director Jurídico, ambos de la CAJA, así como el señor Danilo Salas Herrera, Jefe del PRONAE, la señora Luzmilda Argüello Villalobos, Directora del Liceo de Tarrazú administrado por el Ministerio de Educación Pública y el señor José Zamora Pérez, Coordinador de Políticas de Empleo de la Municipalidad de Desamparados. Todos ellos están involucrados en la cuestión bajo estudio desde diferentes ópticas. Con los primeros tres, se trata de tener una óptica de cómo se ha visto el programa desde sus diferentes instituciones, y en el caso de la señora Argüello Villalobos y el señor Zamora Pérez, son personas que han solicitado la colaboración del PRONAE para aplicarlo en sus comunidades.

Todos los involucrados son profesionales y como se ha indicado laboran para el Estado, pudiendo indicarse que tienen un estatus social medio medio y medio alto,

por tanto, son personas con suficiente criterio técnico para hablar con respecto al programa.

4. Las técnicas e instrumentos para la recolección de los datos

Como se ha mencionado, se está utilizando un método investigativo, razón por la cual se ha conversado con los diferentes actores indicados con la finalidad de que manifiesten el conocimiento que tienen respecto del programa. Por lo tanto, se tiene material impreso con el que el PRONAE realiza sus actividades.

Así mismo, a los funcionarios indicados se les hicieron múltiples consulta con respecto al programa, desde el lugar o posición en la que se encuentra en relación con el programa, por ejemplo si ha utilizado el programa, o si considera que hay relación laboral, pero propiamente no se utilizó una plantilla para entrevistar a los diferentes escrutados, pues se pretende que se expresen respecto del asunto bajo análisis.

CAPÍTULO IV.
ANÁLISIS
E
INTERPRETACIÓN
DE RESULTADOS

1. Análisis de resultados

- ❖ El PRONAE fue creado mediante el Decreto Ejecutivo N° 29044-MTSS-COMEX, en el cual se señalan las funciones de dicho órgano.

A partir de la investigación hecha, se observa que el PRONAE es creado por mandato constitucional, naciendo del artículo 72 de dicho cuerpo normativo, el cual refiere que siempre y cuando el Estado no tenga un seguro por desocupación, debe tener un sistema de protección para las personas o sujetos que se encuentren desocupados en forma involuntaria. Ahora bien, el mismo artículo constitucional refiere en forma amplia cuál es la función primordial que debe cumplir el programa, la cual es integrar o reintegrar al trabajo a las personas en edad laboral.

Esto se complementa con lo dicho en el considerando tercero del citado decreto, pues señala que es el Ministerio quien debe establecer y desarrollar las acciones y estrategias, la cuales desde una perspectiva integracionista e igualitaria fomenten el mejoramiento de la productividad y empleabilidad de los trabajadores a nivel nacional.

Lo dicho permite comprender que el Estado tiene un interés no solo por crear fuentes de empleo, sino por desarrollar política de empleo que favorezcan a la población. Dichas políticas son estructuradas y dirigidas por el Ministerio, el cual a su vez fomenta el desarrollo de éstas al establecer el PRONAE, el cual se crea como una herramienta para fortalecer la educación, pues también es utilizado para fomentar la capacitación, brindando subsidios para que personas de poblaciones de bajo desarrollo económico puedan acceder a dichos estudios, sin que eso pese en su propia manutención, sino que se les ofrece un incentivo dinerario o subsidio para mejorar sus conocimientos y así tener acceso a oportunidades laborales, a las cuales de otro modo no podrían encontrar, lo cual claramente incide en la empleabilidad de los sujetos.

Además, se fomentan proyectos de desarrollo, donde las personas de las comunidades menos favorecidas pueden acceder a empleos de corto plazo o plazo definido de corta duración, por lo cual tienen un ingreso estable.

- ❖ El PRONAE busca incluir a personas de zonas urbanas y rurales socialmente deprimidas en programas laborales de corta duración que tengan un interés benéfico para la comunidad.

El enunciado es verificable fácilmente en el anexo “Boleta de Información Sociolaboral”, el cual es un documento que busca hacer una investigación de la situación social, económica y laboral del sujeto que requiere ser integrado en el proyecto comunal. Además, el considerando quinto del cuerpo normativo de marras señala que los programas de desarrollo creados para enfrentar el desempleo se deben enfocar en las áreas de menor desarrollo.

- ❖ El fin principal del PRONAE es insertar o reinsertar a personas al mercado laboral.

La importancia de este resultado trasciende en que el programa se centra en crear oportunidades laborales para aquellas personas que se encuentran desempleadas o subempleadas. Por lo tanto, deja claro que no se enfoca en personas que no tienen ningún ingreso, sino en aquellas que laboran menos de cuarenta y siete horas semanales y reciben un ingreso menor al salario mínimo según su clase ocupacional. A partir de ello, se percibe que el fin no es solamente el emplear a las personas, sino recatarlas del estado de pobreza, lo cual resulta tener un interés loable.

- ❖ La CAJA vela por el correcto aseguramiento de trabajadoras y trabajadores bajo los distintos regímenes que administra.

Otro de los resultados que aunque parece obvio es de suma importancia para el objeto del presente estudio, pues ayuda a comprender que la CAJA es la llamada a administrar y gobernar todo lo relativo a los seguros sociales, teniendo la capacidad de

autoadministrarse, pudiendo crear la normativa necesaria que le permita llevar a efecto sus deberes encomendados constitucionalmente, conformándose así la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social. A partir de ello, se establece que las coberturas del seguro social y su ingreso son obligatorias para todos los trabajadores, los cuales reciben salario, debiéndose de tomar en cuenta que el elemento determinante de una relación laboral es la subordinación. De esta manera, si la institución detecta que se está llevando a cabo una actividad laboral donde los trabajadores no se encuentran incorporados a los regímenes de la seguridad social, la institución de oficio puede investigar la situación, determinando si existe o no una relación laboral, por tanto, el patrono debe pagar las cargas sociales correspondientes.

- ❖ El interés para la CAJA y en sí de la seguridad social es que todas las personas que laboren coticen para los distintos regímenes administrados por la institución.

Como ya se ha mencionado, la administración de los seguros sociales por parte de la CAJA tiene raigambre constitucional en su artículo 73, sin embargo, la misma Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en su artículo primo, señala con claridad que la institución administra los seguros sociales obligatorios. Posteriormente, en su artículo tercero refiere que las coberturas del seguro social son obligatorias para todos los trabajadores manuales e intelectuales. Lo anterior se reafirma con los principios de la seguridad social esbozados, como lo son el de Universalidad y Solidaridad, no obstante, la protección de dichos intereses no son únicos de la sociedad costarricense, pues la misma Declaración Universal de Derechos Humanos señala en sus artículos 22 y 25 la necesidad de facilitar a los miembros de la sociedad el acceso a la seguridad social, buscando satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales que permitan la dignidad y libre desarrollo del ser humano. En forma más precisa, el artículo 25 de dicho cuerpo normativo aduce que se debe proveer “...un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por

circunstancias independientes de su voluntad...". Ahora bien, todos los beneficios, subsidios, políticas y demás instrumentos sociales que requiere la población a fin de vivir de una manera digna se financian mediante la cotización a los distintos regímenes administrados por la administración. A partir de ahí, surge la importancia de la función de afiliación que realiza la CAJA, pues de otro modo los indicados beneficios son insostenibles e inotorgables.

- ❖ Para determinar si existen relaciones laborales en los proyectos que fomenta y apoya el PRONAE, los inspectores de la CAJA deben hacer las investigaciones correspondientes para encontrar elementos de laboralidad.

Ahora bien, este resultado parece determinante en el estudio que se está realizando, pues no se puede dar por sentado que en ninguna de las actividades productivas comunitarias fomentadas por el PRONAE no exista una relación laboral. De igual forma, no se puede asegurar que siempre que se realice un proyecto promovido por el PRONAE exista una actividad laboral, por lo tanto, corresponde a los inspectores de la Seguridad Social el valorar los elementos esenciales de las relaciones laborales en virtud de los principios del derecho laboral. Así mismo, el ajustarse a los procedimientos administrativos regulados en el Reglamento para Verificar el Cumplimiento de las Obligaciones Patronales y de Trabajadores Independientes permite proteger los derechos fundamentales de los administrados, toda vez que se realizando un debido procedimiento que permite que los patronos o trabajadores independientes puedan oponerse a los datos encontrados por la administración.

Lo anterior encuentra sustento en las palabras ofrecidas a esta investigación por la Licda. Odilie Arias Jiménez, en su condición de Directora de Inspección de la Caja Costarricense de Seguro Social, quien señaló al respecto de los proyectos fomentados por el PRONAE que son "*...un asunto casuístico y que no se puede generalizar, pues se debe de analizar cada caso de forma separada...*". Sin embargo, de lo conversado con ella "*...hace hincapié en que se debe de aplicar la normativa de la seguridad social, así como amparar los derechos de los trabajadores...*"

Por lo tanto, la función de los inspectores de la seguridad social no es solamente importante, sino necesaria a fin de valorar en virtud al bloque de legalidad que cobija el actuar de la administración y si dichas relaciones contienen elementos de laboralidad o no.

- ❖ En algunos casos, los grupos comunales que solicitan la colaboración del PRONAE para ejecutar una obra comunal de bien social generan elementos necesarios de laboralidad en la actividad llevada a cabo.

Uno de los resultados más valiosos para la presente investigación es el presente. Ahora bien, se debe tener claro que el PRONAE fomenta dos tipos de proyectos: los de formación ocupacional, fomentando la educación técnica, y los productivos o laborales, en los cuales se fomenta la formación de fuentes de trabajo. Ahora bien, en el proyecto que se está analizando son las que se encuentran reguladas en los incisos b), d), e) y f), del artículo 2 de la Decreto N° 29044-MTSS-COMEX.

Así las cosas, para comprender si existe una relación laboral se deben de revisar los elementos de prestación personal, la subordinación y la remuneración, así como otros elementos importantes, como la ajenidad y la dependencia económica.

En ese sentido, se puede iniciar haciendo la pregunta: ¿A quién benefician los proyectos elaborados? Según las palabras del Lic. Danilo Salas Herrera, Jefe del PRONAE, éste refiere que lo que intenta el PRONAE *“...es una cuestión proyecto social, tiene que haber aporte comunal, la municipalidad ayuda, pero la gente tiene que dar su fuerza para que la misma comunidad se beneficie...”* Por lo tanto, no hay un beneficio directo para el beneficiario, sino indirecto, pues realiza obras que puedan solucionar problemas existentes en la comunidad.

Otro de los elementos es la dependencia económica. Es evidente que los proyectos se implementan en áreas económicamente deprimidas, por lo tanto, cualquier ganancia económica representa un alivio para estas personas, pues efectivamente sí se puede

indicar que existe una dependencia económica a pesar de ser proyectos de corta duración.

Este elemento va de la mano con la remuneración. Aquí se encuentra una encrucijada, pues el PRONAE señala que el dinero facilitado a los beneficiarios no es un salario, sino un subsidio. Ahora bien, cuál es interés primordial de aquellos que participan en dichos proyectos: será únicamente el realizar obras de desarrollo comunal o tener ingresos para poder cubrir sus necesidades. En ese sentido, por ejemplo en su declaración la Licda. Luzmilda Argüello, en su condición de Directora del Liceo de Tarrazú, señaló que en uno de los proyectos que estuvieron realizando en el Colegio se tuvo a un trabajador que tenía a sus hijas estudiando en el colegio y que estuvo laborando por un largo tiempo en los proyectos. A partir de lo expuesto, supuso un auxilio para aquella persona, lo que nos deja la percepción de que aquellos que participan en el programa lo hacen a fin de satisfacer sus necesidades básicas.

En los artículos 16 y 17 del citado Decreto, se indica cómo se facilita el subsidio a los beneficiarios, además en resolución 2013-000948 de las 10:05 horas del 16 de agosto 2013, dictada por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, la cual será analizada con mayor detalle, señala que se puede determinar si lo que se le facilita a un trabajador es un salario como motivación. Por lo anterior, si la motivación es el recibir una ventaja económica por el trabajo prestado, se puede catalogar tal remuneración como un salario. Si por lo contrario la realización de la labor tiene una motivación altruista, no se percibe ningún ingreso, y por lo tanto, no se podría determinar una relación laboral.

Por lo anteriormente señalado y al ser la actividad dirigida a un grupo de difícil condición económica, se podría decir que la remuneración no es un subsidio, sino un salario, pues se recibe no para mantener un estilo de vida, sino para poder satisfacer las necesidades básicas.

Con respecto al salario, la resolución número 32-2013 de las 16:10 horas del 20 de noviembre del 2013, emitida por el Juzgado Contravencional de Tarrazú, Dota y León Cortés, que analiza una infracción interpuesta por la CAJA en contra del Liceo de Tarrazú, al estar infringiendo éste las normas de la seguridad social, al aplicar un proyecto constructivo patrocinado por el PRONAE determina:

*“...El hecho de que un decreto establezca que los fondos por lo (sic) cuales se paga un trabajador provienen de un subsidio como el que nos ocupa y que por lo tanto no tienen figura de salario o que no es necesario realizar el aporte a la Seguridad Social, no podría contrariar las obligaciones establecidas en la ley, que inclusive posee rango superior a lo establecido en un decreto emitido por el Poder Ejecutivo. Dicha obligación legal, se rescata de las siguientes leyes: **artículo 70 inciso i del Código de Trabajo, así como del artículo 3, 30 y 37 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y el artículo 7 del Reglamento de Seguro de Salud...**”*

Ahora bien, se encuentra en el presente asunto que se dio una prestación personal de los servicios realizados, pues así el mismo Decreto lo determina, pues conmina a que cada uno de los trabajadores ingresados al proyecto deban prestar una cierta cantidad de horas semanales, las cuales deben prestarse en forma personalísima, sin tener la oportunidad de ser sustituidos por otras personas, lo cual se señala de manera categórica en el artículo 17 de la norma citada.

Como último de los elementos que permiten llegar a este resultado, estaría el análisis de la subordinación dentro de los proyectos. Así, en el caso bajo análisis se puede tomar en cuenta que es el grupo comunal o asociación de desarrollo que supervisa a los trabajadores. Esto se puede observar en el anexo “Convenio de Coordinación y Cooperación”, el cual es uno de los instrumentos utilizados por el PRONAE, a la hora de pactar el financiamiento de la mano de obra en un proyecto de desarrollo, en el cual se puede observar en el inciso f) del acápite “Primera: Obligaciones y

Responsabilidades del Representante Legal de la Asociación firmante”. Éste refiere que la asociación comunal es responsable de “...presentar en la forma y fechas que se determine, al Departamento de Generación de Empleo, listado de deserciones y de participantes (as) que no han cumplido con el aporte de tiempo, en las actividades del proyecto, para hacerse acreedores al subsidio socioeconómico que brinca el PRONAE. En caso de incumplimiento de este informe o que fuera omiso, incorrecto o extemporáneo, el representante legal, será responsable del reintegro respectivo de cualquier suma pagada de más...”, lo que conlleva una supervisión por parte del grupo comunal en relación con el trabajador, pues debe tener dichos datos para que pueda verse beneficiado del “subsidio” o salario que es otorgado por parte del PRONAE, además, de lo conversado con la Licda. Argüello esta manifiesta que “...sí hay responsables, en este caso la Junta Administrativa, la Dirección y el ingeniero.

Manifestó que “la persona beneficiaria da número de cuenta cliente, para que le depositen mes y medio después de iniciado el proyecto y se le paga cada quince días, lo cual ha ayudado a la comunidad para que puedan laborar en el proyecto...”. Esto deja ver que quienes eran encargados de supervisar la obra y los trabajadores eran la Junta Administrativa, la Dirección y el ingeniero. Además, señala que se les solicitó a los trabajadores que suscribieran una póliza contra riesgos de trabajo.

Asimismo en el resolución número 32-2013 de las 16:10 horas del 20 de noviembre del 2013, dictada por el Juzgado Contravencional de Tarrazú, Dota y León Cortés, se señala refiriéndose al caso en concreto que “...en el presente caso, este juzgador no va a entrar a ahondar en si realmente existía o no relación laboral, máxime que se cuenta con el Informe de Inspección 1608-0164-2013-R (...) lo cual devendría en suficiente en acreditar que existía una relación laboral, donde se abstraen elementos como lo vienen a ser la prestación personal de un servicio, subordinación y remuneración...”

Por lo tanto, con base en el material indagado, se logró determinar que en el presente asunto bajo análisis sí existió una relación laboral, pues se ubicaron los elementos esenciales para determinar una relación laboral. Así mismo, se deben aplicar

principios como la Primacía de la Realidad, el In Dubio Pro Operario, a fin de no lesionar los derechos de los trabajadores que colaboran en los proyectos que se vayan a realizar en los distintos proyectos.

- ❖ No se lograron evidenciar elementos de subordinación entre los beneficiarios del PRONAE y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En sentido contrario, no se encuentra que sea el PRONAE quien tiene una relación laboral con los trabajadores, pues como se indicó con el anexo “Convenio de Coordinación y Cooperación” las responsabilidades de supervisar a los trabajadores corresponde de los grupos o asociaciones comunales, las cuales remiten al PRONAE el informe para hacer el depósito de las sumas pagaderas a los trabajadores. Sobre las obligaciones de las citadas asociaciones, se puede observar también el anexo “Obligaciones y Responsabilidades del Representante Legal de la Agrupación Firmante”. Por ende, a partir de una revisión de los citados instrumentos no se encuentra mayor relación entre el órgano administrativo con los trabajadores. Así mismo, de las declaraciones de todos los actores indagados no se logran encontrar mayores indicios que permitan determinar una relación laboral entre el PRONAE y los trabajadores.

Los aspectos anteriormente desarrollados permiten que esta investigación tome un curso, permitiendo llegar a distintas determinaciones, lo cual sustenta y fomenta la creación de ideas a fin de poder brindar recomendaciones para que este tipo de programas se desarrollen de manera óptima en búsqueda del mayor beneficio de la población que está en condiciones de pobreza, recibiendo no solamente un salario, sino viéndose cubierta por los múltiples beneficios que otorga la seguridad social a los administrados.

2. Interpretación de los resultados

En forma generalizada, el método utilizado en el presente proyecto fue el investigativo, realizando distintas entrevistas y recabando los instrumentos utilizados a fin de saber cómo se ejecuta el programa administrado por el PRONAE en las comunidades. Por lo tanto, el alcanzar los distintos resultados a los que se llegó, resulta de gran relevancia para el presente análisis.

Como se observa en cada uno de los resultados alcanzados, se ha indicado cuáles son los insumos que permitieron arribar a éstos. Ahora bien, teniendo entonces dichos resultados nos podemos preguntar qué relevancia tienen y cómo se interpretan en relación con el objeto del estudio que se realiza.

A fin de contestar la primera interrogante, se debe indicar que los datos arrojados por el escrutinio hecho resultan de gran interés, pues se logró determinar que en el caso del Liceo de Tarrazú, que fue una de las instituciones que aplicó el programa, se comprobó la existencia de una relación laboral entre ésta y los beneficiarios u trabajadores. Como se indicó y sustentó con anterioridad, se lograron encontrar los elementos esenciales de una relación laboral, lo cual a la luz de los principios que permean las relaciones laborales permiten consignar la existencia de ésta.

Dicho resultado, el cual si bien es cierto no puede ser generalizado, no obstante, se pueden ubicar ciertas conductas que pueden estarse reproduciendo en otros proyectos en los cuales colabora el PRONAE, que si bien no están incluidos en una legislación como lo puede ser en este caso el Decreto que regula la función del PRONAE, pero que es lo que sucede en la realidad, o se podría decir que sería el contrato realidad. Por lo tanto, la aplicación del Principio de la Primacía de la Realidad en las diferentes actividades que puedan tener elementos laborales, permite comprender qué es lo que sucede en el campo, más que apegarse a un discurso o un documento -supuesto contrato-, el cual no ilustra cuál es la realidad de los hechos acontecidos.

Bajo el indicado enfoque y filtrando la información obtenida con los diferentes principios y elementos que permean el Derecho Laboral, permite llegar a los resultados antes señalados, lo cual a su vez lleva a las conclusiones que se ampliarán más adelante. Esto produce un insumo que se traduce en una recomendación para que la variable o resultado arrojado en el presente estudio pueda ser mejor digerido por la administración y por los distintos actores que intervienen en los proyectos que fomenta el PRONAE.

Con base en el análisis realizado, se pueden interpretar los resultados con los siguientes enunciados:

- ❖ El interés del PRONAE es insertar o reinsertar a personas en el mercado laboral.

Lo anterior se puede constatar en el Decreto número 29044-MTSS-COMEX, pues lo que promueve el PRONAE es la capacitación o los proyectos que generen fuentes de empleo, ya sea temporales o permanentes.

- ❖ En el afán de llevar a efecto el programa, los grupos comunitarios que solicitan ejecutarlo no se apegan a las estructuras de aplicación dadas por el PRONAE, de lo cual pueden surgir relaciones laborales.

Así como ha sido consignado en el caso bajo estudio, se verifica la existencia de una relación laboral, sin embargo, de la lectura integral del Decreto no se puede suponer que en todos los proyectos administrados por el PRONAE, se conforman relaciones laborales. Sin embargo, es importante aclarar que no solamente se debe hacer un análisis separado para cada caso, pues los resultados en el presente asunto pueden servir para sentar un precedente y encontrar una posible realidad del cómo se aplica el programa en muchos de los casos. Esto permite generar conclusiones y por ende recomendaciones a fin de evitar que se laboralice la figura aplicada por el PRONAE y así no tenga mayores diferencias con la inspección de la CAJA. Además, es

importante facilitar a los beneficiarios el acceso a los servicios de salud y a los derechos otorgados por la seguridad social, los cuales se pueden adquirir cotizando para los diferentes regímenes de la seguridad social.

- ❖ En su interés de hacer cumplir la normativa, el grupo de inspectores de la CAJA revisa las labores comunitarias realizadas por los grupos comunales, encontrando en algunos de los casos relaciones laborales.

Es claro, como ya se ha analizado, que la función del cuerpo de inspectores es velar porque todos los trabajadores asalariados o independientes formen parte de las coberturas del seguro social. Lo anterior se señala de manera clara en el artículo 20 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual señala lo siguiente:

“...Habrá un cuerpo de inspectores encargado de velar por el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos. Para tal propósito, los inspectores tendrán carácter de autoridades, con los deberes y las atribuciones señalados en los artículos 89 y 94 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social...”

Lo referido tiene gran relevancia, pues lo que se requiere es que el cuerpo de inspectores de la CAJA analice cada uno de los casos ajustando su criterio a derecho, como se ha indicado, en virtud de los elementos esenciales que permean las relaciones laborales, así como sus principios y que no se realicen informes con prueba poco contundente o escasa, sino que se pueda determinar con certeza y con prueba abundante la laboralidad de las relaciones, pues de encontrar proyectos que son fomentados por el PRONAE, se tengan elementos suficientes para señalar con certeza si existe o no una relación laboral.

- ❖ Existe incertidumbre por parte de PRONAE de que los inspectores les conminen a pagar las cargas sociales de aquellos que se ven beneficiados por el programa.

Por último, este enunciado tiene relación con el anterior, pues se debe hacer un estudio concienzudo que permita determinar con certeza la existencia de laboralidad en los proyectos fomentados por el PRONAE. Asimismo, debe haber claridad acerca de la parte a quien le correspondería el pago de las cargas sociales, pues de los resultados obtenidos en el presente estudio no se logra determinar que los trabajadores o beneficiarios tuvieran una relación de laboralidad con el PRONAE.

No obstante, se deben manejar los proyectos en apego a la normativa que los regula a fin de que el mismo PRONAE no genere elementos de laboralidad, que puedan ser analizados por el cuerpo de inspectores de la CAJA, lo cual traería el correspondiente pago de cargas sociales.

**CAPÍTULO V:
CONCLUSIONES
Y
RECOMENDACIONES**

1. Conclusiones

Toda vez que el asunto bajo análisis refiere a si el PRONAE y sus beneficiarios tienen una relación laboral o no, entonces se podría observar o revisar cuál es el fin principal del referido programa, lo cual se encuentra inscrito en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 29044-MTSS-COMEX, donde se crea el PRONAE. Dicho numeral señala lo siguiente:

- “...a) Promover la capacitación de personas trabajadoras desocupadas y subempleadas de comunidades vulnerables, con el fin de aumentar sus posibilidades de integración al mercado laboral, confiriendo prioridad en la formación de los recursos humanos de interés nacional*
- b) Favorecer el desarrollo de proyectos socioproductivos que se conviertan en alternativas de generación de empleo permanente.*
- c) Fomentar la capacitación para el empleo en empresas, asentadas en zonas de menor desarrollo relativo, según los alcances de las reformas inciso k) del artículo 20 e inciso a) del artículo 21 de la Ley de Régimen de Zonas Francas, N° 7210 de 23 de noviembre de 1990, modificados por Ley N° 7467 de 13 de diciembre de 1994.*
- d) Apoyar y desarrollar aquellas iniciativas de generación de empleo que incorporen entre sus objetivos la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.*
- e) Cooperar en el desarrollo de alternativas de empleo temporal y permanente para grupos que presentan problemas específicos de empleo, tales como: mujeres jefes de familia, jóvenes en riesgo social, movilizadas forzosos, exfuncionarios públicos, adultos mayores. Destacando a la vez, el cumplimiento de los alcances de la Ley 7600-Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, de fecha 29 de mayo de 1996 y su Reglamento.*

f) Brindar empleo temporal a personas desocupadas o subempleadas de bajas calificaciones, en la ejecución de obras de infraestructura comunal o de interés social.

g) Promover la formación ocupacional en Empresas Técnicas, mediante prácticas supervisadas, en experiencias con alto contenido formativo como estrategia para aumentar la empleabilidad en los jóvenes.

h) Fomentar, la aplicación de género (hombres y mujeres), en una proporción equilibrada, con el propósito de promover la igualdad de oportunidades en los diferentes proyectos sujetos de atención...”

Con base en lo anterior, es necesario hacer hincapié en que el fin último del programa es fomentar las oportunidades de trabajo para un sector desfavorecido de la población. Tal como se indica, serían personas desocupadas o subocupadas. Además, otro de los objetivos es favorecer la capacitación para este tipo de personas o comunidades, lo cual fomenta un mayor acceso a las oportunidades de empleo que tengan aquellos sujetos que se vean beneficiados o afectados por el programa.

Un aspecto que debe quedar claro son las palabras del Lic. Danilo Salas Herrera, quien es el Jefe del Programa Nacional de Empleo, pues él indica que lo que intenta el PRONAE es realizar obras comunales que mejoren las condiciones de la localidad. Por lo tanto, en tal afán se ha ayudado a construir escuelas, puentes, EBAS, ASADAS, entre otros. Esto se indica con claridad en el inciso a) del artículo 4 del citado cuerpo normativo, el cual señala lo siguiente:

Artículo 4º—Para los fines de este Reglamento se entiende por:

a) Proyecto: una serie de tareas y actividades organizadas y ejecutadas en un periodo determinado, con el objetivo de producir un bien o servicio, orientado a contribuir y/o satisfacer necesidades de grupos humanos, en pro del mejoramiento de sus condiciones de vida. Se destacan dentro de éstos, los proyectos socioproductivos, de

capacitación, de edificación de infraestructura básica, y para el desarrollo sostenible y conservación del medio ambiente..

Además, se debe valorar la forma como se solicita la colaboración al PRONAE, toda vez que un grupo comunal presenta un proyecto, el cual puede ser de construcción o mantenimiento de obras o espacios públicos, así como capacitación, lo cual es analizado y revisado por funcionarios del PRONAE, quienes determinan o no su aprobación; en caso de recibirla, se establece una comunicación con el grupo comunal, se les asesora y se entrevista a los posibles sujetos beneficiarios propuestos, a fin de saber si son de la comunidad y se encuentran en un estado de necesidad. Además, con el objeto de conocer si se encuentran desempleados o subempleados, pues de no contar con dichas características, no se pueden tomar en cuenta.

Una vez que se realiza dicho análisis, se genera una reunión entre los funcionarios del PRONAE, los personeros de las organizaciones sin fines de lucro y los beneficiarios, en la cual se aclaran las condiciones para realizar el proyecto, iniciando con el mismo; para esto, el PRONAE otorga un auxilio económico a los beneficiarios de ciento ochenta y cinco mil colones mensuales (¢185.000,00). Asimismo al tratarse de obras comunales, éstas deben tener una duración aproximada de tres meses, plazo prorrogable por un lapso cercano a los dos meses, no obstante, se intenta que el proyecto sea de corta duración.

Ahora bien, tomando en cuenta lo señalado, así como lo referido por los diferentes personeros de las instituciones públicas entrevistados (entrevistas visibles en los anexos I, II, III y IV), no se logró constatar que fuera el PRONAE quien supervise la realización de las obras. No obstante lo anterior, se coordina un seguimiento de las mismas con el grupo comunal para saber si corresponde seguir facilitando el subsidio a los colaboradores, pues de no cumplirse los compromisos suscritos, se puede poner fin a la colaboración.

En ese sentido, el PRONAE colabora económicamente con los indicados grupos comunales a fin de que se lleven a efecto obras para dichos sectores o se les dé capacitación a los beneficiarios. Por lo tanto, se trabaja como una especie de ente financista, el cual a partir de una solicitud hace el respectivo estudio y gira el monto correspondiente. Esto permite comprender que no es dicho órgano gubernamental quien ostenta la condición de patrono, pues éste no lleva mayor control sobre los sujetos propuestos y tampoco los sugiere, ya que simplemente valora por una cuestión de control “interno” si los beneficiarios cumplen con los requisitos necesarios para ser favorecidos con el subsidio.

Desde esta perspectiva, no hay una subordinación entre los beneficiarios y el PRONAE, pues el que se encarga de todos estos detalles y de que efectivamente los sujetos participantes cumplan con las labores diarias y con el horario es la organización sin fines de lucro, la cual remite únicamente una información del avance de la obra al PRONAE y la lista de asistencia. Esto con el fin de que se valore si se está cumpliendo con lo necesario a fin de recibir la ayuda económica.

Esto pareciera semejante al contrato generado con un banco privado, pues el que solicita un crédito para una obra debe estar informando al banco el progreso de la misma, a fin de que la entidad financiera desembolse los montos de dinero convenidos para llevar a cabo el desarrollo. Por ende, la entidad pondrá algunos requisitos con el objetivo de realizar la transacción económica, lo cual en forma similar sucede en el presente caso.

Por lo tanto, a pesar de que el PRONAE gire dinero para que se lleven a efecto este tipo de actividades, no parece que éste tenga una relación laboral con los beneficiarios, ni mucho menos se vea favorecido por las obras que se realicen. En ese sentido, con respecto al elemento de la prestación personal del servicio, si bien es cierto que el programa solicita que las labores sean cumplidas por aquel sujeto que fue propuesto por la organización comunal, lo único que revisa el PRONAE es la condición económica del participante. Esto porque como se ha dicho, el fin del

programa es insertar o reinsertar a personas de zonas marginadas y de escasos recursos en estos programas. Por lo tanto, con el fin de cumplir sus metas se vela porque los sujetos que se encuentran en las condiciones indicadas colaboren en los proyectos.

Por consiguiente, definido el tema de la relación entre el PRONAE y los beneficiarios, si bien es cierto no se considera que ésta exista entre el órgano gubernamental y ellos una relación laboral. No se podría dejar de lado que sí logramos encontrar que existe una relación laboral entre los “beneficiarios” y las organizaciones sin fines de lucro, pues los primeros deben prestar un “servicio” o trabajo en forma personalísima, debiendo cumplir un horario, el cual es supervisado por los encargados del grupo comunal, llevándose un registro de las horas laboradas, así como del progreso de la obra y la participación del favorecido, pues de no cumplir con dicho requisito, tal información se transmite al PRONAE, solicitando que no se le cancele el “subsidio” a aquel colaborador incumpliente. Más aún de no satisfacer la labor realizada por el trabajador, se podría suprimir del grupo de beneficiarios, lo cual demuestra que este grupo puede ejercer medidas correctivas.

Con la finalidad de constatar si nos encontramos frente a una relación laboral, se debe traer a colación la resolución 2013-000948 de las 10:05 horas del 16 de agosto 2013, dictada por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, la cual refiere algunos elementos que parecen de interés para el estudio realizado:

“...Si la motivación principal es la adquisición de una ventaja económica nos encontramos ante el trabajo prestado a título oneroso. Si la motivación principal es altruista –ayudar a otras personas, colaborar a una causa que se estima digna de apoyo- nos encontramos ante trabajo benévolo o de favor. En las sociedades contemporáneas que han suprimido la compulsión jurídica para trabajar, el trabajo por cuenta ajena es prestado normalmente a título oneroso. La perspectiva de una contraprestación económica es sin duda, la motivación más

generalizada del trabajo prestado para otros, desde el momento en que la libertad de trabajo ha hecho desaparecer con motivación el miedo a las sanciones o penas que en régimen de trabajo forzoso se imponen a los que no se someten al mismo. Pero entre trabajo por cuenta ajena y trabajo a título oneroso no existe tampoco una correlación necesaria. El trabajo de favor por cuenta ajena se ha dado siempre, y se sigue dando con alguna frecuencia, de manera ocasional e incluso a veces con cierta continuidad. Las motivaciones del trabajo benévolo por cuenta (sic) ajena pueden ser muy diversas: amistad, vecindad, caridad, militancia política o sindical, profesión religiosa, etc. Una de las modalidades del trabajo benévolo es la participación personal, sin contraprestación económica en actividades de interés general - asistenciales, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, culturales, etc.- desarrolladas por organizaciones sin ánimo de lucro privadas o públicas; este régimen de trabajo se conoce con el nombre de voluntariado” (Martín Valverde, Antonio y otros. **“Derecho del Trabajo”**. 15º ed. Tecnos. Madrid. 2006. Pp. 50-51). Por su parte, Montoya Melgar al referirse a los trabajos ejecutados “a título de amistad, benevolencia o buena vecindad” refiere que “es obvio que tales servicios quedan fuera del marco del contrato de trabajo, al no ser remunerados, y quedan incluso fuera de toda relación comercial, en cuanto constituyen puras prestaciones de cortesía, derivados de los usos de convivencia o “contrato social”. La jurisprudencia, al excluir de la contratación laboral -con toda propiedad- estas relaciones, ha aplicado diversos criterios concurrentes, todos ellos presentes o implícitos en la propia legislación. Así el criterio de la ocasionalidad del trabajo («pequeños trabajos», trabajos de «insignificante duración e intensidad»...) lleva a considerar benévolo incluso los servicios mutuos («pequeños trabajos de ayuda mutua», «mutuas prestaciones de ayuda»...), trabajos que, de ser continuos y dotados de suficiente entidad, darían sin duda lugar a

un contrato de intercambio de servicios. Esta ocasionalidad o insignificancia de los trabajos benévolos (p. ej.: trabajos esporádicos de ayuda entre vecinos y amigos) ha hecho pensar a la jurisprudencia en la falta, incluso de una verdadera relación de dependencia, entendida como integración en el círculo organizativo y disciplinario de un empresario... Pero, en cualquier caso, el criterio decisivo para explicar la no laboralidad de las relaciones de auxilio amistoso es la ausencia de remuneración (...)" (Montoya Melgar, Alfredo. "Derecho del Trabajo". 26 ed. Tecnos. Madrid. Año 2005. Pág.283). En tal sentido, debemos entender que en el trabajo voluntario no existe el ánimo de obligarse en un contrato de trabajo, en consecuencia, la prestación del servicio suele ser ocasional, su rasgo más característico es la ausencia de obligaciones exigibles y de la remuneración económica. Por el contrario, conforme al artículo 18 del Código de Trabajo (en relación con los numerales 2, 3 y 4 de ese mismo cuerpo normativo), existe un contrato de trabajo siempre que concurren tres elementos básicos: la prestación personal del servicio, la subordinación jurídica y la retribución económica. La ausencia de uno de ellos no desvirtúa, per se, la existencia de un vínculo de esa naturaleza; pero frente a su concurrencia, necesariamente, la relación será laboral con las consecuencias legales que ello conlleva. En el caso bajo análisis, es un hecho no controvertido que las labores efectuadas por las personas que originaron la planilla adicional elaborada por el Departamento de Inspección de la entidad demandada y que se encuentra asociada a la factura número 11232008022655268873-1, se realizaban a cambio de una contraprestación económica. Aunado a ello, la prestación de servicios era obligatoria, estando sujetas las trabajadoras a acatar "las directrices que le señale la 'dirección en conjunto con la administración' para el cumplimiento de sus funciones y mantener un buen comportamiento", lo que denota el grado de subordinación jurídica en el que se encontraban; lo que además se

evidencia en el establecimiento de horarios de trabajo y de un régimen disciplinario (ver los contratos de “prestación de servicios” visibles a folios 2 al 15 del tomo tercero del legajo del expediente administrativo). Así las cosas, al estar en presencia de los tres elementos mencionados que conforman la existencia del contrato de trabajo, lo procedente será confirmar el fallo impugnado, ya que como bien lo resolvió el tribunal, las normas laborales mínimas son imperativas al tenor de lo dispuesto por el numeral 74 de la Constitución Política, en relación con el artículo 11 del Código de Trabajo, aspecto que cobija al salario mínimo legal. En tal sentido, indistintamente del objeto para el que ha sido constituida la entidad demandada, está sujeta, en condiciones de igualdad, al marco legal que protege a las personas trabajadoras, conforme los principios cristianos de justicia social que consagra el artículo primero del Código de Trabajo, y en ese entendido, debe contribuir, solidariamente, con el sostenimiento de los sistemas de seguridad social instituidos para el beneficio de toda la población que habita en nuestro país...”

De esta manera en atención a la cita evocada, se puede comprender que el derecho de trabajo busca proteger los intereses laborales fundamentales de las personas. Por lo tanto, sin importar la actividad desarrollada por el trabajador, éste se ve expuesto a riesgos, realizando una labor donde se le supervisa, en la cual debe cumplir un horario y laborar durante una cierta cantidad de horas, encontrando así elementos de subordinación, como la prestación personalísima y la recepción de una remuneración o salario, que si bien es cierto en el criterio vertido por el Lic. Kenneth Cascante Mora, asesor del Ministerio, en el oficio DAJ-AE-147-13 del 08 de mayo del 2013, éste señala que lo que se les otorga a los “beneficiarios” es un subsidio. Se debe tomar en cuenta lo esbozado por la Sala Segunda, pues el interés de las personas participantes no es realizar una actividad comunal, sino recibir un ingreso que les permita sobrevivir.

Por lo anterior, a pesar de lo altruista que sea el programa, es claro que el monto otorgado a los trabajadores es un salario. Ahora bien, se ha constatado que en el presente asunto se otorga una remuneración, lo cual responde a nuestra segunda interrogante: ¿Se deben de pagar las cargas sociales? En ese sentido, la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social lo indica en forma clarísima en su artículo tercero, el cual señala lo siguiente:

“...Las coberturas del Seguro Social -y el ingreso al mismo- son obligatorias para todos los trabajadores manuales e intelectuales que perciban sueldo o salario...”

En virtud de la norma citada, se puede concluir que todo aquel que reciba un salario debe pagar las cargas sociales.

Por consiguiente, como tercer y último objetivo se quiere definir quién debe cumplir con el pago de las cargas sociales, por tanto, ya que se ha concluido que la relación laboral se lleva a cabo entre la organización sin fines de lucro y los beneficiarios, sería ésta la que debe de cubrir las cuotas correspondientes. Esto porque es la que materializa la actividad laboral con los trabajadores, pudiéndose encontrar elementos de subordinación en su relación, encontrando los medios para proveer de un ingreso a los trabajadores y recibiendo un beneficio del servicio prestado, pues se genera un prestigio que favorecería al grupo y la actividad desarrollada, por tanto, se genera un estatus. Por estas razones, se considera que dichos grupos deberían cubrir las cargas sociales en condición de patronos, contribuyendo en forma equitativa ante el auxilio económico que puedan recibir por parte del Ministerio.

Además, es importante puntualizar que las organizaciones sin fines de lucro pueden verse beneficiadas al aportar a la seguridad social, pues los beneficiarios pueden tener acceso así a los auxilios prestados por la CAJA. Además, pueden recibir el beneficio familiar, subsidios por enfermedad o gravidez y cotizar para recibir una pensión por invalidez, vejez o muerte. Esto puede hacer para las personas de la comunidad mucho

más atractivo el participar con las citadas organizaciones y al estar asegurados, los proyectos pueden ser de mayor duración, pudiéndose realizar obras de mayor envergadura.

Al ofrecer dichos beneficios, las organizaciones sin fines de lucro pueden tener mayor reconocimiento dentro de las comunidades, lo cual permitiría a corto plazo que puedan tener personal de planta que gestione los proyectos que se vayan a efectuar, beneficiando de mejor manera a los habitantes de las comunidades de bajo desarrollo social y económico.

2. Recomendaciones

Como recomendaciones, se pueden sugerir las siguientes:

1. Al respecto de las acciones que debe ejecutar el Ministerio, se recomiendan las siguientes:
 - Informar a las organizaciones sin fines de lucro su responsabilidad de asegurar a los beneficiarios o trabajadores de los proyectos que proponen ante el Ministerio, en los casos de que se trate de iniciativas de desarrollo o mantenimiento de algún tipo de infraestructura.
 - Velar porque las organizaciones sin fines de lucro se encuentren inscritas ante la CAJA como patronos, a fin de poder reactivar la planilla y así el proceso de aseguramiento sea más breve.
 - Asegurarse de que ninguna de las empresas que se solicita el beneficio ofrecido por el PRONAE, a fin de que se financie la mano de obra, se encuentre morosa en sus obligaciones con el seguro social.
 - Realizar modificaciones en el Decreto N° 29044-MTSS-COMEX, en el cual se regula la gestión del PRONAE para que puedan inscribirse como beneficiarios una persona o un núcleo familiar.

- Además, que las horas de servicios puedan ser prestadas no solo por aquel quien se inscribió, sino además que miembros de su núcleo familiar con edad para laborar puedan realizar las horas, siempre y cuando el titular se encuentre temporalmente incapacitado para hacerlo.
- Que el PRONAE genere encadenamientos entre las organizaciones sin fines de lucro y las empresas de la comunidad a fin de que estas últimas colaboren económicamente en el desarrollo de las obras y posterior inserción de los trabajadores en el mercado laboral.
- Gestionar con los diferentes entes u órganos del Estado a fin de que faciliten profesionales que puedan prestar su tiempo y habilidades para supervisar los proyectos que se lleven a cabo.
- Que los beneficiarios no se vean obligados a cumplir una cierta cantidad de horas, sino que realicen proyectos sin tener que cumplir una cantidad de horas determinadas en forma obligatoria.
- Que se exima a las organizaciones sin fines de lucro del pago que como patrono deberían hacer al Banco Popular, a Asignaciones familiares, al IMAS y al INA, siempre y cuando el proyecto no tenga duración de más de 6 meses.

2. En el caso de las organizaciones sin fines de lucro que soliciten el beneficio del PRONAE, se recomienda lo siguiente:

- Que antes de solicitar el beneficio otorgado por el programa, prevengan o proyecten el monto a fin de pagar las cargas sociales, nacidas de la actividad por desarrollar según la cantidad de personas que quieran hacer participar en el proyecto.
- Encontrarse inscritas ante la CAJA como patronos y encontrarse al día en sus obligaciones ante la institución.
- Aclarar a los trabajadores cuál es la función que estas organizaciones desempeñan en la actividad por desarrollar con el fin de que comprendan que no solamente tienen derecho a un beneficio económico,

sino que los trabajadores y sus familiares pueden verse beneficiados por los servicios de la seguridad social.

-

3. Con respecto a la CAJA, las recomendaciones ofrecidas son las siguientes:

- Que cuando se inspeccionen por parte de la CAJA los proyectos del PRONAE, los inspectores realicen el estudio apegados a la norma.
- Que haya claridad de cuál es el papel que juega el PRONAE en este tipo de actividades a fin de que no se le cargue a éste el pago de las planillas extraordinarias que se puedan generar.
- También parece importante que haya una coordinación entre la CAJA y el Ministerio, a fin de que puedan desarrollarse estos proyectos sin que se lesionen los derechos de los trabajadores y que los que deban cumplir con las obligaciones ante la seguridad social paguen las cargas correspondientes.
- Que se cree una figura especial de cotización ante la seguridad social para el PRONAE, con el objetivo de motivar la generación de empleo, disminuyendo los montos de las cargas sociales y adaptando dichas cargas a la realidad del proyecto para que las organizaciones comunales sin fines de lucro puedan cubrir las cargas sociales y generar fuentes de trabajo de periodos cortos.

CAPÍTULO VI: PROPUESTA

Propuesta

Como propuesta, se sugiere la siguiente *lege ferenda*, con el fin de que exista una modificación de algunos articulados de diferentes normas que de seguido se explican:

DECRETO N° 29044-MTSS-COMEX

Del decreto número 29044-MTSS-COMEX, se sugiere la modificación del siguiente articulado:

Artículo 2 incisos b), d) y f), los cuales actualmente dicen:

“...b) Favorecer el desarrollo de proyectos socioproductivos que se conviertan en alternativas de generación de empleo permanente.

(...)

d) Apoyar y desarrollar aquellas iniciativas de generación de empleo que incorporen entre sus objetivos la conservación del medio ambiente y el desarrollo sostenible.

(...)

f) Brindar empleo temporal a personas desocupadas o subempleadas de bajas calificaciones, en la ejecución de obras de infraestructura comunal o de interés social...”

En adelante, deberán leerse de la siguiente manera:

b) Favorecer la capacitación y la formación a personas desocupadas o subocupadas de las citadas comunidades, para que realicen iniciativas innovadoras, proyectos "científicos", desarrollos socioproductivos, así como la creación de PYMES que impacten el medio ambiente, generen un desarrollo sostenible y fortalezcan procesos productivos que afecten a la comunidad u otras comunidades en las mismas condiciones.

d) Ligar a los inversores extranjeros y comerciantes de la zona con los productores, pequeños productores, innovadores y demás desarrolladores, a fin de que realicen encadenamientos productivos para el desarrollo de las comunidades indicadas.

f) Generar condiciones para la creación de empleo temporal a personas desocupadas o subempleadas de bajas calificaciones en la ejecución de obras de infraestructura comunal o de interés social.

Se propone la modificación del artículo 5 del decreto bajo estudio, el cual actualmente señala lo siguiente:

“...Artículo 5º. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suscribirá cartas de entendimiento y convenios de cooperación y coordinación con el Instituto Nacional de Aprendizaje y con cualquier otra institución pública o privada que participe en la labor de capacitación de los recursos humanos, especialmente para el cumplimiento de los alcances de las reformas inciso k) del artículo 20 e inciso a) del artículo 21 de la Ley de Régimen de Zona Franca, N° 7210 de 23 de noviembre de 1990, modificados por Ley N° 7467 de 13 de diciembre de 1994...”

En adelante, dicho artículo deberá leerse así:

Artículo 5º. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social suscribirá cartas de entendimiento y convenios de cooperación y coordinación con el Instituto Nacional de Aprendizaje y con cualquier otra institución pública o privada, nacional o internacional que participe en la labor de capacitación de los recursos humanos, especialmente para el cumplimiento de los alcances de las reformas inciso k) del artículo 20 e inciso a) del artículo 21 de la Ley de Régimen de Zona Franca, N° 7210 de 23 de noviembre de 1990, modificados por Ley N° 7467 de 13 de diciembre de 1994.

Asimismo, el artículo 9 del indicado decreto señala actualmente:

“...Artículo 9º. Podrán ser beneficiarios del Programa, los costarricenses que posean los siguientes requisitos:

- 1. Ser de escasos recursos económicos.*
- 2. Ser jefe de familia o con responsabilidad familiar.*
- 3. Mayor de 15 años.*
- 4. Persona desocupada involuntaria o subempleada.*
- 5. Residente en la zona donde se desarrolla el proyecto...”*

En adelante, dicho artículo indicará lo siguiente:

Artículo 9º. Podrán ser beneficiarios del Programa, la persona o núcleo familiar de costarricenses que posean los siguientes requisitos:

1. Ser de escasos recursos económicos.
2. Ser jefe de familia o con responsabilidad familiar.
3. Mayor de 15 años.
4. Persona desocupada involuntaria o subempleada.
5. Residente en la zona donde se desarrolla el proyecto.

Se propone incluir el inciso h) en el artículo 12, del citado cuerpo legal, el cual pasaría a indicar lo siguiente:

“...Artículo 12. En todo proyecto, cualquiera que sea su naturaleza, la entidad que cuenta con la personería jurídica deberá asumir para la aprobación del proyecto, con las siguientes responsabilidades:...”

H) en el caso que sean proyectos de construcción, reparación, mantenimiento o afines, se incorporen debidamente los trabajadores a los sistemas de seguridad social como corresponda.

Modificar el artículo 16 del citado Decreto, el cual actualmente señala lo siguiente:

“...Artículo 16. El aporte del trabajador o trabajadora al proyecto podrá ser reconocido mediante la aplicación del incentivo económico, denominado subsidio laboral, en la siguiente forma:

a. Para proyectos comunales, socio productivos, desarrollo sostenible en comunidades etc., se aplicará lo siguiente:

1. Por una participación de 160 horas mensuales, recibirá el monto del subsidio completo.

2. Por una participación correspondiente a 120 horas mensuales, recibirá el monto del subsidio equivalente al 75% del monto total y,

3. Por una participación correspondiente a 80 horas mensuales, tendrá derecho a recibir la mitad del monto del subsidio total.

b. Para el Desarrollo de la Estrategia EMPLEATE del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que tiene la finalidad de promover empleos de calidad para las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, se asignará un subsidio específico por el periodo de duración del programa de capacitación ocupacional o formación. Para el caso de las personas beneficiarias que requieran cubrir la totalidad de la inversión del programa de formación o capacitación, se le otorgará el 100% del auxilio definido dentro del presupuesto anual institucional. A aquellas personas beneficiarias que no requieran cubrir la totalidad de la inversión del programa de formación o capacitación, se le otorgará el 50% del auxilio definido dentro del presupuesto anual institucional...”

En adelante, se leerá de la siguiente manera:

Artículo 16. El aporte del trabajador, trabajadora o del núcleo familiar del mismo al proyecto podrá ser reconocido mediante la aplicación del incentivo económico, denominado subsidio laboral, de la siguiente forma:

a. Para proyectos comunales, socioproductivos, desarrollo sostenible en comunidades etc., se aplicará lo siguiente:

1. Por una participación del 100% de los objetivos o trabajos asignados terminados, recibirá el monto del subsidio completo.
 2. Por una participación correspondiente al 75% de los objetivos o trabajos asignados terminados, recibirá el monto del subsidio equivalente al 75% del monto total y,
 3. Por una participación correspondiente al 50% de los objetivos o trabajos asignados terminados, tendrá derecho a recibir la mitad del monto del subsidio total.
- b. Para el Desarrollo de la Estrategia EMPLEATE del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que tiene la finalidad de promover empleos de calidad para las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, se asignará un subsidio específico por el periodo de duración del programa de capacitación ocupacional o formación. Para el caso de las personas beneficiarias que requieran cubrir la totalidad de la inversión del programa de formación o capacitación, se le otorgará el 100% del auxilio definido dentro del presupuesto anual institucional. A aquellas personas beneficiarias que no requieran cubrir la totalidad de la inversión del programa de formación o capacitación, se les otorgará el 50% del auxilio definido dentro del presupuesto anual institucional.

Se recomienda la modificación de los artículos 17, 18 y 19 del citado decreto, los cuales actualmente señalan lo siguiente:

“...Artículo 17. Una vez seleccionado el beneficiario o beneficiaria de un proyecto, no podrá persona alguna aportar las horas específicas por éste o recibir el subsidio en su nombre o representación.

Artículo 18. Únicamente, la persona que aparezca registrada como beneficiario o beneficiaria del programa podrá recibir el subsidio emitido a su nombre, lo cual será controlado(a) por el sistema que establezca el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Artículo 19. A aquellas personas que no hubieren participado durante todo el período de tiempo que cubre el proyecto mensualmente, les será retenido y/o anulado el monto del subsidio proporcional...”

En adelante, los artículos citados deberán leerse de la siguiente manera:

Artículo 17. Una vez seleccionado el beneficiario, beneficiaria o núcleo familiar beneficiario de un proyecto, no podrá persona alguna que no sea del núcleo familiar de aquel aportar en la realización del proyecto especificado por éste o recibir el subsidio en su nombre o representación.

Artículo 18. Únicamente, la persona que aparezca registrada como beneficiario o beneficiaria o responsable del núcleo familiar del programa podrá recibir el subsidio emitido a su nombre, lo cual será controlado(a) por el sistema que establezca el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Artículo 19. A aquellas personas o núcleos familiares que no hubieren participado durante todo el período de gestión que cubre el proyecto mensualmente, les será retenido y/o anulado el monto del subsidio proporcional.

En estos proyectos, el subsidio será fijado tomando en cuenta el comportamiento de la canasta básica alimentaria, adecuándose el monto a principios de cada año.

Se propone la inclusión del artículo 35 bis, el cual indicará lo siguiente:

Artículo 35. Exímase a las organizaciones sin fines de lucro que soliciten y reciban el subsidio por parte del PRONAE para realizar obras comunales de construcción, reparación, mantenimiento o afines, del pago de las cuotas captadas por la Caja Costarricense de Seguro Social, Banco Popular, Asignaciones Familiares, IMAS e INA, siempre y cuando el proyecto no tenga una duración mayor a los 6 meses.

REGLAMENTO DEL SEGURO DE SALUD

Del Reglamento del Seguro de Salud, se recomienda el siguiente cambio o modificación de la norma:

Se sugiere la inclusión del inciso 6) del artículo 62 del citado cuerpo normativo, el cual indicará lo siguiente:

6. Organizaciones sin fines de lucro y beneficiarios del PRONAE

La contribución que corresponde al trabajador beneficiario del programa PRONAE será de un 2% y la de la organización sin fines de lucro o patrono del beneficiario será de un 3%. Dicha cuota será revisada y ajustada cada 3 años, determinándose el ajuste según la escala contributiva aprobada por la Junta Directiva con base en la recomendación técnica de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica, además del estudio de impacto sobre los beneficiarios y las organizaciones sin fines de lucro realizado por el PRONAE.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Libros impresos

Allocati, Amadeo (1973). *Derecho del Trabajo. Derecho Individual y Derecho Colectivo. Sus Caracteres. Derecho Colectivo Laboral. Asociaciones profesionales y convenios colectivos*. Estudios ofrecidos al Dr. Mariano R. Tissembaum. Ediciones de Palma. Argentina. Págs. 3-19.

Alonso Oleada, Manuel (1987). *Derecho del Trabajo*. Décima Edición. Facultad de Derecho Universidad Complutense de Madrid, Madrid España. Pág. 41-82, 121-218

Cascante Castillo, German Eduardo (1999). *Teorías Generales del Derecho del Trabajo*. Editorial Investigaciones Jurídicas S.A. San José, Costa Rica. Pág. 204-225.

Conferencia Internacional del Trabajo, 95.a reunión (2006). *La relación de trabajo*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.

De la Cruz, Yalena (1995). *Los forjadores de la seguridad social en Costa Rica*. EDNASSS-CCSS, San José, Costa Rica.

Hernainz Márquez, Miguel (1961). *Tratado Elemental de Derecho del Trabajo*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, España. Págs. 126-164, 329-355.

Hernández Álvarez, Óscar (2002). "El sistema de las fuentes como medio de obtener una visión general del derecho de trabajo en América Latina. Especial referencia a las fuentes internacionales, constitucionales y legislativas". En: Fernando Botanos Céspedes, XIII Encuentro Iberoamericano de derecho del trabajo. Ponencias de la Administración Pública. Págs. 1-49.

Hernández Rueda, Lupo (1994). *Manual del Derecho del Trabajo*. Tomo I. 6ta. edición. Editora Corripio. Sto. Dgo., Rep. Dom. Pág. 31.

Luelmo Millán, Miguel Ángel y Rabanal Carbajo, Pedro. (1999). *Los Principios Inspiradores del Proceso Laboral*. Mc Graw Hill. Madrid. Pág. 31.

Mesa-Lago, Carmelo (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2014). *Compendio de Criterios Jurídico-Laborales*. FUNPADEM, San José, Costa Rica.

Pla Rodríguez, Américo (1987). *Curso de Derecho Laboral*. Montevideo, Editorial, Acalí, Tomo 1, vol 1. Pág. 234.

Plá Rodríguez, Américo (1978). *Los Principios del Derecho del Trabajo*. Buenos Aires: Ediciones Depalma. Pág. 9.

Villagordoa, Manuel (1984). *Conceptos doctrinales contemporáneos de la Seguridad Social en marco conceptual de la Seguridad Social*. CIESS/IMSS. México, noviembre. Pág. 38.

Libros digitales

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (s.f.) *Manual Básico de Aplicación del Derecho Laboral Costarricense*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, San José, Costa Rica. Obtenido desde <http://www.corteidh.or.cr/tablas/29657.pdf>

Artículos impresos

Briones Briones, Eric (Noviembre - Diciembre 2009). *Las fronteras del Derecho de Trabajo. ¿Cuándo existe o no relación Laboral?* Ivstitia Publicación Jurídico Económica Año 23, número 275-276. San José, Costa Rica. Pág. 29-33.

Godínez Vargas, Alexánder (2008). *“Un acercamiento a las consecuencias de la descentralización productiva por medio del estudio de la jurisprudencia laboral costarricense”*. Revista de Derecho Social Latinoamericano, número 4-5. Editorial Bomarzo Latinoamericana, Buenos Aires. Págs. 289-306.

De Nieves Nieto, Nuria (2009). *Las relaciones de trabajo en las entidades sin ánimo de lucro (trabajadores asalariados, cooperantes internacionales, socios-trabajadores y voluntarios)*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, Derecho del Trabajo, Vol. 83. Pág. 373-397.

Miranda Gutiérrez, Guido (2003). *Las perspectivas de la Seguridad Social en los inicios del siglo XXI*. Panel de desarrollo en: Convención Internacional de Salud Pública. Pág. 174-182

Palomeque López, Manuel Carlos (Enero-Abril 2004). *Trabajo Subordinado y Trabajo Autónomo en el Ordenamiento Laboral Español*. Gaceta Laboral, vol. 10, núm. 1, Maracaibo, Venezuela. Pág. 61-71.

Artículos digitales

Barretto Ghione, Hugo (Marzo 2011). *La determinación de la relación de trabajo en la Recomendación 198 y el fin del discurso único de la subordinación jurídica*. Revista Direito UNIFACS n. 129. Obtenido desde <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/1461/1144>

Calvo León, Jorge Iván (Enero 1998). *Principios de la Seguridad Social*. Revista Jurídica de la Seguridad Social N° 8. Obtenido desde <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdf>

Conferencia de Estocolmo (1998). *El futuro de la Seguridad Social. Federación de las Oficinas del Seguro Social, Stockholm, Suecia*. Págs. 239-277. Obtenido desde [http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion_tem/seg_soc/futuro_sesoc\[aiss\].pdf](http://intranet.oit.org.pe/WDMS/bib/virtual/coleccion_tem/seg_soc/futuro_sesoc[aiss].pdf)

Mohs Villalta, Édgar (1996). *Políticas y Estrategias de Salud en Costa Rica*. Acta Pediátrica Costarricense, San José, Costa Rica. Obtenido desde <http://www.binasss.sa.cr/revistas/apc/v10n2/art8>

Pérez Albela, Alfonso Heros (Setiembre-Diciembre de 2002). *La frontera entre el trabajo subordinado y el trabajo independiente*. Boletín Mexicano de Derecho Comparado nueva serie, año XXXV, núm. 105. Págs. 979-1000. Obtenido desde <http://www.revistas.unam.mx/index.php/bmd/article/view/10515/9844>

Van der Laat, Bernardo (Agosto 2005). *La Jurisprudencia laboral y el futuro del Derecho del Trabajo*. Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, San José, Costa Rica. Obtenido desde <http://www.poder-judicial.go.cr/salasegunda/index.php/revista/revista-4?id=40>

Van der Laat, Bernardo (Marzo de 2007). *La Jurisprudencia como fuente del Derecho. Algunas particularidades en el Derecho del Trabajo*. Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, San José, Costa Rica. Obtenido desde <http://www.poder-judicial.go.cr/salasegunda/index.php/revista/revista-5?id=72>

Tesis

Paniagua Hidalgo, Carmen María (2010). *El Contrato de Trabajo Fijo Discontinuo en el Derecho Laboral Privado Costarricense (Tesis para optar por el título de Licenciada en Derecho)*. Obtenido desde <http://iiij.ucr.ac.cr/sites/default/files/documentos/t10-el contrato de trabajo fijo discontinuo en el derecho laboral privado costarricense.pdf>

Jurisprudencia consultada

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (1991). Sentencia número 00125 de las 09:05 horas del 09 de agosto del 1997. Obtenido desde http://jurisprudencia.poderjudicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=201218&strTipM=T&IResultado=0&pgn=&pgrt=¶m2=1&nTermino=&nTesoro=&tem1=Fuentes%20Derecho%20laboral&tem4=&strLib=&spe=&strTem=&strDirTe

Sala Plena de la Corte Constitucional de Santa Fe de Bogotá, D.C. (2000). Sentencia número C-386/00, del 05 de abril del 2000.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2009). Sentencia número 00639 de las 09:03 horas del 29 de julio del 2009. Obtenido desde http://jurisprudencia.poderjudicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Detalle_Sentencia¶m2=1&nValor1=1&nValor2=447134&nValor3=127853&tem1=Principios de derecho laboral&strTipM=E2&IResultado=1&strTem=ReTem

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2012). Resolución número 2012-001964, de las 09:30 del 17 de febrero del 2012. Obtenido desde <http://sitios.poderjudicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2012/12-01964.html>

Juzgado Contravencional de Tarrazú, Dota y León Cortés (2013). Resolución número 32-2013 de las 16:10 horas del 20 de noviembre del 2013.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2013). Sentencia número 000948 de las 10:05 horas del 16 de agosto del 2013. Obtenido desde http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&cmbDespacho=0005&txtAnno=2013&strNomDespacho=Sala Segunda de la Corte&nValor2=589755&IResultado=&IVolverIndice=¶m01=Sentencias por Despacho¶m2=10&strTipM=T&strDirSel=directo&__ncforminfo=XpQZ oQRZoNkgYW8DORFeWXM9ZNnkfPOZ6y81_qLxvdbfc1XYGPrSxJCXkB5EeJOp8ApYQZ8jbCxr2QEQr1Dr-TmrW4cKDHZ-UXV-5BEQUy3AnQ-m1fUmRNhyyB-smcxCS6kTRwYI5x5NoHBru2wgjqjH4u96iy2VnmCoFT4nqEswZfvbWO-PWtMowdmrdJWj9nKiVZwt7hj-WikSvqQ_ex1zxXB90TVGq7WbpVN7kk=

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2014) Sentencia número 00145 de las 09:45 horas del 12 de febrero del 2014. Obtenido desde http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/ busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Detalle _Sentencia¶m2=2&nValor1=1&nValor2=606644&nValor3=151148&tem1=Principi o%20de%20primac%C3%ADa%20de%20la%20realidad&strTipM=E1&IResultado=15 &strTem=ReTem

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2014). Sentencia número 00767 de las 10:20 horas del 16 de diciembre del 2015. Obtenido desde http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx ?param1 =Ficha_Sentencia¶m2=2&nValor1=1&nValor2=610372&tem1=Subordinaci%C3%B3n%20laboral&strTipM=T&IResultado=12&strTem=ReTem

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2015). Sentencia número 01081 de las 12:15 horas del 30 de setiembre del 2015. Obtenido desde http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Docum ento.aspx?param1=Detalle_Sentencia¶m2=1&nValor1=1&nValor2=650067&nVal

[or3=155295&tem1=Principio%20de%20irrenunciabilidad%20laboral&strTipM=E1&IRes
ultado=1&strTem=ReTem](http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/scij_pj/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Detalle_Sentencia&nValor1=1&nValor2=653556&nValor3=155804&strTipM=E1)

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2015). Sentencia número 01247 de las 09:00 horas del 06 de noviembre del 2015. Obtenido desde http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/scij_pj/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Detalle_Sentencia&nValor1=1&nValor2=653556&nValor3=155804&strTipM=E1

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2015). Sentencia número 1325 de las 10:10 horas del 02 de diciembre del 2015. Obtenido desde http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&cmbDespacho=0005&txtAnno=2015&strNomDespacho=Sala%20Segunda%20de%20la%20Corte&nValor2=654740&IResultado=&IVolverIndice=¶m01=Sentencias%20por%20Despacho¶m2=14&strTipM=T&strDirSel=directo&ncforminfo=x4GW_4su8Tinb4Q0SX-7_e3BYg0OqqKZQ6I18CLDiyHLOGIGHikUc6LE2Tw_n9N_rBLGchatJ7DddqAjl1py1n243N6Kwgoe4dXE5bh-n1j2-G1mfBXeEB0u-1t9AEm-2hrylGds0BQymOgu70K8sRkFED7JIJ_Si6qnkTt1mD260sdnzq1e67BVwu9OmIjVCvT4Tx8UqDBkZv7jGIXEoGC8FihF5Acb7ZAnPINv0_g=

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2015). Sentencia número 01363 de las 10:20 horas del 16 de diciembre del 2015. Obtenido desde http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia¶m2=1&nValor1=1&nValor2=655641&tem1=Subordinaci%C3%B3n%20laboral&strTipM=T&IResultado=2&strTem=ReTem

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia (2015). Sentencia número 01372 de las 09:35 horas del 18 de diciembre del 2015. Obtenido desde http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJPJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia¶m2=1&nValor1=1&nValor2=655642&tem1=Principio%20de%20

[primac%C3%ADa%20de%20la%20realidad&strTipM=T&Resultado=1&strTem=ReTe](#)
m

Anexos

ANEXO I

Entrevista con la Directora del Liceo de Tarrazú, Licenciada Luzmilda Argüello

¿Que representa el PRONAE para usted?

Una gran ayuda social para la comunidad, el colegio y la familia. Llevamos cuatro años de estar con el programa.

¿Cómo se enteraron del PRONAE?

Por el Programa de Enseñanza Especial del Ministerio de Educación Pública.

Primero, se hizo solicitud de mano de obra para edificar un aula.

¿Cómo se trabajó el programa?

Se hace una solicitud, se busca en la comunidad personas pobres. Ahora las municipalidades reclutan trabajadores, pues en la municipalidad se tiene un listado, ya no los busca la institución, ellos reclutan. La municipalidad conoce el estado de los trabajadores.

El trabajador tiene que ser de la comunidad, no hay seguimiento de la relación, la ayuda es de máximo seis meses y no se le prorroga. Se hace una entrevista por parte del PRONAE y la municipalidad los escoge. Los trabajadores pagan una póliza contra riesgos de trabajo.

No hay garantías sociales, pues no hay relación laboral, laboran 48 horas a la semana, ellos tienen que reportar el tiempo.

¿Quién es el jefe?

No hay, pero sí hay responsables, en este caso la Junta Administrativa, la Dirección y el ingeniero.

La persona beneficiaria da número de cuenta cliente para que le depositen mes y medio después de iniciado el proyecto y se le paga cada quince días. Esto ha ayudado a la comunidad para que puedan laborar en el proyecto.

La funcionaria comenta que tuvo un trabajador que laboró por largo tiempo, que tenía hijos estudiando en el centro educativo, no tenía experiencia. Los participantes deben seguir las instrucciones y llevarlas a cabo. El ingeniero es contratado por la Junta Administrativa del colegio y el Ministerio de Educación, y puede ayudar con el

ingeniero. El material es una ayuda comunal del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Los materiales que hagan falta los pone el colegio, para lo cual se hacen bingos y actividades para recaudar los fondos restantes, entre la junta y el colegio piden ayuda.

¿De tener que pagar cargas sociales, quién lo debería hacer?

Si alguien debería cubrir las cargas sociales, debería ser el PRONAE o que lo asuma el Estado.

ANEXO II

Entrevista con Danilo Salas Herrera, Jefe del PRONAE

Se refiere al conflicto entre la CAJA y el PRONAE, e indica que se dan problemas para construir EBAIS.

Señala que el fin del PRONAE es integrar a personas desempleadas de la comunidad en obras como la construcción de un salón multiusos, la construcción de un EBAIS, de aulas en escuelas y colegios, acueductos y puentes, por tanto, las obras comunales son la línea por seguir.

¿Por qué se llaman necesidades comunales?

Por ejemplo, se canaliza una fuente de aguas. En el fondo, hay un problema de salud. Lo más estratégico es integrar personas de la comunidad, pues no se contrata a nadie externo.

Por ejemplo, a través de la ASADA se buscan desempleados para que se incorporen, por lo tanto, “no hay lucro”. Es una cuestión proyecto social, tiene que haber aporte comunal, la municipalidad ayuda, pero la gente tiene que dar su fuerza para que la misma comunidad se beneficie.

El PRONAE da sustento económico. Se trata de asegurar un sostén, es decir un ingreso, así las aulas es un asunto social, a quien llama la maestra, a los padres.

Lo que se les da a los trabajadores es un auxilio económico para que mejoren sus condiciones de vida. El interés no es generar ingresos, sino solucionar problemas comunales, integrando personas de la comunidad, por lo tanto, no hay un fin lucrativo, pero con personas en condición de pobreza, se suscribe un compromiso.

Nadie se incluye individualmente. Tiene que hablar en los grupos comunales, se recibe un monto de ₡185.000, por mes y el proyecto se puede extender de 1 a 2 meses. Si se tarda más, el proyecto debe tener gente nueva.

El gobierno local o las instituciones públicas deben supervisar las obras. Las instituciones comunales propone la obra.

El grupo con el que trabaja el PRONAE tiene formación de administradores o trabajadores sociales. Ellos hacen un documento o convenio con el grupo y se revisa

la condición de los candidatos, la cual debe sujetarse a la ficha Fis del CIPO del IMAS. Si esto es aprobado, se financia.

¿De dónde nace el PRONAE?

De la crisis del 83 de Carazo, cuando llegó Monge se dispararon las tasas de desempleo y se ayuda a la persona a través de un subsidio.

Cuando se acuerda ejecutar el programa, se realiza una reunión inicial, se integra y no se contrata. Los trabajadores debe de tener una póliza especial.

Se debe dar un servicio de 40 horas por semana y en forma personal. Añade que el subsidio no es un fin, sino un medio para mejorar condiciones de vida. No se le da dinero a la asociación, sino a las personas.

Si las personas no cumplen con las horas, deben reponer horas, lo cual se puede hacer en el momento que así lo deseen.

Se hace una carta de intenciones, el cual es un convenio. Se hace una supervisión una vez al mes y sino con la nota de avance de la obra, al mes siguiente se supervisa.

Tienen funcionarios que se encargan de las áreas indígenas, de la GAM, de las zonas Norte Norte y Sur Sur del país. En sus esfuerzos, les colabora la municipalidad y en la reunión se les habla del seguro que deben suscribir. No se permite que haya pólizas contra riesgos de trabajo. La póliza suscrita es contra accidentes individuales, la cual es obligatoria para participar en el proyecto.

ANEXO III

Entrevista con Odilie Arias Jiménez, Directora de Inspección de la Caja Costarricense de Seguro Social

Al consultársele sobre el PRONAE y si considera que el programa genera relaciones laborales, indica que esto es un asunto casuístico y que no se puede generalizar, pues se debe analizar cada caso en forma separada.

Hace hincapié en que se debe de aplicar la normativa de la seguridad social, así como amparar los derechos de los trabajadores.

Refiere que lo que conoce del PRONAE es un asunto que se analizó del Liceo de Tarrazú, sin embargo, no se encuentra totalmente enterada del caso por ser tramitado en la sucursal correspondiente y no a nivel central.

ANEXO IV

Entrevista con Gilberth Alfaro, Director de la Dirección Jurídica de la Caja Costarricense de Seguro Social

¿Que conoce del PRONAE?

Que la Dirección de Inspección afectó a un colegio de Tarrazú y que se determinó por parte de inspección que había una relación laboral. Habla que el programa es muy loable y realiza actividades sociales y que la municipalidad crea una tasa de empleo y aporta para el programa y recibe un ingreso si cubre una determinada cantidad de horas y se revisa la condición social.

Como materializaba la relación y el reglamento no laboraliza la relación y si el encargado la laboraliza y si el dinero se calificaría como salario y si tiene un fin social.

En reunión con la gente del PRONAE, lo que se solicitó es que la CAJA no fuera un estorbo para estas actividades.

Aduce que se diseñará un instrumento jurídico para hacer una relación más abierta, por ejemplo cambiar las horas y la actividad.

Señala que el programa tiene un gran interés social y que el programa se laboralizó, pero hay que ver el tema social.

Refirió que si el Ministerio conoce la lógica del programa, debería tener un instrumento donde se establezcan las reglas para que no haya relaciones laborales, pues considera que es válido que el Estado sea creativo en abrir espacios de preparación para ser insertado en la relación laboral y la sociedad debe abrir la mente.

Añade que se deben de revisar los elementos de una relación de trabajo, quién se beneficia de las obras y hay que ver el fin y el contexto de lo que se está realizando, que el reglamento quiere generar una actividad social.

Decreto N° 29044-MTSS-COMEX
BOLETA DE INFORMACION SOCIOLABORAL

I. IDENTIFICACION DEL PARTICIPANTE DIRECTO

Primer Apellido _____ Segundo Apellido _____ Nombre _____
 Sexo: Femenino Masculino Estado Civil _____ N° Teléfono: _____
 N° Cédula _____ Edad _____ Nacionalidad _____
 Dirección: _____
 Provincia _____ Cantón _____ Distrito _____

Otras señales de su domicilio: (calles, avenidas, número de casa, puntos de referencia)

II. ESTUDIOS REALIZADOS

| Nivel de Formación | Ultimo año cursado | Grado o Título obtenido |
|--------------------|--------------------|-------------------------|
| PRIMARIA | | |
| SECUNDARIA | | |
| TÉCNICA | | |
| PARAUNIVERSITARIA | | |
| UNIVERSITARIA | | |
| OTROS | | |

III. SITUACIÓN FAMILIAR

¿Es usted jefe de familia? SI NO Si es negativo: contribuye ud. con los gastos familiares: SI NO

Nombre y Apellidos del conyuge o compañera (o): _____

| PARENTESCO | EDAD | OCUPACIÓN | INGRESO |
|--------------------------|------|-----------|---------|
| Jefe de Familia | | | |
| Esposa(o) o Compañera(o) | | | |
| Hijo 1 | | | |
| Hijo 2 | | | |
| Hijo 3 | | | |
| Hijo 4 | | | |
| Hijo 5 | | | |
| Otros Miembros | | | |
| Total Ingreso Familiar | | | |

IV. SITUACION DE EMPLEO

Describe su situación de empleo actual, ¿qué hace, que está haciendo? _____

¿Cuánto tiempo tiene de encontrarse en esta situación? _____

¿A qué se dedicaba anteriormente? _____

¿Cuáles son las dificultades laborales en su comunidad, por qué? _____

¿Ha participado antes en este Programa de Auxilio Temporal? _____

¿Hay alguna persona en el hogar con pensión? NO SI Indique el régimen _____

¿Posee bienes? NO SI ¿que tipo? _____

V. VIVIENDA:

¿Condición de vivienda? Propia Prestada Alquilada Hipotecada

¿Estado de la vivienda? Buena Regular Mala

De la información aportada, se determina que es una persona:

Desempleada
 Subempleado
 De bajos ingresos
 Además:

Por lo tanto se considera una persona: No beneficiaria Beneficiaria

El (la) participante hace constar que la información brindada es verdadera, que conoce y acepta las responsabilidades y obligaciones establecidas en el Reglamento del Programa.

Firma del participante

Fecha

Sello de la
Organización

Firma del funcionario
Dpto. Generación de Empleo

Fecha

Observaciones: _____

**MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO
PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO (PRONAE)**

**SOLICITUD DE FINANCIAMIENTO DE MANO DE OBRA
PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA BASICA COMUNAL**

1. Fecha de presentación: _____

2. Nombre del proyecto: _____

3. Localización:

Provincia _____

Cantón _____

Distrito _____

Teléfono _____

Dirección exacta:

4. Institución o grupo que presenta el proyecto

5. Número de Cédula Jurídica _____

6. Nombre del representante legal: _____

Calidades (estado civil, cédula, oficio, puesto que representa en la organización)

Dirección del domicilio y teléfono:

7. Instituciones y organismos Participantes en el proyecto

| | Indicar tipo de ayuda que brinda (si es monetaria indicar el monto Indicar el monto) |
|-------|--|
| _____ | _____ |
| _____ | _____ |
| _____ | _____ |

8 Costo total del proyecto y presupuesto disponible para ejecutar el mismo.

| Costo total | Presupuesto disponible |
|-------------|------------------------|
| | |
| | |
| | |

9 Descripción del proyecto:

9.1 Qué se va a construir, porqué y cuáles organismos locales determinaron su necesidad?

9.2 Usuarios: (población a la que va dirigir el proyecto: beneficiarios directos e indirectos , características socio- económicas generales de la comunidad involucrada)

Qué problemas o necesidad resuelve el proyecto?

9.3 A quién pertenece el terreno en el que se va a ejecutar la obra?

9.4 Medidas de la obra, materiales a utilizar.

9.5 El proyecto ya dio inicio? Sí _____ No _____

9.6 Porqué solicitan apoyo del Programa? Cuáles son las metas que esperan alcanzar?

9.7 Qué institución brindará apoyo técnico al proyecto (supervisión o seguimiento a la obra? (Indiqué además nombre, cargo que ocupa y número de teléfono de la persona designada)

Su Organización ha recibido el apoyo del PRONAE, anteriormente,

Listado de posibles beneficiarios.
(HOJA ADJUNTA)

FIRMA DEL REPRESENTANTE LEGAL

No. De Cédula _____

FECHA _____

DOCUMENTOS QUE DEBE ADJUNTAR A ESTE FORMULARIO

1. Carta de solicitud de financiamiento del proyecto dirigida a la Dirección Nacional de Empleo (Indique en cuales meses se ejecutaría, cuántos desempleados o subempleados se integrarán al proyecto y exponga razones que fundamente dicha petición.
2. Formulario de Financiamiento proyecto, emitido por el Programa de Empleo y Desarrollo Social..
3. Certificación de personería jurídica de la entidad u organización que presenta el proyecto.
4. Fotocopia de cédula jurídica de la organización (al día)
5. Listado de posibles beneficiarios, con nombre y apellidos completos, número de cédula y dirección exacto del domicilio
6. Fotocopia por ambos lados de la cédula de identidad de cada beneficiario y del representante legal del proyecto
7. Presentar constancia de la cuenta cliente extendida por el Banco en el cual se abrió la cuenta de ahorro (Cuenta cliente número de diez y siete posiciones)
8. Plano o croquis del trabajo a ejecutarse, con visto bueno del técnico que va a supervisar.
9. Adjuntar cartas de compromiso de las entidades involucradas en el proyecto.
10. Póliza del INS por Obra determinada

Nº Teléfax 223-7689 ó 233-0622 Programa de Empleo y Desarrollo Social
Horario de atención de Lunes a Viernes de 8^a.m. a 4 p.m.

Dirección: San José avenida 5 y 7, calle 1
Edificio NUMAR

LISTADO DE POSIBLES BENEFICIARIOS QUE PARTICIPARAN EN LA EJECUCION DEL PROYECTO

| Primer Apellido | Segundo Apellido | Nombre | Nº. Cédula | Estado Civil | Edad | Dependientes |
|-----------------|------------------|--------|------------|--------------|------|--------------|
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |
| | | | | | | |

Nota: Podrán ser beneficiarios del auxilio los costarricenses, jefes de familia de escasos recursos económicos sin ingresos permanentes, desocupados voluntarios residentes en la comunidad donde se ejecuta el proyecto. No pueden participar personas con ningún tipo de pensión del estado.

**MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
DIRECCION NACIONAL DE EMPLEO**

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Indique las actividades a ejecutar por los beneficiarios durante el periodo subsidiado
Marque con una equis (X) el tiempo que destinará a cada actividad

| # | Actividades | 1er. Mes | | | | 2do Mes | | | | 3er. Mes | | | |
|----|-------------|----------|---|---|---|---------|---|---|---|----------|---|---|---|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1 | | | | | | | | | | | | | |
| 2 | | | | | | | | | | | | | |
| 3 | | | | | | | | | | | | | |
| 4 | | | | | | | | | | | | | |
| 5 | | | | | | | | | | | | | |
| 6 | | | | | | | | | | | | | |
| 7 | | | | | | | | | | | | | |
| 8 | | | | | | | | | | | | | |
| 9 | | | | | | | | | | | | | |
| 10 | | | | | | | | | | | | | |
| 11 | | | | | | | | | | | | | |
| 12 | | | | | | | | | | | | | |
| 13 | | | | | | | | | | | | | |
| 14 | | | | | | | | | | | | | |
| 15 | | | | | | | | | | | | | |
| 16 | | | | | | | | | | | | | |
| 17 | | | | | | | | | | | | | |
| 18 | | | | | | | | | | | | | |
| 19 | | | | | | | | | | | | | |
| 20 | | | | | | | | | | | | | |

CONVENIO DE COORDINACION Y COOPERACION

PARA EL APOYO AL PROYECTO xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx ENTRE EL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL Y la Asociación xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

Entre nosotros, Víctor Morales Mora, mayor, casado, Abogado, portador de la cédula de identidad 9-044-044, vecino de Aserrí en calidad de Ministro de Trabajo y Seguridad Social, nombramiento que consta en Acuerdo Presidencial N.001-P-2014 de fecha 08 de mayo del 2014, en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en adelante denominado Ministerio (MTSS), y el Sr. xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, cédula xxxxxxxxxxxx, mayor, en calidad de Representante Legal de la xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx, con cédula jurídica número xxxxxxxxxxxx hemos convenido en celebrar el presente convenio de coordinación y cooperación para desarrollar el Proyecto xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx con la participación de 00 personas miembros / as de la comunidad, con posibilidad de apoyar las tareas pertinentes para la ejecución del proyecto, por medio del subsidio brindado por el Programa Nacional de Empleo.

El convenio se ejecuta con fundamento en la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y se regirá por la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, por la Ley General de la Administración Pública, por el Decreto No.29044-TSS COMEX, Programa de Generación de Empleo y por las siguientes cláusulas:

Primera: Obligaciones y Responsabilidades del Representante Legal de la Asociación firmante

- a) Detectar y proponer a las posibles personas beneficiarias del proyecto.
- b) Formular y documentar debidamente el proyecto
- c) Actuar como enlace con los funcionarios de la Unidad Técnica Ejecutora del Departamento de Generación de Empleo de la Dirección Nacional de Empleo. del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- d) Verificar que los beneficiarios (as) participen únicamente en actividades contempladas en el cronograma del Proyecto.
- e) Presentar en la forma y fechas que se determine al Departamento de Generación de Empleo, los informes mensuales de avance y resultados del proyecto.
- f) Presentar en la forma y fechas que se determine, al Departamento de Generación de Empleo, listado de deserciones y de participantes (as) que no han cumplido con el aporte de tiempo, en las actividades del proyecto, para hacerse acreedores al subsidio socioeconómico que brinda el PRONAE. En caso de incumplimiento es este informe o que fuere omiso, incorrecto o extemporáneo, el representante legal, será responsable del reintegro respectivo de cualquier suma pagada de más.

- g) Brindar en cualquier momento que se requiera, la colaboración o información que sea solicitada por el Departamento de Generación de Empleo, de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- h) Denunciar oportunamente cualquier anomalía en la ejecución del programa, al Departamento de Generación de Empleo, de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- i) El representante legal del proyecto debe de llevar un registro actualizado de todos los documentos relativos al proyecto. (copia: solicitud financiamiento, listado de personas participantes, control de horas, informes de avance, convenios, etc.)
- j) Presentar un informe final de la cantidad de personas beneficiadas por medio del subsidio PRONAE y del resultado final de este proyecto.

Segunda: Obligaciones y responsabilidades de los personas miembros / as de la comunidad son las siguientes:

- A. El subsidio económico será según lo aprobado en el cronograma de trabajo: Actividades, Objetivos, metas y tiempo, este último elemento, con un máximo de 160 horas mensuales por cada beneficiario, que podrán ser organizadas según las características y los objetivos del proyecto. - No puede participar en otro proyecto PRONAE o de alguna otra Institución Pública, distinta al autorizado por el Ministerio, ni ser sustituido sin el trámite correspondiente.
- B. El MTSS, depositara el subsidio económico, únicamente, a la persona beneficiaria comprometida con el proyecto, la cual, debe presentar una cuenta cliente del sistema financiero nacional.
- C. La beneficiaria o beneficiario deberá completar según las actividades por objetivo del proyecto, en forma personal, el número de 160 horas mensuales preestablecido para hacerse acreedor (a) al subsidio socioeconómico y, por ningún motivo, podrá enviar a otra persona para que lo (la) sustituya (en forma parcial o total).

Tercera: El objetivo de este convenio es para apoyar el desarrollo del proyecto de xxxxxxxxxxxxxx mediante la aplicación de un subsidio económico temporal, girado al mes vencido a cada participante, él cual, no constituye un salario, por lo tanto el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no asume ninguna responsabilidad patronal con cada participante, en su conjunto o en forma individual.

Cuarta: De las Obligaciones y responsabilidades del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por medio de la Dirección Nacional de Empleo y con cargo al Presupuesto ordinario, se compromete a depositar a los y las participantes en el Proyecto, un incentivo económico, denominado "subsidio económico temporal", por el monto de (xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx) €xxx.xxx.xx

Quinta: El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social hará una reserva interna del Presupuesto Ordinario para el Período Fiscal del AÑO 2015 por un monto estimado de €x.xxx.xxx.xx (xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx) para aplicar en el Proyecto durante el mes del xx de xxxxx al xx de xxxxxx del presente año según lo aprobado en la programación. Este compromiso se mantendrá en tanto no haya una variación sustancial al presupuesto, subejecución o cambios a la subpartida disponible para tales efectos, o cualesquiera otras causas ajenas a este Ministerio.

Sexta: El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por medio del personal de la Unidad Técnica Ejecutora, en este caso Departamento de Generación de Empleo brindará asesoría y supervisión periódica al proyecto y velará por el cumplimiento del presente convenio, haciéndose respaldar en cuanto al criterio técnico y según lo indicado en el artículo 13 del Decreto No. 29044-TSS-COMEX.

Sétima: El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social puede denunciar unilateralmente y dar por concluido este Convenio, cuando sean variados los objetivos del proyecto o se produzcan situaciones que redunden en detrimento del mismo o de las personas beneficiarias, suspendiendo apenas tenga conocimiento el beneficio económico, sin perjuicios de exigir el reintegro total de los recursos recibidos y las responsabilidades civiles y penales que procedan, de quienes corresponda la responsabilidad por el hecho incurrido.

Octava: Disposiciones Generales:

- a) En caso de comprobarse que en algún participante(a) se ha falseado la información, o se permitió que recibiera el subsidio debiendo haber sido excluido (a) del proyecto y no se reportó oportunamente haciendo incurrir a la Administración en error; éste (esta) último(a) será excluido (a) inmediatamente del mismo y deberá devolver el monto del subsidio que se le haya girado; en caso de que haya sido el Representante Legal el que aceptó, o por descuido permitió que se incurriera en la falta no reportando a tiempo la exclusión , se tomarán las medidas procedentes ante las instancias respectivas para su resolución y se suspenderá totalmente cualquier nueva acción en este proyecto. En ambos casos el monto del subsidio girado incorrectamente debe ser reintegrado.-
- b) Queda terminantemente prohibido al Representante Legal la inclusión de participantes (as) sin el trámite respectivo.

En fe de lo anterior firmamos en la ciudad de San José, el día de del 2015.

Ministro de Trabajo y Seguridad Social

Representante Legal

V.B.
Andrés Romero R.
Director Nacional de Empleo

cc: Departamento Generación de Empleo
Representante Legal de la Asociación

FICHA
PROGRAMA NACIONAL DE EMPLEO (PRONAE)
2014

Nombre del programa: Programa Nacional de Empleo (PRONAE)

Institución a cargo: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Norma legal creación del programa:

Decreto Ejecutivo 29044-TSS-COMEX, del 30 de octubre 2000. Publicado en La Gaceta No. 215 del 9/11/2000. Decreto Ejecutivo N°037143-MTSS-COMEX.

Otra normativa:

Decreto Ejecutivo N° 35028-MTSS-COMEX, del 16 de enero del 2009. Publicado en la Gaceta No. 28 del 10 de febrero 2009; Decreto Ejecutivo N° 29044-TSS-COMEX del 30 de octubre 2000 y Decreto Ejecutivo N°37143-MTSS-COMEX, del 18 de abril 2012.

Artículo N°3, inciso I, Ley 8783, Reforma a la Ley 5662 del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

Unidad Ejecutora: Dirección Nacional de Empleo.

Autoridad responsable de la ejecución del programa:

Lic. Andrés Romero Rodríguez, Director Nacional de Empleo

Teléfono: 2223-7689

Email: romero.rodriguez.andres@gmail.com

Lic. Danilo Salas Herrera, Jefe Departamento de Generación de Empleo

Teléfono: 2233-0622

Email: danilo.salas.mtss@gmail.com

Sitio web del programa: www.facebook.com/EmpleateCR

Fecha de inicio: 2000

Objetivo general del programa:

Mejorar las condiciones de vida de la población desempleada o subempleada en riesgo de pobreza y pobreza extrema, mediante una ayuda económica temporal, por su incorporación en proyectos

de interés comunal, procesos de capacitación, apoyo de grupos de personas con ideas o proyectos productivos.

Objetivo específicos del programa:

- Incorporar personas desempleadas y subempleadas mayores de 18 años, en proyectos de construcción de interés comunal presentados por las organizaciones de la comunidad.
- Apoyar grupos de personas desempleadas y subempleadas mayores de 18 años, con ideas productivas que propician su autoempleo, como estrategia para mejorar su condición de vida.
- Apoyar grupos de personas desempleadas o subempleadas interesadas en capacitación para el mejoramiento de su perfil ocupacional (adquirir habilidades, destrezas conocimientos, etc.) o fortalecimiento de sus conocimientos como grupos productivos, se incluyen jóvenes de 15 años en adelante.
- Para la modalidad de capacitación EMPLEATE, el programa se propone, promover el fortalecimiento de la empleabilidad de jóvenes ubicados en el rango de edad entre los 17 y los 24 años, en condición de pobreza o pobreza extrema provenientes de las comunidades en situación de vulnerabilidad señaladas por el Gobierno en su plan de Desarrollo.
- Apoyar a la población indígena en la construcción de obras de infraestructura de interés comunal, con la entrega de subsidio laboral, con personas mayores de 18 años.

Contribución del programa con el Plan Nacional y el Plan Anual Operativo:

Lograr una convergencia oportuna entre la oferta y la demanda de empleo a nivel cantonal para lograr más acercamiento al usuario.

Brindar a la persona usuaria las herramientas y técnicas para el ingreso y permanencia al mercado laboral haciendo énfasis en grupos vulnerables con perspectiva de género.

Indicador y Metas:

5 Alianzas con Gobiernos Locales para apertura de Servicios de Intermediación en las mismas.

450 personas beneficiadas en la aplicación de la guía de gestión y orientación laboral a personas con dificultad de ingresar a un puesto de trabajo.

Cobertura geográfica:

El programa tiene un alcance nacional, con especial énfasis en comunidades con menor Índice de Desarrollo Social Cantonal y Distrital, los cuales se encuentran mayormente en zonas rurales y centros marginales de población. Asimismo, el programa funciona con una distribución geográfica regional, las cuales son:

- Zona Norte (San Carlos, Upala, Los Chiles, Guatuso, Sarapiquí),
- Zona Atlántica (Sarapiquí, Guápiles, Litoral Atlántico y Limón Centro).
- Territorio Indígena (Talamanca, Turrialba y Cartago).
- Zona Brunca (Pérez Zeledón, Buenos Aires, incluye territorios indígenas , Osa, Golfito, Coto Brus y Corredores)
- Zona Peninsular (Guanacaste, Puntarenas y Pacífico Central).
- Zona Central (Los Santos, Acosta, Puriscal, Mora, Heredia, Alajuela, San José Centro).

Características de la ejecución:

El programa atiende las solicitudes del proyecto, revisa la documentación y determina la viabilidad del proyecto, se realiza el trabajo de supervisión de inicio, ejecución y finalización de los proyectos y elabora el respectivo expediente por proyecto y su actualización, incorporando los informes y correspondencia que se generen durante la ejecución del mismo.

Se incorpora como agentes colaboradores los responsables de las Oficinas de intermediación Municipales, con las cuales se ha firmado el convenio de cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Gobierno Local.

El programa atiende los beneficiarios mediante otras entidades (ONG, asociación comunal u otro) que es llamada asociación de base. Además el MOPT, el MEP y las Municipalidades, aportan los materiales y el apoyo técnico para las construcciones, así como las instituciones de formación, pues de sus recursos depende la capacitación.

Los mecanismos de coordinación se aplican en el momento de llevarse a cabo la obra, porque se hace confluir los recursos que aportaran las diferentes instituciones con la aportación de materiales y apoyos técnicos, para la construcción de obras.

Con las instituciones de formación para desarrollar la capacitación, tanto públicas como privadas existentes en el país y debidamente certificadas, por medio del estudio, supervisión, formación u otras, harán posible que una persona pueda adquirir nuevas habilidades para su desarrollo personal, intelectual y laboral.

La coordinación con las organizaciones públicas o privadas para el desarrollo empresarial de la población en condición de pobreza, con el conocimiento y la experiencia de las personas e instituciones involucradas (INA, MAG, IMAS, etc.), para iniciar o fortalecer una pequeña empresa que les permita incorporarse al mercado laboral y que les genere ingresos para cubrir las necesidades básicas del grupo familiar.

Con las organizaciones solicitantes de ayuda se formaliza un convenio de cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Asociación o Cooperativa, convirtiéndose este acto, en una estrategia operativa que permite potenciar los aportes institucionales con la participación de la comunidad, a través de la vigilancia, supervisión, control, poniendo a prueba, su capacidad de gestión para allegar y vigilar la aplicación de recursos y resolver sus necesidades, simultáneamente.

Se utilizará la plataforma del Servicio Nacional de Intermediación y Orientación Laboral perteneciente a la Dirección Nacional de Empleo, como medio de selección y filtro socioeconómico, donde los técnicos realizarán una amplia coordinación con los funcionarios del PRONAE, a fin de, realizar la propuesta de grupos de jóvenes objetos de capacitación, así como los módulos de capacitación que se solicitarán. Dichos módulos o carreras se basan en estudios realizados de las necesidades de los empresarios de contar con mano de obra capacitada en esas áreas.

Para la estrategia de Empléate se incorporan Municipalidades que tengan convenio de cooperación firmado con el Ministerio de Trabajo, ubicada en localidades no necesariamente de zonas prioritarias, pero la población que acceda a esta nueva estrategia, si debe ser necesariamente, población vulnerable. Este convenio tiene como finalidad que los jóvenes no tengan que desplazarse hasta las oficinas centrales con el fin de obtener información referente a cómo funciona este programa.

Los pasos y la tramitación para la solicitud de ayudas son los siguientes:

Tabla 1
Para Obra Comunal, Ideas Productivas y Capacitación

| Código | Operación | Productos | | Insumo | Responsable |
|--------|---|--------------------|----------------------------|---|----------------------|
| | | Final | Intermedio | | |
| 001 | Recibo de Solicitud | Formulario | Proyecto | | Dirección y Depto. |
| 002 | Asignación Proyectos | | Proyectos | Aprobación previa | Dirección y Jefatura |
| 003 | Visita de campo | | Proyecto | Solicitudes | Técnico |
| 004 | Verificación de información presentada, entrevistar | | Proyecto | Verificación. de situación socio económica, disponibilidad de materiales, planos, ayuda | Técnico |
| 005 | Informar | | Informe de Visitas | Criterio técnico/aprobación | Técnico |
| 006 | Ingreso de Proyecto al sistema | Ficha técnica | Información verifi | Nombres, cédulas, cuentas clientes | Técnico |
| 007 | Presentación de Fichas | | Ficha técnica | PC e impresora | Técnico |
| 008 | Aprobación de proyecto | | Aprobación | Ficha técnica y expediente | Jefatura y Dirección |
| 009 | Preparación nómina beneficiaria | Archivo | | Nómina previa | Jefatura |
| 010 | Confección del Convenio o Carta de Entendimiento | Firma de documento | Expediente y ficha técnica | Ficha técnica, expediente | Técnicos |

| Código | Operación | Productos | | Insumo | Responsable |
|--------|---|------------------|------------------|--------------------------------------|----------------------|
| | | Final | Intermedio | | |
| 011 | Verificación de cuentas (B.P) | Archivo | | Archivo verificado, cuentas clientes | Jefatura |
| 012 | Preparación Planilla definitiva | | Archivo | Nómina previa verificada y ajustada | Jefatura |
| 013 | Trámite de envío Oficial de planilla de pago | Planilla de pago | | Nómina verificada | Dirección y Jefatura |
| 014 | Depósito del Auxilio Económico Temporal | Depósito | Planilla de Pago | Planilla de Pago | Financiero |
| 015 | Visita de campo para verificación del trabajo | | | | |

Mecanismos de corresponsabilidad:

Todos los proyectos que se apoyen deben surgir de las propias necesidades comunales en cuanto a la construcción de infraestructura, proyectos productivos o procesos de capacitación que señalen las mismas. No se trabaja con imposiciones externas a las comunidades. Las comunidades deben realizar sus propias gestiones para conseguir los materiales complementarios con los cuales se construirán las obras, o apoyos para realizar los procesos de capacitación o fomento de ideas productivas.

Asimismo, la comunidad participa activamente en el control, verificación y avance de la obra, cuidando del avance de la obra y de que cada beneficiario realice su aporte en horas de trabajo en los proyectos que se propongan e informar mensualmente al Departamento de Generación de Empleo. Situación que se da en todas las modalidades a excepción del programa de Empléate.

Dentro del contexto del PRONAE se prevé una amplia participación de la comunidad, como gestora de recursos complementarios (consecución de los materiales para la construcciones, coordinar la acciones de capacitación con el INA), así como, canalizadora de necesidades de la comunidad.

Las organizaciones deben estar formalizadas (con personería y cédula jurídica), de manera que se garantice con una alta probabilidad de realización de las obras comunales, ideas productivas propuesta y capacitación por medio del proyecto.

Recurso humano involucrado en la gestión y ejecución:

El Departamento de Generación de Empleo cuenta con 8 funcionarios: 1 Profesional de Servicio Civil Jefe 1, 4 Profesionales de Servicio Civil 1 y 2, 3 Técnicos.

Se incorpora como agentes colaboradores los responsables de las Oficinas de intermediación Municipales, con las cuales se ha firmado el convenio de cooperación entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y el Gobierno Local.

Sistema de monitoreo:

El trámite de las necesidades o solicitudes comunales y grupales son planteadas para ser canalizadas ante el Departamento de Generación de Empleo de la Dirección Nacional de Empleo. La implementación, ejecución y supervisión de las obras, se realizan a través de los diferentes proyectos en las comunidades a las cuales se les da el auxilio económico ya sean, de infraestructura, formación o capacitación, u ideas productivas.

El programa desarrolla procesos de coordinación intensos con las organizaciones de base encargadas de canalizar sus necesidades y comprometidas con el aprovechamiento de los recursos que se les otorgan, para efectuar la supervisión diaria, a través de ellas.

Implementar procesos de coordinación interinstitucional por el papel de complementariedad que jugará este programa en la materialización de las obras, con el aporte de la mano de obra para la construcción o apoyo para el sostenimiento de los procesos de capacitación o formación que se implementarán. La confección, preparación y firma de convenios de cooperación entre el Ministerio de trabajo y Seguridad Social y la organización proponente.

La ayuda entregada mensualmente (Auxilio económico temporal) a los beneficiarios, se realiza por medio de un depósito bancario, que llega directamente a su cuenta de ahorro personal, abierta en Sistema Bancario Nacional. A cada persona, se le solicita una constancia de su cuenta cliente, extendido por el banco respectivo. El sistema de pago utilizado por la Dirección Financiera del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (SIGAF) establece una relación directa entre número de cuenta cliente y número de cédula, de manera que, se ofrece una seguridad del 100 % que el depósito, solo le puede llegar al titular indicado por la Dirección Nacional de Empleo.

Periodicidad y tipo de evaluación prevista:

Por tratarse de un Programa de aplicación de recursos dirigido a los diferentes grupos de personas afectadas por el fenómeno del desempleo en las diferentes comunidades del país, se hace necesario e indispensable, un trabajo de campo intensivo, visitas constantes a las comunidades objeto de apoyo (programación mensual de giras) y el trabajo mancomunado con las asociaciones de base que presenten solicitudes, Gobiernos locales e instituciones que apoyan este tipo de proyectos, de ahí, una labor de campo constante.

Duración que tiene el programa: todos los productos tienen una duración de hasta tres meses.

Población meta:

Para las modalidades de obra comunal e ideas productivas el perfil del beneficiario corresponde a personas mayores de 18 años, desempleados y subempleados, en condición de pobreza y/o pobreza extrema, ubicadas en las zonas afectadas por el fenómeno del desempleo, costarricense o residente legales, los cuales forman parte de un proyecto.

Para la modalidad de capacitación el perfil del beneficiario corresponde a personas mayores de 15 años en adelante, desempleados y subempleados, en condición de pobreza y/o pobreza extrema, ubicadas en las zonas afectadas por el desempleo, costarricenses o residentes legales.

Para la modalidad de capacitación EMPLEATE, la población meta son jóvenes ubicados en el rango de edad entre los 17 y los 24 años, en condición de pobreza o pobreza extrema provenientes de las comunidades en situación de vulnerabilidad que no estudian ni trabajan.

Para la modalidad de personas indígenas, la población meta son mayores de 18 años, en condición de pobreza o pobreza extrema, provenientes de las zonas indígenas, afectadas por el fenómeno del desempleo y/o subempleo.

Bienes o servicios que entrega (productos):**Modalidad de Obra Comunal:**

Auxilio económico temporal por mes para personas desempleadas o subempleadas agrupadas en Cooperativas, Organizaciones Comunales o Asociaciones sin fines de lucro que participan en un proyecto de interés comunal, con una duración en promedio de 3 meses, los cuales pueden ser prorrogados, dependiendo de las necesidades del proyecto. Para los proyectos se aplicara lo siguiente: Por una participación de 160 horas mensuales el subsidio completo, por una participación de 120 horas mensuales recibirá el subsidio correspondiente al 75% del monto total y por una participación correspondiente al 80 horas mensuales, tendrá derecho a recibir el 50% del monto del subsidio total. Cada proyecto integrará en promedio 10 personas/ 3 meses.

Modalidad Ideas Productivas:

Auxilio económico temporal por mes para personas desempleadas o subempleadas agrupadas en Cooperativas o Asociaciones productivas que participan en el desarrollo de una idea productiva que se conviertan en alternativas de generación de empleo permanente. El subsidio será de una duración en promedio de 3 meses, los cuales, pueden ser prorrogados, dependiendo de las necesidades del proyecto. Para los proyectos se aplicara lo siguiente: Por una participación de 160 horas mensuales el subsidio completo, por una participación de 120 horas mensuales recibirá el subsidio correspondiente al 75% del monto total y por una participación correspondiente al 80 horas mensuales, tendrá

derecho a recibir el 50% del monto del subsidio total. Cada proyecto integrará en promedio 10 personas/ 3 meses.

Modalidad Apoyo a Capacitación:

Auxilio económico temporal para personas desempleadas o subempleadas que participan en grupos de capacitación ocupacional comunal con el fin de aumentar sus posibilidades de integración al mercado laboral, impartido por el INA, una institución formal de capacitación o acreditada por el INA. El monto del auxilio se entrega mensualmente, con una duración en promedio de 3 meses, los cuales pueden extenderse dependiendo de las necesidades del proyecto de capacitación. Por una participación de 160 horas mensuales el subsidio completo, por una participación de 120 horas mensuales recibirá el subsidio correspondiente al 75% del monto total y por una participación correspondiente a 80 horas mensuales, tendrá derecho a recibir el 50% del monto del subsidio total dependiendo de la asistencia y la duración del módulo de capacitación. Se incluyen personas reclutadas en el Servicio Nacional de Intermediación, confiriendo prioridad en la formación de los recursos humanos en zonas de menor desarrollo relativo. Cada proyecto integrará en promedio de 15 a 20 personas / 3 meses.

Modalidad Capacitación dirigida a jóvenes entre 17 y 24 años (EMPLEATE):

Auxilio económico temporal para jóvenes ubicados en el rango de edad entre los 17 y los 24 años desempleadas o subempleadas que participan para que participen en procesos de capacitación orientados a mejorar su empleabilidad. El monto del subsidio es mensual para cubrir la totalidad de la inversión del programa de formación en un centro privado un 100%, y un 50% para centros de formación público.

Modalidad Indígena:

Auxilio económico temporal dirigido a la población mayor de 18 años, de zonas indígenas desempleadas o subempleadas agrupadas en Cooperativas, Organizaciones Comunales o Asociaciones productivas sin fines de lucro que participan en un proyecto de interés comunal, con una duración promedio de 3 meses, los cuales pueden ser prorrogados, dependiendo de las necesidades del proyecto. Para los proyectos se aplicara lo siguiente: Por una participación de 160 horas mensuales el subsidio completo, por una participación de 120 horas mensuales recibirá el subsidio correspondiente al 75% del monto total y por una participación correspondiente al 80 horas mensuales, tendrá derecho a recibir el 50% del monto del subsidio total. Cada proyecto integrará en promedio 10 personas/ 3 meses. Dirigida a la población mayor de 18 años, ubicadas en zonas indígenas.

Criterios de Selección:

El programa realizará una visita al hogar como medio de corroborar la información personal y familiar por muestreo.

El programa aplicará las categorías conceptuales o definiciones de la situación de empleo o condición de conformidad con la definición del INEC.

Los beneficiarios potenciales deben encontrarse desempleados y en condición de pobreza:

Hogares en pobreza no extrema: son aquellos hogares que tienen un ingreso per cápita igual o inferior a la línea de pobreza, pero superior al costo per cápita de la canasta CBA.

Hogares en pobreza extrema: son aquellos hogares con un ingreso per cápita igual o inferior al costo per cápita de CBA.

Periodicidad de la entrega del servicio: Los subsidios se entregan mensualmente.

Requisitos para acceder al beneficio / Trámites y procedimientos a realizar para que el individuo/hogar/grupo seleccionado reciba el beneficio:

Para la modalidad de capacitación EMPLEATE, los beneficiarios serán seleccionados de la población inscrita en las distintas Oficinas del Servicio Nacional de Intermediación de la Dirección Nacional de Empleo y estará a cargo de los funcionarios destacados en esa Oficina y serán presentados como parte de los requisitos para solicitar el apoyo económico del PRONAE.

Esta selección se realiza en coordinación con la Oficina EMPLEATE ubicada en la Dirección Nacional de Empleo. También les será realizada una entrevista individual de carácter socioeconómico para determinar la posibilidad de ser financiado con el presupuesto del PRONAE.

El programa realiza una entrevista socioeconómica individual a los candidatos presentados por las asociaciones involucradas, que permita una selección adecuada de los posibles beneficiarios que participaran en los diferentes proyectos presentados por las comunidades.

El Ingreso per cápita del hogar se obtiene de la entrevista “Boleta de Información Socio Laboral”, dentro de la cual se contempla un cuadro que recoge el número de miembros y el aporte individual al ingreso familiar que permite conocer y hasta cuantificar el ingreso familiar, con lo que se estima el ingreso per cápita, dividiendo el ingreso total del hogar, entre el número de miembros.

Para la modalidad de capacitación EMPLEATE, los beneficiarios serán seleccionados de la población inscrita en las distintas Oficinas del Servicio Nacional de Intermediación de la Dirección Nacional de Empleo y estará a cargo de los funcionarios destacados en esa Oficina y serán presentados como parte de los requisitos para solicitar el apoyo económico del PRONAE.

El programa no contempla un contrato con el beneficiario, sin embargo, el reglamento (Decreto Ejecutivo 29044-TSS-MTSS) establece varios compromisos del beneficiario:

- Artículo 17. Una vez seleccionado el beneficiario o beneficiaria de un proyecto, no podrá persona alguna, aportar las horas específicas por éste o recibir el subsidio en su nombre o representación.
- Artículo 18. Únicamente la persona que aparezca registrada como beneficiario o beneficiaria del programa podrá recibir el subsidio emitido a su nombre, con lo cual será controlado(a) por el sistema que establezca el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Artículo 19. A aquellas personas que no hubieren participado durante todo el período de tiempo que cubre el proyecto mensualmente, les será retenido y/o anulado el monto del subsidio proporcional.
- Artículo 26. No se podrán completar las horas de trabajo al proyecto, laborando en un proyecto distinto al que se financia, aunque éste se ejecute en la misma localidad.
- Dentro del contexto del PRONAE se prevé una amplia participación de la comunidad, como gestora de recursos complementarios (consecución de los materiales para las construcciones, coordinar las acciones de capacitación con el INA), así como, canalizadora de necesidades de la comunidad.

Los proyectos que se apoyen deben ser presentados por una organización de base (Asociaciones de Desarrollo, Asociaciones Administradoras de Acueductos, Juntas de Caminos, Juntas de Educación, Organizaciones Civiles) ante la Dirección Nacional de Empleo.

Se solicita la presentación del proyecto mediante una solicitud formal del presidente de la organización y el llenado de un formulario, por medio del cual, se define el carácter del proyecto. En dicho formulario, la organización hace una propuesta de candidatos para realizar el proyecto y aporta los requisitos solicitados, mismos que se encuentran en los diferentes formularios que son suministrados por el departamento a las diferentes asociaciones. Una vez presentados los candidatos, los funcionarios del PRONAE realizarán una entrevista socio económica a cada beneficiario propuesto, y llenado de una “Boleta de Información Socio Laboral”, para determinar su posibilidad de ser beneficiario del PRONAE de acuerdo a los lineamientos de DESAF.

Ninguna persona podrá ser considerada individualmente como beneficiaria de las modalidades obra comunal, ideas productivas y capacitación programa, tendrá que ser vinculada con un proyecto que presente la organización de base indicada.

En el proceso de identificación de beneficiarios debe consignarse las tres firmas de las personas que participan en las organizaciones, específicamente se deben indicar en el "Listado de posibles beneficiarios", como un requisito dentro de toda la documentación, como complemento de la firma de solicitud para la aprobación del proyecto por parte del presidente de la Asociación.

En el convenio que se firma con las organizaciones se incluye una cláusula, del procedimiento a seguir para la fase de identificación de los posibles beneficiarios, además se incorpora las condiciones o características de la población beneficiada que va a ser atendida finalmente con los recursos del programa.

Situaciones que conducen a suspender o eliminar el beneficio: Según el reglamento:

Artículo 25. En caso de comprobarse que un (a) beneficiario(a) ha falseado su información personal y laboral, será excluido inmediatamente del proyecto y se dará informe de lo acontecido a las autoridades judiciales correspondientes.

Temporalidad de los beneficios:

Los beneficios de las modalidades de obra comunal, ideas productivas y capacitación tendrán una duración de 3 meses, los beneficios de la modalidad EMPLEATE tendrá una duración de 6 meses en promedio.

Tipo de selectividad: Selectivo por persona.

**OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DEL REPRESENTANTE LEGAL DE LA
AGRUPACIÓN FIRMANTE**

- a) Detectar y proponer a los posibles beneficiarios o beneficiarias participantes.
- b) Formular y documentar debidamente el proyecto, con todo lo solicitado en el formulario correspondiente.
- c) Actuar como enlace permanente, con el Analista de Proyectos del Departamento de Generación de Empleo.
- d) Verificar que los beneficiarios (as) participen únicamente en labores contempladas en el cronograma del Proyecto.
- e) Rendir un informe mensual, con las actividades realizadas y las horas aportadas por cada beneficiario el último día de cada mes.
- f) Presentar un informe de inmediato, al Departamento de Generación de Empleo, con los nombres y números de cédula de los beneficiarios (as) que desertan del proyecto. En caso de incumplimiento es este informe o que fuere omiso, incorrecto o extemporáneo, el representante legal, será responsable del reintegro respectivo de cualquier suma pagada de más.
- g) Brindar en cualquier momento que se requiera, la colaboración o información que sea solicitada por el Departamento de Generación de Empleo.
- h) Denunciar oportunamente, cualquier anomalía en la ejecución del proyecto al Departamento de Generación de Empleo.
- i) Llevar un registro actualizado (expediente) de todos los documentos relativos al proyecto. (copia: solicitud financiamiento, control de horas, informes mensuales, convenios, etc.)
- j) Dar seguimiento al proyecto en forma continua, y vigilar que se cumpla a cabalidad con el cronograma y el horario establecido en el proyecto

**OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES DE LOS BENEFICIARIOS, O PARTICIPANTES LAS
SIGUIENTES:**

- a) Los beneficiarios (as) deben aportar el número de horas determinadas al proyecto. No puede participar en otro distinto durante el tiempo de ejecución del mismo.
- b) La persona beneficiaria o participante, debe contar con una cuenta bancaria a su nombre, para hacerle el giro correspondiente del subsidio económico.
- c) El participante (a) deberá completar en forma personal el número de horas mensuales preestablecidas, para hacerse acreedor (a) al subsidio laboral y, por ningún motivo, podrá enviar a otra persona para que lo (la) sustituya (en forma parcial o total).

El subsidio no constituye un salario, por lo tanto, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no asume ninguna responsabilidad patronal con cada participante, en su conjunto o en forma individual.