

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

FACULTAD DE DERECHO

LAS CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN EL
SECTOR PÚBLICO A LA LUZ DE LA RESOLUCIÓN
No. 4453-2000 DE LA SALA CONSTITUCIONAL

TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIADA EN DERECHO

BEATRIZ GAITÁN GONZÁLEZ

2002

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE DERECHO
AREA DE INVESTIGACIÓN

San José, 07 de junio del 2002

Dr.
Rafael Gonzalez Baltar
Decano, FACULTAD DE DERECHO

Hago de su conocimiento que el Trabajo Final de Graduación de la estudiante

BEATRIZ GAITAN GONZALEZ

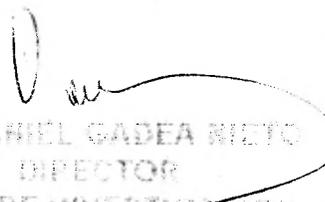
Titulado "LAS CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN EL SECTOR PUBLICO A LA LUZ DE LA RESOLUCION N. 4453-2000 DE LA SALA CONSTITUCIONAL," fue aprobado por el Comité Asesor, a efecto de que el mismo sea sometido a discusión final. Por su parte, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

Asimismo le hago saber que el Tribunal Examinador queda integrado por los siguientes profesores.

Presidente: LICDA. JULIA VARELA ARAYA
Secretario: LIC. DANILO UGALDE VARGAS
Informante: LIC. MARCO DURANTE CALVO
Miembro: LIC. MIGUEL HERNANDEZ CHACON
Miembro: LIC. RONALD AVALOS MONGL

La fecha y hora para la PRESENTACION PUBLICA de este trabajo se fijó para el día martes 26 de junio del 2002, a las 18:00 p.m. en el

Atentamente


DR. DANIEL GADEA NIETO
DIRECTOR
AREA DE INVESTIGACION
FACULTAD DE DERECHO



San José, 24 de mayo del 2002

Doctor
Daniel Gadea Nieto
Director del Área de Investigación
Universidad de Costa Rica

Estimado Doctor:

En mi calidad de Director del Trabajo Final de Graduación de BEATRIZ GAITAN GONZALEZ, he leído su trabajo titulado "LAS CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO A LA LUZ DE LA RESOLUCIÓN No. 4453-2000 DE LA SALA CONSTITUCIONAL".

He terminado de leer la misma y debo manifestarle que se ajusta a los requisitos de fondo y forma que establece el Área de Investigación de esta Facultad. Por tales razones le doy mi aprobación a la presente Tesis de Grado.

Muy atentamente,


Lic. Marco Durante Calvo



Lic. Danilo Edo. Ugalde Vargas

Abogado & Notario
Tel: 283-8401
Fax: 280-7462

San José, 24 de mayo del 2002

Doctor
Daniel Gadea Nieto
Director del Área de Investigación
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica
Su Oficina

Estimado Doctor Gadea:

En mi condición de Lector de la Tesis de Grado elaborada por la egresada *Beatriz Gaitan González*, denominada "*Las Convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público a la Luz de la Resolución No. 4443-2000 de la Sala Constitucional*", por este medio me complace comunicarle que le he impartido la aprobación correspondiente, en razón de cumplir dicha investigación los requisitos de fondo exigidos por las regulaciones de esta Facultad de Derecho.

De igual forma la investigación revisada contiene un análisis de un tema de gran sensibilidad laboral, que podría tener impacto en foros internacionales como la Organización Internacional del Trabajo o la Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos de América.

Sin otro particular, me suscribo de Usted muy atentamente,

Lic. Danilo Edo. Ugalde Vargas
Profesor - Lector

c. Archivo.
Interesada



San José, viernes 24 de mayo de 2002.

*Dr.
Daniel Gadea N.
Director
Área de Investigación
Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.
S.O.*

Estimado don Daniel:

Me permito saludarlo y desearle éxito en sus actividades.

Igualmente, le comunico que he procedido a leer y analizar la tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho de la señorita Beatriz Gaitán González, Tesis titulada "LAS CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO A LA LUZ DE LA RESOLUCIÓN No. 4453-2000 DE LA SALA CONSTITUCIONAL" y estimo que dicho trabajo reúne los requisitos establecidos por el Área que usted dirige para ser presentado y sustentado oportunamente por la srta. Gaitán.

Cordialmente

Miguel Hernández Chacón
Prof. Miguel Hernández Chacón

DEDICATORIA

A mi madre Irma, ya que sin su apoyo y esfuerzos incondicionales durante toda mi vida no hubiera podido llegar tan lejos.

A mi hermana María, por su especial personalidad que me ayudó a seguir adelante siempre con una sonrisa.

AGRADECIMIENTO

En especial a mi Tía Marilyn, que siempre ha creído en mí y eternamente me ha puesto sus oraciones y pensamientos.

A mi tía Corinne por siempre exigirme dar más y estar pendiente de mis asuntos.

A todas las personas que de una u otra manera han hecho posible la culminación de este trabajo.

INDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN

TÍTULO PRIMERO LA NEGOCIACION COLECTIVA	1
---	---

CAPÍTULO PRIMERO MARCO CONCEPTUAL DE LA NEGOCIACION COLECTIVA.....	2
--	---

SECCIÓN I La Negociación Colectiva.....	2
---	---

A) Generalidades.....	2
-----------------------	---

B) Concepto.....	12
------------------	----

C) Formas de Negociación Colectiva.....	22
---	----

Sección II Análisis del Régimen de Empleo Público Costarricense.....	30
--	----

A) Análisis del Régimen de Empleo Público	30
---	----

B) La Ley General de la Administración Pública	45
--	----

CAPÍTULO SEGUNDO LAS CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO	52
--	----

SECCIÓN I Las Convenciones Colectivas de Trabajo	53
--	----

A) Concepto.....	53
------------------	----

B) Las Regulaciones Constitucionales.....	58
---	----

C) Las Disposiciones de la Ley Ordinaria	66
--	----

SECCIÓN II Dictámenes de la Procuraduría General de la República.....	82
---	----

A) La postura de la Procuraduría General de la República sobre las convenciones colectivas en el sector público.....	82
--	----

B) Dictámenes sobre el caso de las Municipalidades	95 ✓
Sección III Resoluciones del Consejo de Gobierno.....	101 ✓
A) Análisis de las Directrices.....	101
B) La Negociación Colectiva de Facto como respuesta.....	109 ✓
TÍTULO SEGUNDO LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO	112
CAPÍTULO I. ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES DE LA SALA CONSTITUCIONAL	114
Sección I. Resolución 4453-2000	114
A) Antecedentes	114
B) Disposiciones de la Sentencia.....	121
C) Votos Salvados	147
Sección II. Voto de Aclaración y Adición No. 9690-2000.....	150
A) Análisis de las peticiones de los gestionantes.....	151
B) Manifestación del Voto	160
CAPÍTULO SEGUNDO CONVENIOS INTERNACIONALES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO	169
SECCIÓN I Convenios Internacionales ratificados por Costa Rica	170
A) El Convenio Internacional No. 87.....	172
B) Convenio Internacional No. 98	173
C) Convenio Internacional No. 135.....	182

SECCIÓN II. Convenios no ratificados por Costa Rica	184
A) Acuerdo Internacional No.151, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública.....	185
B) Convenio Internacional No.154, sobre el Fomento de la negociación colectiva.....	191
 CAPÍTULO TERCERO CONSECUENCIAS DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO	196
 SECCIÓN I Reglamentos de Negociación Colectiva para el Sector Público	196
A) Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos.....	197
B) Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público.....	203
 SECCIÓN II Implicaciones de la declaratoria de inconstitucionalidad de las Convenciones Colectivas.....	214
A) Consecuencias reales.....	214
B) Caso No. 2104, queja contra el Gobierno de Costa Rica ante el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T.....	218
 CONCLUSIÓN GENERAL.....	222
 BIBLIOGRAFIA.....	229
 ANEXO	237

INTRODUCCIÓN GENERAL

Desde hace muchos años el tema de las Convenciones Colectivas de Trabajo se ha prestado para innumerables discusiones teóricas entre administrativistas y laboristas, donde se plantea lo que debería prevalecer, si la relación estatutaria o la relación contractual. La Negociación Colectiva en el sector público es materia de indudable actualidad, por su presencia y evolución y además porque es una figura de debates constantes entre el gobierno y las organizaciones sindicales.

Las Convenciones Colectivas tienen rango constitucional, ya que la Constitución Política establece que ellas tendrán fuerza de ley, cuando con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados.

Sin embargo, en 1979 con la aprobación de la Ley General de la Administración Pública, esta adquirió una concepción marcadamente autoritaria. Por este motivo fue que las resoluciones y dictámenes de la Procuraduría General de la República fueron orientados definitivamente hacia la eliminación de la Convención Colectiva de Trabajo como instrumento válido para la regulación de las relaciones entre el Estado y sus trabajadores.

A partir de ese momento el pensamiento relativo a las relaciones laborales de los empleados públicos entró en una batalla teórica. Y es que la jurisprudencia nacional, como se nota claramente en diferentes fallos, establece que el Estado tenía la potestad de negociar o no con los sindicatos los instrumentos

convencionales. No obstante, con la promulgación de la Ley General de la Administración Pública se estableció que al Estado se le eliminaba tal posibilidad.

Ante tal situación durante el Gobierno del expresidente de la República Lic. Rodrigo Carazo Odio, procedió a emitir directrices en materia de negociación de Convenciones Colectivas de Trabajo. Estos acuerdos en el futuro van a ser ratificados por los demás gobiernos, virtualmente sin cambios.

Como consecuencia de tales Acuerdos o Directrices, se diferencian dos grandes sectores en la Administración Pública costarricense en esta materia: los que habían negociado previamente a la promulgación de la Ley de la Administración Pública y los que quedaron sin posibilidades de negociar posterior a ella.

De allí en adelante, la jurisprudencia al referirse al tema de las Convenciones Colectivas de Trabajo, no realizó verdaderas modificaciones. No obstante, hubo una sentencia arbitral muy importante sobre la materia, la cual establecía que sí era posible la suscripción de las Convenciones Colectivas, en el tanto respetasen el contenido de la legislación. Como contrapeso a tal resolución el Poder Ejecutivo emitió una Directriz, en la cual mantuvo la prohibición y se limitaba la suscripción del instrumento al "sector descentralizado y empresas estatales", previa elaboración de una legislación especial sobre la materia, (aún pendiente) y manteniendo vigentes las limitaciones impuestas respecto de las actualizaciones.

Más adelante se dio la famosa sentencia 1696-92 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, donde la Sala consideró en aquel momento que el arreglo directo, el procedimiento de conciliación y el procedimiento de arbitraje en

materia laboral para los empleados de la Administración Pública costarricense era inconstitucional y que solamente podría ser posible en el tanto existiera una ley especial para el sector. En resumen, la Sala negó la posibilidad de realizar una suscripción formal del principal instrumento del Derecho Laboral. Sin embargo, aunque la Sala declarara tales procesos como inconstitucionales, en ese mismo año el Consejo de Gobierno aprobó un Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos.

Al establecerse esta negativa los trabajadores han tenido que recurrir a otras formas de negociación, como por ejemplo la negociación de facto. Como consecuencia esto llevó a la promulgación de una nueva Directriz del Consejo de Gobierno sobre la materia en marzo de 1993.

El problema no se ha detenido allí. La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia arguye a la Sala Constitucional en 1999, mediante una consulta judicial facultativa, acerca de la "posibilidad y legitimación de celebrar y efectuar eventuales reformas de las convenciones colectivas existentes en el sector público".

De conformidad con lo declarado por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en este momento, no existe en la Constitución Política ninguna norma que autorice a los empleados públicos a establecer instrumentos de negociación con la administración correspondiente.

Por ello, afirma que "son inconstitucionales las convenciones colectivas reguladas por los artículos 54 y siguientes del Código de Trabajo que se celebren en el sector público, cuando se trata de personal regido por la relación de empleo

de naturaleza pública (relación estatutaria)". El resto de las convenciones, es decir, las que se negocian amparadas al Código de Trabajo o en el sector privado, sí serán consideradas legítimas.

Respecto de la decisión de la Sala Constitucional, nace la hipótesis de esta investigación, ya que:

- En un Estado de Derecho sustentado en principios de justicia social, como lo es Costa Rica, los procedimientos o métodos de negociación colectiva y en especial las Convenciones Colectivas de Trabajo, resultan idóneas para lograr un equilibrio entre las partes de la relación laboral, - el patrono y el trabajador- con el fin de lograr paz y justicia social. El resultado de lo negociado entonces, se utiliza para fijar y modificar las condiciones laborales, sociales y económicas para los trabajadores, sin necesidad de hacer distinciones de la posición en la que se encuentren dentro de la Administración Pública o del sector privado. Por ello, la suscripción de las Convenciones Colectivas de Trabajo en la Administración Pública debe ser facultativa, amparado en la doctrina, legislación y acuerdos internacionales existentes.

Para conseguir la comprobación de toda esta investigación, planteo los siguientes objetivos generales:

- Describir y analizar la jurisprudencia de la Sala Constitucional respecto de la constitucionalidad de las convenciones colectivas en el sector público costarricense.

- Valorar la posición en la que se encuentran los funcionarios del Estado con la declaratoria de inconstitucionalidad.

Además los objetivos específicos que se proponen son los siguientes:

- Realizar una referencia al concepto de negociación colectiva en el sector público y algunas de sus implicaciones.
- Estudiar y analizar las resoluciones de la Sala Constitucional y de la Procuraduría General de la República anteriores al fallo 4453-2000 de la Sala Constitucional.
- Contribuir a una aclaración del término “personal en relación de empleo de naturaleza pública”.
- Analizar los convenios de la Organización Internacional del Trabajo referentes a la materia.

Con el fin de desarrollar los temas objeto de esta investigación, se utilizaron los siguientes métodos: a) Análisis exegético y sistemático de la legislación costarricense e internacional, relativa a la materia en estudio. b) Análisis histórico sobre la evolución del tema dentro de la jurisprudencia nacional. c) Análisis bibliográfico sobre la temática en estudio.

La investigación está estructurada en dos títulos. Empezaremos con una descripción y análisis de la negociación colectiva. La negociación colectiva se postulará como fundamento de los derechos laborales colectivos y por ende parte

importante y necesaria de la libertad sindical. Hablaremos respecto de sus generalidades, como su importancia dentro de los Derechos Humanos. Analizaremos el concepto de la libertad sindical y sus aspectos colectivos e individuales. Además apoyados en la doctrina examinaremos la dimensión colectiva considerada en un triple plano o tríptico. También veremos las diferentes modalidades de negociación colectiva contenidas en la legislación de nuestro país.

Continuaremos con un análisis del Régimen de Empleo Público costarricense, ya que al ser nuestro énfasis la situación de las Convenciones Colectivas en la Administración Pública debemos tener claro el tipo de relaciones que se entablan entre los trabajadores de la Administración Pública y el Estado. Asimismo analizaremos la Ley General de la Administración Pública, puesto que desde su promulgación hace más de dos décadas la suscripción de Convenciones Colectivas ha sido ampliamente restringida en este sector.

Las Convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público conforman el segundo capítulo, donde analizaremos su concepto, con el fin de entender la importancia de este instrumento jurídico dentro de las formas de negociación colectiva ya estudiadas. También analizaremos la legislación nacional que las tutelan, con especial enfoque en nuestra Constitución Política y en el Código de Trabajo, porque las mismas consagran un grupo de derechos y principios que garantizan el desarrollo y libre ejercicio de los Derechos Laborales Colectivos.

Realizaremos en la segunda sección un examen cronológico de la postura de la Procuraduría General de la República, difundida en sus dictámenes. Veremos que la posición de la Procuraduría se ~~mantiene~~ casi sin cambios a lo largo del

análisis, lo que es preocupante, ya que se basa en la restricción de las negociaciones colectivas para el sector público costarricense. Analizaremos en otro apartado el caso de las Municipalidades, ya que las Universidades Públicas gozan de una autonomía especial otorgada por nuestra Constitución Política.

Continuaremos con el estudio de las Resoluciones del Consejo de Gobierno en materia de Convenciones Colectivas de Trabajo. Además veremos que como respuesta a las restricciones impuestas en sus resoluciones, las organizaciones de trabajadores optaron por acudir a una vía alterna de resolución de conflictos, es decir la Negociación Colectiva de Facto.

La constitucionalidad de las Convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público será analizada en el Título Segundo de nuestra investigación. Analizaremos los antecedentes que dieron como fruto la resolución de la Sala Constitucional No. 4453-2000, para continuar con las disposiciones contenidas en dicha resolución, donde se declaran inconstitucionales las Convenciones Colectivas para ciertos trabajadores del Sector Público. Asimismo estudiaremos los votos salvados de los Magistrados Arguedas y Solano.

Ante el fuerte golpe procurado por este voto a la libertad sindical, varios sindicatos y representantes de Universidades y Municipalidades sintieron que era necesario la aclaración del mismo, por lo que se gestiona una resolución de Aclaración y Adición. Dicha resolución fue la No. 9690-2000. En primera instancia veremos las peticiones presentadas por las partes gestionantes y luego analizaremos las manifestaciones que la Sala Constitucional hace al respecto del tema.

Por la temática que estamos tratando, continuaremos con el estudio de los Acuerdos Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo. Veremos dos tipos de acuerdos, los ratificados –Acuerdos No. 87, 98, 135- y los todavía no ratificados por nuestro país, en especial, el Acuerdo Internacional No.151, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública y el Acuerdo Internacional No.154, sobre el Fomento de la negociación colectiva. La importancia de este capítulo es que de conformidad con nuestra Constitución Política los convenios internacionales tienen superioridad ante la ley, por lo que encontraríamos el fundamento necesario para la negociación de Convenciones Colectivas en el seno de la Administración Pública, negada por el Gobierno de Costa Rica.

Para finalizar se explicarán en el capítulo tercero las consecuencias que pueda tener la declaración de inconstitucionalidad de las convenciones de trabajo en Costa Rica. Como parte de las cuestiones relacionadas con el tema realizaremos un estudio de los Reglamentos para la Negociación en el Sector Público, que propone el Gobierno. Para finalizar veremos las consecuencias reales de dicha declaratoria, así como la explicación del caso No. 2104, que es una queja que fue formulada contra el Gobierno de Costa Rica ante el Comité de Libertad Sindical.

TÍTULO PRIMERO LA NEGOCIACION COLECTIVA

La doctrina costarricense y la mundial, han sido objeto de discusiones sobre el ámbito de aplicación de las convenciones colectivas y del papel de la negociación colectiva, en las esferas privada y pública.

Para lograr una referencia clara al respecto resulta necesario entender la negociación colectiva dentro de su marco conceptual y dentro de la normativa nacional. Más adelante, en el Segundo Título estudiaremos su especie, es decir las negociaciones colectivas de trabajo.

Dentro de los siguientes apartados estudiaremos el Régimen de Empleo Público imperante en nuestro país. Asimismo veremos cómo por medio de la normativa de la Ley General de la Administración Pública, se ha restringido en Costa Rica la negociación colectiva, uno de los pilares de la libertad sindical.

CAPÍTULO PRIMERO MARCO CONCEPTUAL DE LA NEGOCIACION COLECTIVA

El inicio de esta investigación está centrado en el análisis de la negociación colectiva, desde sus generalidades hasta el examen del Régimen de Empleo Público imperante en Costa Rica y el papel de cierta legislación importante en la materia, como lo es la Ley General de la Administración Pública y el Estatuto de Servicio Civil.

SECCIÓN I La Negociación Colectiva

Iniciaremos el análisis de la Negociación Colectiva con sus generalidades, su concepto o definición y las diferentes formas de negociación que tutela nuestro Código de Trabajo.

A) Generalidades

Como fundamento básico de la negociación colectiva y por ende de los derechos laborales y de la libertad sindical, resulta necesario referirse a los derechos humanos.

Los derechos humanos son los derechos que posee todo hombre por el solo hecho de ser hombre¹ y por ello es clave la protección de muchísimos

¹ PLA, RODRIGUEZ (Américo). Los Derechos Humanos y el Derecho al Trabajo, Debate Laboral, Revista Americana e Italiana de Derecho del Trabajo, Costa Rica, año III, No. 6, 1990, p.11.

derechos humanos², dentro de los cuales se encuentran comprendidos, por supuesto los derechos laborales.

Dentro de los derechos constitucionales que gozan los costarricenses tenemos el de la libertad sindical. El artículo 60 de nuestra Carta Magna expresa que tanto los patronos como los trabajadores pueden sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales y profesionales.

Consideramos que la libertad sindical, en su aplicación para el tema puede ser entendida como la facultad esencial de cualquier individuo, ya sea como trabajador o como patrono, para unir sus responsabilidades, intereses y esfuerzos con sus compañeros de trabajo, de profesión o conexos con el fin de defender sus intereses o derechos legítimos y hacerlos efectivos por medio de la actividad sindical.)

La Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 protege a su vez este mismo derecho. Asimismo protege el derecho al trabajo y a la remuneración equitativa y satisfactoria. El artículo 23 lo expresa de la siguiente forma:

- “1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.*
- 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna a igual salario por trabajo igual.*
- 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.*

² *Ibíd*, p.21.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.”³

De igual forma, el artículo 30 de la Declaración establece acerca de la protección de los derechos contenidos que,

“Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno a Estado, a un grupo o a una persona para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración.”⁴

En mismo sentido tenemos que la Resolución 5000-93 de la Sala Constitucional⁵, desarrolla el concepto de libertad sindical y su fundamento normativo. Dentro de este marco se toman en cuenta la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

“...el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (New York, diciembre de 1966) dice en lo que interesa:

1.- Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a formar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

Abundando en el tema el artículo 16 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José, noviembre de 1969), dispone: Artículo 16.

³ O.N.U. Declaración Universal de Derechos Humanos, del 10 de diciembre de 1948, Oficina de Información Pública, Naciones Unidas

⁴ Ibid, art. 30

⁵ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 5000-93, a las 10 H con 9 M del día ocho de octubre de mil novecientos noventa y tres. Recurso de amparo planteado por el señor Luis Pablo Zúñiga en su calidad de Secretario de asuntos jurídicos de la asociación sindical denominada Federación Nacional de Trabajadores Agrícolas y de Plantaciones (FENTRAP), en favor de los señores Adrián Gómez Montero, José Ramón Briceño Gutiérrez y Sergio Jiménez Delgado, contra la empresa Compañía Bananera Cocobola S. A.

1- *Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole.*⁶

La Sala continúa con el desarrollo del tema estableciendo que de conformidad con nuestra Carta Magna, artículo 74, los derechos y garantías sociales deben ser analizadas desde la perspectiva de los principios cristianos de justicia social, por lo que considera que "...es importante transcribir parte del párrafo No. 68 de la CONSTITUCION GAUDIUM ET SPES, promulgada por el Concilio Vaticano II en diciembre de 1965, que en lo interesa dice:

*"Entre los derechos fundamentales de la persona humana debe contarse el derecho de los obreros a fundar libremente asociaciones que representen auténticamente al trabajador y puedan colaborar en la recta ordenación de la vida económica, así como también el derecho de participar libremente en las actividades de las asociaciones sin riesgo de represalias. Por medio de esta ordenada participación, que está unida al progreso en la formación económica y social, crecerá más y más entre todo el sentido de la responsabilidad propia, el cual les llevará a sentirse colaboradores, según sus medios y aptitudes propias, en la tarea total del desarrollo económico y social y del logro del bien común universal."*⁷

Además de los principios generales establecidos acerca de la libertad de asociación y de su consecuente derecho de representación contenidos en nuestro Código de Trabajo, debemos tomar en cuenta otra legislación internacional a la que Costa Rica no escapa. Tenemos que entender que nuestro país, cuenta con una jerarquía de normas que nos rigen. Dentro de esa jerarquía siempre hay que

⁶ *Ibíd.*, p.3.

⁷ *Ibíd.*, p. 4.

tener en cuenta las disposiciones fundamentales de jerarquía superior, como los son los tratados o declaraciones internacionales.

De conformidad con el artículo 7 constitucional, los acuerdos internacionales de la Organización de Trabajo (O.I.T.) aprobados por la Asamblea Legislativa y aplicables en Costa Rica tienen autoridad superior a la ley. Por este motivo vamos a hacer una pequeña reseña acerca del contenido de los mismos con respecto de la libertad sindical en este apartado, más adelante se analizarán los convenios con profundidad.

En primera instancia debemos conocer sobre el convenio de la O.I.T. No. 135 denominado Convenio Relativo a la Protección y Facilidades que deben otorgarse a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa, que se halla vigente y aprobado mediante Ley No. 5.968 del 9 de noviembre de 1976, que en su artículo 1 expresa que los representantes de los trabajadores en la empresa deben gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, y se incluye especialmente el despido que se haya dado por su condición de representantes de los trabajadores. Además el convenio establece que se consideran “representantes de los trabajadores”⁸ a las personas que hayan sido nombradas como representantes de un sindicato o a los representantes electos, que son los representantes libremente elegidos por los trabajadores de la empresa.

⁸ O.I.T., Convenio No. 135 denominado Convenio Relativo a la Protección y Facilidades que deben otorgarse a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa, que se halla vigente y aprobado mediante Ley No. 5.968 del 9 de noviembre de 1976, Art. 3.

De tal manera queda establecido para los representantes de los trabajadores un fuero especial, que se puede entender como,

“...la protección especial dada a los representantes de los trabajadores, a quienes se les concede: protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido (...) dichos representantes y como protección de los derechos de los trabajadores mismos, quienes verían menoscabados sus derechos humanos fundamentales si sus líderes no fueran inamovibles mientras ostenten el mandato válidamente concedido y pudieran ser despedidos unilateralmente por decisión patronal, sin que mediara causal legal objetiva que justificara el rompimiento del contrato laboral.

...la utilización de cualquier medio tendiente a menoscabar la labor de la representación laboral, y en especial el despido, debe considerarse contraria a derecho, pues el retiro de un representante de los trabajadores implica indefensión de los representados y la obstaculización de toda negociación colectiva que éstos pudieran realizar, máxime en aquellos casos en que los patronos procedan al retiro porque consideren que un representante determinado es peligroso para sus intereses particulares.”⁹

Por otro lado, la Sala expresa la importancia de analizar la libertad sindical, desde su fundamento, es decir la libertad de asociación. Así define que la teoría de la libertad sindical –Teoría Triangular de la Libertad Sindical- está amparada en tres aspectos esenciales:

- a) El libre ingreso y retiro del sindicato,
- b) La pluralidad de agrupaciones sindicales y
- c) La autonomía necesaria de las asociaciones sindicales para actuar libremente frente al Estado frente a otras organizaciones o frente al empleador, todo con el fin de que las agrupaciones colectivas puedan

⁹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto 5000-93, Op. Cit., p. 5-6.

desarrollarse y cumplir con sus objetivos sin injerencias negativas extrañas a sus fines específicos.

Esta teoría la encontramos dentro del contenido de nuestra legislación, en el Código de Trabajo, artículos 339 y siguientes y en nuestra Constitución Política, en el Art. 60, cuando establece la libertad de tanto los patronos como sus empleados para sindicalizarse.

El Convenio de la O.I.T. No 98, Relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, aprobado mediante Ley No. 2.561 del 11 de mayo de 1960, indica que los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical y tal protección se debe dar en especial cuando se le restrinja al trabajador sus posibilidades de formar parte de un sindicato o de dejar de ser miembro, o en casos de despido por su afiliación o participación en un sindicato.¹⁰

En un mismo sentido contamos con la normativa del Convenio No. 87 de la O.I.T. aprobado mediante Ley número 2561 de 11 de mayo de 1960, llamado Convenio Relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, el cual reconoce la libertad sindical en cuanto a la libre redacción de sus estatutos y reglamentos, la elección libre de representantes y la organización de su administración y actividades y además deja claro que la legislación nacional no

¹⁰ O.I.T., Convenio No. 98, Relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, aprobado mediante Ley No. 2.561 del 11 de mayo de 1960, Art. 1.

será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente convenio.

El jurista Oscar Ermida Uriarte¹¹ considera que el concepto de libertad sindical ha evolucionado notoriamente, ya que ahora no basta con el reconocimiento del derecho de los individuos a constituir sindicatos, sino que su contenido es más complejo, incluyendo derechos positivos (de hacer) y negativos (de no hacer), individuales y colectivos, entre otros.

Se considera que el aspecto individual de la libertad sindical está constituido por todos aquellos derechos de los trabajadores a afiliarse o no a las organizaciones que prefieran y a desafiliarse de las mismas. También cubre el derecho de constituir tales organizaciones, sin autorización previa y en total libertad.¹²

Dentro de los derechos individuales existen los aspectos positivos y los negativos. La Libertad Sindical Positiva se refiere a la afiliación a un sindicato a su constitución y a elegir sus autoridades o ser elegido como una. En oposición la Libertad Sindical Negativa es el derecho a no afiliarse a un sindicato o a desafiliarse de él.

Además la temática de la libertad sindical incluye el derecho a desarrollar actividad sindical, ya que éste es el objeto de la libertad sindical.

¹¹ ERMIDA URIARTE (Oscar), Sindicatos en Libertad Sindical, Montevideo, Colección JVS, primera edición, 1985, p. 29.

¹² *Ibid.*, p. 31.

El aspecto colectivo de la libertad sindical se refiere a aquel que tiene por objeto el sindicato y que atiende a los intereses profesionales, de la categoría, del grupo o del sindicato.

Ermida Uriarte considera que el aspecto colectivo de la libertad sindical contiene ciertos derechos¹³,

- a) La libertad sindical ante el Estado, que incluye el derecho a la libre afiliación y desafiliación de las organizaciones de grado superior, nacionales e internacionales, la autonomía sindical, el derecho a la personalidad jurídica, la pluralidad sindical y el derecho al ejercicio de facultades funciones típicamente sindicales, colectivas o gremiales, tales como la negociación colectiva la huelga, la reivindicación y la participación.
- b) La libertad sindical ante los empleadores y las organizaciones patronales,
- c) La libertad sindical en relación con las demás organizaciones de trabajadores.

Américo Plá considera que en la dimensión colectiva, se debe considerar el derecho a la sindicalización en un tríptico o en un plano triple: La libertad sindical, el derecho a la negociación colectiva y el derecho a huelga.¹⁴

¹³ ERMIDA URIARTE *Op.Cit.* n. 37

¹⁴ Ver PLA RODRIGUEZ (Américo), *op.cit.* p. 23.

Claramente se entiende la importancia de este plano que propone Américo Plá, ya que resulta necesaria la convergencia de estos tres elementos para poder lograr que los trabajadores gocen de mejores condiciones laborales y de vida. El contrato de trabajo en sí no logra ni equidad ni una justicia real, al ser dictado unilateralmente por el patrono. Es así como el empleado no tiene otra alternativa más que aceptar todas condiciones que sean estipuladas por su patrono en dicho documento. De allí nace la importancia de que exista un equilibrio obrero patronal, tomando como fundamento el derecho del trabajador al triple plano.

Es una lástima que la Sala Constitucional en su Voto No. 5000-93 haya consagrado la libertad sindical como un derecho constitucional y humano y que ahora el criterio al que no enfrentamos es uno de limitaciones y restricciones. Lo adecuado hubiera sido que en dicho voto la Sala conociera todo lo relacionado con la libertad sindical.

No debiera de ser permitido que un derecho tan importante sea protegido por autoridades administrativas, quienes en última instancia acudirán a los jueces laborales para sancionar a los infractores, mientras el trabajador continua despedido y la organización sindical pierde toda su fortaleza.

B) Concepto

*“El derecho de los sindicatos a la negociación colectiva es “uno de los aspectos más relevantes del derecho a la libertad sindical... Si se atiende a la naturaleza y finalidad específicas de la organización profesional y el contenido propio del “hecho sindical”, nada aparece como más importante que reconocer a estos organismos el derecho a concertar libremente tales convenios, desde que la sindicalización responde al propósito de organizar una adecuada defensa de los intereses legítimos de cada sector de la producción y de sus integrantes”.*¹⁵

El Lic. Mario Blanco Vado define la negociación colectiva de la siguiente manera:

“La negociación colectiva consistirá en sentido general, en los procedimientos seguidos por el patrono, o patronos, o sus organizaciones y los trabajadores o sus organizaciones representativas, destinadas a pactar sobre aspectos de las relaciones laborales y de las condiciones de trabajo en general.”

De una manera muy genérica se puede decir que la negociación colectiva “... hace referencia a toda negociación, escrita o no, reglamentada o no, en las cuales puede o no intervenir el sindicato, destinada a establecer por lo común salarios y condiciones generales de trabajo, ya sea dentro del cuadro de los procedimientos de solución de conflictos o de cooperación tripartita. Desde esta denominación genérica se incluye, de igual manera, una amplia gama de acuerdos normativos de carácter general, concluidos en virtud un proceso de

¹⁵ PLA RODRIGUEZ (Américo), Citado por ERMIDA URIARTE, Op. Cit., p. 45.

discusión entre los representantes de la empresa o empresas interesadas y el grupo de trabajadores de que se trate, ya sea se encuentren organizados o no.”¹⁶

Las enunciaciones citadas anteriormente definen la negociación colectiva de una forma muy amplia, ya que no se indica ni siquiera a cuál sector se refieren, si al público o al privado, lo que va a tomar especial importancia pues de esta manera se han restringido las posibilidades de negociación.

En nuestro criterio la negociación colectiva es el medio idóneo para lograr un equilibrio entre los medios de producción. Por medio de ella las partes —el sindicato o grupo de sindicatos y el patrono o grupo de patronos— alcanzan cierto armonía tendiente a la paz y a la justicia dentro de la relación de trabajo. Considero que la negociación colectiva es el procedimiento por medio del cual uno o más empleadores se relacionan con una o más organizaciones sindicales o con trabajadores que se unen para negociar colectivamente o con unos y otros, con el objeto de llegar a establecer un instrumento que constituya y garantice condiciones comunes de trabajo y remuneraciones así como cualquier otro beneficio, por un tiempo determinado. La negociación colectiva es el trabajo esencial y básico de las organizaciones sindicales para ampliar los derechos de los trabajadores y mejorar sus condiciones de trabajo.

Además la negociación colectiva se podría definir como el procedimiento que crea el contrato colectivo, llamado contrato de equipo en Costa Rica (Art. 36 del Código de Trabajo) y normas que van a regir la relación laboral. Así la

¹⁶ RODRIGUEZ VILLALOBOS (Ronald), y otra, La libertad Sindical y sus Garantías en Costa Rica, Tesis de Grado para optar por el título de Licenciados en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1989, p. 140.

negociación colectiva es el procedimiento empleado para celebrar un contrato colectivo como remate de un conflicto de trabajo o una pretensión deducida por una de las partes.¹⁷

Pacheco Rivas define la negociación colectiva como:

- a) “Un procedimiento utilizado para lograr un objetivo específico consiste en mejores condiciones de trabajo y mejor remuneración para los obreros,
- b) Un medio para llegar a un contrato colectivo y,
- c) Un instrumento para poner fin a un conflicto o activar una prestación.”¹⁸

Para la Organización Internacional de Trabajo (O.I.T.) la negociación colectiva es toda negociación que tiene lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de trabajadores, con el fin de fijar entre otras, las condiciones de trabajo y empleo y regular las relaciones entre empleadores y trabajadores.¹⁹

Blanco Vado conceptualiza de una manera muy clara y acertada la negociación colectiva de la siguiente manera:

“La negociación colectiva, pese a ser una manifestación esencial de la autonomía colectiva y consecuentemente parte integrante de la Libertad Sindical, dado que mediante la misma las organizaciones sindicales de trabajadores cumplen los fines para los cuales fueron

¹⁷ YODER, D. citado por PACHECO RIVAS (Rayford) La Negociación Colectiva como práctica de relaciones laborales en Costa Rica, San José, tesis para optar por el título de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1976, p. 25.

¹⁸ Ibid, p.25-26

¹⁹ VER Convenio Internacional No. 154 sobre el Fomento de la negociación colectiva, adoptado en la Sexagésima Séptima reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo, celebrada en Ginebra, 1981.

constituidas, no es una actividad (o género) exclusivo de las organizaciones sindicales; como se sabe, también los trabajadores no organizados en sindicatos pueden ejercer o ser titulares de algunas modalidades de negociación colectiva. Como es obvio, en países en donde el ejercicio de la Libertad Sindical cuenta con restricciones importantes, este aspecto adquiere una particular importancia al tratar el tema.

En segundo lugar, la definición anterior hace una marcada referencia a los procedimientos ("negociaciones") mediante los cuales las partes pretenden la fijación de aspectos propios de las condiciones de trabajo o de sus relaciones; es importante destacar que el resultado de tales procedimientos se plasma en un instrumento específico, que como se señala puede ser una acta, un convenio o un acuerdo entre las partes. Sin embargo, será cada legislación la que definirá – cuando proceda - los mecanismos concretos aplicables en cada caso, la denominación específica y sobre todo, la ubicación jerárquica que a cada uno de tales instrumentos corresponde en el ordenamiento jurídico nacional de que se trate.

En tercer lugar y como ya se indicó, la negociación colectiva puede producirse tanto en el marco de procedimientos formales de naturaleza pública, entendiendo por tales aquellos establecidos en la legislación laboral o bien, en el marco de procedimientos o mecanismos informales definidos por las propias partes interesadas. Sea cual sea el "tipo" o naturaleza de los procedimientos, en ambos casos, estaremos en presencia de una auténtica negociación colectiva, a la cual aplicarán principios comunes.²⁰

En Costa Rica tenemos dos sectores que se diferencian por el tipo de patrono que tienen y por la normativa aplicable. Contamos con el sector privado que se rige por el Derecho Privado, es decir por el Código de Trabajo y que tiene a su patrono privado y por otro lado tenemos el Sector Público en el que el patrono es el Estado y en su mayoría se rige por el Derecho Público.

²⁰ BLANCO VADO (Mario), LA NEGOCIACION COLECTIVA: CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA, Organización Internacional Del Trabajo, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), San José, mayo de 1999.

En términos de definición en realidad no debería de existir una distinción entre la negociación colectiva en el ámbito del sector público o del privado. A las negociaciones realizadas por trabajadores del Sector Público le son aplicables las mismas consideraciones que las negociaciones realizadas por el Sector Privado. La diferencia radica en quién es considerado como la figura del patrono. Por lo tanto, en las negociaciones del Sector Privado, una de las partes es el patrono privado, él o un grupo de ellos, mientras que en las negociaciones del Sector Público encontramos a los servidores públicos y sus organizaciones enfrentados con la figura de que el patrono es el Estado, representado por sus respectivos representantes.

Blanco Vado se refiere también a la negociación colectiva, pero para el caso del sector público. De acuerdo con él son los procedimientos y acuerdos formales entre los representantes de la Administración Pública por un lado y los trabajadores o sus organizaciones por el otro, con el objeto final de suscribir acuerdos, actas o convenios, relativos, tanto a las condiciones de trabajo como sobre temas de interés para los sectores involucrados.²¹

Se considera también que la negociación colectiva en el sector público es el proceso que incluye todos los trámites administrativos realizados por los representantes de la Administración Pública y todos los trámites realizados por los trabajadores o su sindicato con el fin de llegar a un convenio sobre las

²¹ BLANCO VADO (Mario). La Negociación Colectiva de Facto en la Administración Pública Costarricense. Revista Americana e Italiana de derecho de Trabajo, año III, No. 6, 1990, p.220.

condiciones laborales y asuntos de conveniencia para ambas partes, esto sin que se perjudique el interés de los administrados en general.²²

Dentro de las discusiones doctrinarias a las que se encuentra sujeta la negociación colectiva encontramos que todavía existen muchas personas quienes basan su criterio en teorías estatutarias y por ende administrativistas. Estas posiciones niegan la posibilidad de que se realicen negociaciones colectivas con el sector público. Su fundamento radica en que consideran que las mismas irían en contra de los fines y exigencias de la Administración. A la hora de preguntarse sobre su existencia afirman que será solamente al margen de la ley, ya que son totalmente incompatibles.

Este criterio es el que maneja, por ejemplo, la Oficina de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda²³. La oficina considera que la Administración Pública no tiene la capacidad para celebrar convenios colectivos, por la falta de competencia en materia presupuestaria y por que en caso de que existiese un desacuerdo ellos no están en la posibilidad de ir a huelga.

Ante estas posiciones agrega Marín Quijada:

“Consagrada la función pública al servicio del interés general, como también sus miembros, sería impensable que estos pudiesen estar en una situación que no fuese determinada unilateralmente por el poder público. Por otro lado, el hecho de estar sometidos a un estatuto legal o reglamentario excluiría para ellos toda posibilidad de negociar condiciones de empleo. Estos son los dos aspectos de la incompatibilidad que afectaría a la negociación colectiva:

²² SILVA SILVA (Filadelfo). Las Negociaciones Colectivas en el sector Público después de la sentencia de la Sala Constitucional que declara la inconstitucionalidad de los laudos, San José, tesis para optar por el título de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1996, p. 8.

²³ Posición no oficial de la Oficina de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda.

*incompatibilidad con la función pública misma y con la noción de estatuto.*²⁴

La posición de Marín Quijada es meramente administrativista. Dicha posición se encuentra plasmada en nuestra Ley de la Administración Pública en los artículos 111 y 112. Por otro lado, tenemos que tomar en cuenta que en de manera opuesta también existe la posición laboralista sobre el funcionario público. La teoría laboralista considera que el funcionario del sector público debe ser considerado como un simple trabajador que tiene un patrono especial.

Dentro de la relación de empleo público encontramos los elementos típicos de una relación laboral, es decir:

1. La prestación personal de un servicio que es dado a la Administración,
2. La remuneración económica representada por medio de un salario y
3. La subordinación, pues se encuentran subordinados a sus superiores jerárquicos, que a su vez son los representantes del Estado, ya que tienen potestades de dirección, vigilancia y sancionar disciplinariamente, entre otros.

No obstante, debe notarse que no se debe dejar de lado el carácter especial que tiene la relación del servidor del Estado.

La relación de empleo público tiene que estar regulada, lo que debe conllevar a afirmar que entonces los trabajadores deberían de gozar de dos derechos sindicales básicos dentro de los derechos laborales, o sea la huelga

²⁴ MARIN QUIJADA, citado por RAMOS CON (Patricia) y otra, Op. Cit., p. 336.

como medio de presión y el derecho a suscribir convenciones colectivas de trabajo, con el fin de mantener la paz laboral.

Es importante notar que pareciera que ha existido un avance, aunque sea meramente una carátula política, en el sentido que en el proyecto para aprobar el convenio No. 151 de la O.I.T., la Asamblea Legislativa establece que:

“...los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, deben gozar de derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que entrañen su condición y la naturaleza de las funciones ejercidas.”²⁵

Existe otro grupo de personas quienes consideran que la negociación no es del todo tan buena, por lo que no interesa la teoría base, sino que no se logran los resultados pretendidos muchas veces.

No obstante, grupos consideran que no es justo desproteger a los trabajadores del sector público sin instrumentos jurídicos con los que puedan negociar, lo que significa regresar a otros instrumentos no vinculantes de negociación lo que resultaría en un retroceso de la evolución de los derechos de los trabajadores. Así la burocracia de la Administración privaría sobre los derechos.

El desarrollo de esta tesis se fundamenta básicamente en la posibilidad que tienen los trabajadores para suscribir convenciones colectivas, y con especial énfasis en el Sector Público. La médula del problema no se encuentran en si se

²⁵ PODER LEGISLATIVO, Proyecto No. 14542 para la Aprobación del Convenio Número 151 sobre la protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública, publicado en el Diario La Gaceta, del viernes 14 de diciembre del 2001.

pueden suscribir convenciones o no, sino en quiénes serán los funcionarios que lo pueden hacer.

Como introducción al tema tenemos que el problema se suscitó en una Resolución de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de 1999, donde se le cuestionaba sobre "...la posibilidad y legitimación de celebrar y efectuar eventuales reformas de las convenciones colectivas existentes en el Sector Público..."²⁶ En este momento se hace mención de los artículos 191 y 192 constitucionales, diferenciando la figura del empleado público del privado, ya que los primeros forman parte de un Régimen de Empleo Público regido por los principios del Derecho Público.

Se hace notar que en la Resolución de la Sala Constitucional No. 1696-92 se declaró inconstitucional la celebración de arreglos directos, conciliaciones y procedimientos de arbitraje para los servidores del Estado sujetos al régimen de empleo público, pero se omitió la pronunciación acerca de las convenciones colectivas para dicho sector.

La Sala Segunda consideró en ese momento que las Convenciones Colectivas celebradas por los trabajadores del Estado que participan de la gestión pública de la Administración son inconstitucionales, por lo que le solicita a la Sala Constitucional que evacue la mencionada consulta.

Nuestro país se puede denominar como participante de las teorías administrativas, por ese motivo contamos con el Estatuto del Servicio Civil,

²⁶ Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 0089-99, de las 16 H 10M del once de agosto de mil novecientos noventa y nueve.

para los funcionarios del Sector Público. Por ello es que claramente nos regimos bajo la tesis estatutaria. Por estas razones le han negado al servidor público la concertación de negociaciones y la posibilidad de firmar convenciones colectivas de trabajo, con base en las interpretaciones normativas que han realizado los Tribunales de Justicia, el Consejo de Gobierno, la Procuraduría General de la República y como vamos a analizar finalmente la Sala Constitucional.

A pesar que nuestro país cuenta con artículos acerca de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva, tenemos que analizar si, en Costa Rica la libertad sindical es promovida como un derecho de los trabajadores y si es protegida efectivamente por nuestros Tribunales de Justicia. En nuestro criterio la respuesta es no, ya que lo que tenemos contenido en la norma no se traduce al plano de la realidad de las organizaciones sindicales y de su actividad. A continuación analizaremos las diversas formas de negociación colectiva que están consagradas en nuestro ordenamiento jurídico y analizaremos cuál de ellas será la más adecuada para el Sector Público Costarricense.

C) Formas de Negociación Colectiva

Resulta importante dentro de esta investigación explicar de manera breve las diversas formas o modalidades de negociar que encontramos dentro de la negociación colectiva. Nuestro ordenamiento jurídico, en el Código de Trabajo tutela las siguientes cinco modalidades:

1. Los Contratos Colectivos de Trabajo o los Contratos de Equipo. El contrato colectivo de trabajo de nuestra ley viene a ser una especie de lo que en doctrina se conoce como “contrato de equipo”.²⁷ Uno de los intereses primordiales de las asociaciones profesionales es que la prestación de servicios a la que se encuentran obligados los trabajadores, esté clara y expresamente determinada en un instrumento jurídico capaz de generar derechos y obligaciones para las partes de la relación laboral. Este tipo de contrato es el suscrito por uno o más patronos, por un sindicato o grupo de obreros, con la finalidad de facilitar ocupación remunerada a los trabajadores afiliados o representados.²⁸ Este contrato se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, por virtud del cual los mismos se comprometen, a que alguno o todos los miembros ejecuten labores determinadas, mediante una remuneración o salario que

²⁷ ODIO BENITO (Elizabeth) y otros, Convenciones Colectivas celebradas en Costa Rica (1968-1974), Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Instituto de Derecho Social, mayo de 1976, p. 38.

²⁸ CABANELLAS DE TORRES (Guillermo). Diccionario Jurídico Elemental, Argentina, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1988.

deberá ser ajustada individualmente y percibida de la misma manera.²⁹ Resulta importante notar que las obligaciones y los derechos que emanan de este contrato no resultan afectadas en el caso de que se disuelva el sindicato.³⁰

El Contrato Colectivo de Trabajo debe contener los siguientes elementos, de conformidad con el Art. 52 del Código de Trabajo:

- La intensidad y calidad del trabajo en que cada caso deba prestarse.
- La duración del contrato o la expresión de ser por tiempo indefinido, para obra determinada o por precio alzado.
- El tiempo de la jornada de trabajo y las horas en que deba ejecutarse.
- Los salarios, jornadas o participación que habrán de percibir individualmente los trabajadores y si deben ser calculados por unidad de tiempo, por unidad de obra, o de otra manera.
- La forma, periodo y lugar de pago.
- El lugar o lugares donde deberán prestarse los servicios o ejecutarse la obra.
- Las demás estipulaciones en que convengan las partes
- El lugar y fecha de la celebración del contrato y las firmas de las partes o de los representantes de éstos.

²⁹ Código de Trabajo, Art. 49.

³⁰ Código de Trabajo, Art. 52.

2. El arreglo directo. Se celebra entre patronos y trabajadores para resolver sus diferencias, con la sola intervención de ellos o con la de cualesquiera otros amigables componedores. Para ello los trabajadores podrán constituir Consejos o Comités Permanentes en su lugar de trabajo. Los Comités estarán compuestos por no más de tres miembros, los cuales se encargarán, ya sea verbalmente o por escrito, sus quejas o solicitudes. La característica principal del arreglo directo es que es una solución directa y extrajudicial a los problemas que se pudieran presentar.) La Sala Constitucional en 1992 declaró que estos arreglos solamente se pueden dar entre los patronos privados y sus trabajadores, excluyendo a los servidores que participan de la gestión pública del sector público.³¹

Los artículos 509 y 510 brindan la protección de no represalias, de no impedir el ejercicio de sus derechos y de no permitir despidos unilaterales desde el momento en que se entregue el pliego de peticiones a las autoridades administrativas o al Juez. En el pasado esto podía ser burlado por el patrono, pero con la reforma hecha por la Ley No 7360 se establece la protección de los derechos sindicales, en donde se prohíben las acciones u omisiones que tiendan a evitar, limitar, constreñir, o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de trabajadores.

³¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 1696-92, de las 15 horas 30 minutos del 23 de junio de 1992.

De acuerdo con todo lo expresado llegamos a la conclusión de que a pesar de lo establecido en el Art. 363 del Código de Trabajo, no se garantiza una negociación equitativa y que conlleve justicia para los trabajadores en el arreglo directo.

Un problema que presenta este tipo de negociación es que a diferencia de las convenciones colectivas, por ejemplo, no tiene fuerza de ley dada por la Constitución Política, ni como los laudos arbitrales que al ser sentencias son vinculantes, resulta entonces que son acuerdos muy débiles, por lo que su verdadero cumplimiento está muy comprometido. Además el Código de Trabajo estipula la sanción en la vía penal laboral.³²

3. Conciliación (Los Conflictos Colectivos de Carácter Económico Social). De conformidad con lo establecido por Ruprecht, la conciliación (es “un medio de solución de los conflictos colectivos de trabajo, por el cual las partes voluntaria u obligatoriamente llevan sus diferendos ante un tercero, que no propone ni decide, con el objeto de armonizar conformar o ajustar mutuas pretensiones, tratando de llegar a un acuerdo que sea satisfactorio para ambos.”)³³ De conformidad con el Título Sexto de nuestro Código de Trabajo es el procedimiento aplicable en el caso de que se presente un conflicto colectivo de carácter económico y social. El procedimiento se realiza entre dos o tres delegados que sean nombrados por los

³² VER art. 608 y siguientes, Código de Trabajo.

³³ RUPRECHT (Alfredo), Citado por LARA (Astrid), “Conflictos Colectivos en la Administración Pública”, p. 75.

trabajadores que tengan poder suficiente para firmar cualquier acuerdo, con la intervención de una autoridad estatal facultada para tales efectos. Los delegados entregarán un pliego de peticiones al Juez de Trabajo respectivo. Posterior a la entrega del pliego, toda terminación de contratos de trabajo debe ser autorizada por el respectivo Juez de Trabajo.³⁴ Esta medida asegura que por la vía del despido injustificado no se pueda desintegrar el número porcentual de los trabajadores que apoyan el conflicto.

La finalidad de la protección otorgada por el Art. 510 consiste en que desde el momento en que se entregue el pliego de peticiones a la autoridad administrativa o al Juez, toda terminación de contratos de trabajo debe ser autorizada por el respectivo Juez de Trabajo.

Algunos de los casos en que cabe la autorización del despido son:

- Cuando el trabajador fuere contratado a plazo fijo y llegó la fecha de vencimiento.
- Cuando fueren contratados para una obra específica y ésta terminó.
- Cuando el trabajador haya incurrido en una causal que faculte al patrono para dar por terminada la relación laboral con justos motivos.

La parte que ha respetado el convenio tendrá el derecho de declarar la huelga o el paro, según corresponda, sin acudir nuevamente a la

³⁴ VER Art. 510, Código de Trabajo.

conciliación, siempre y cuando lo haga por la misma causa que dio origen a la inconformidad. También podrá pedir a los Tribunales de Trabajo la ejecución del acuerdo a costa de quien haya incumplido o el pago de los daños y perjuicios que prudencialmente se determinen.³⁵

4. Arbitraje. Nuestra Constitución Política expresa que toda persona tiene derecho a terminar sus diferencias patrimoniales por medio de árbitros, aún habiendo litigios pendientes. De allí parte este procedimiento, ya que las partes voluntaria o obligatoriamente, llevan sus diferencias a un tribunal. Los delegados deberán someter por escrito sus divergencias para que el respectivo juez de trabajo proceda a la formación del tribunal de arbitraje dentro de las veinticuatro horas siguientes. La resolución dictada por este tribunal resultará vinculante para las partes por el plazo que ella determine, el cual no podrá ser menor de seis meses. Existen dos cosas importantes de este tipo de negociación, su carácter vinculante, que acabamos de mencionar y que la sentencia arbitral lleva paz social durante su vigencia, ya que el Art. 536 del Código de Trabajo expresa que no podrán plantearse huelgas ni paros sobre la materia que dio origen al juicio, mientras no se alteren las condiciones socio-económicas vigentes en el momento de dictarse la sentencia.

A raíz de la prohibición de suscripción de convenciones colectivas en el sector público, la utilización de este tipo de negociaciones se vio incrementada a partir de 1986, siendo próspero en incrementos salariales.

³⁵ VER Código de Trabajo, Art. 516.

Los trabajadores buscaban por este medio incrementos salariales, así como las demás mejorías de carácter laboral y social, ya que la situación de nuestro país era difícil, por imposiciones financieras impuestas por los llamados Programas de Ajuste Estructural, PAE, I, II, y III.

No obstante, este instrumento de negociación colectiva dejó de ser aplicable para ciertos trabajadores del sector público desde abril de 1990, por un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Instituto de Desarrollo Agrario (I.D.A.) contra varios artículos del Código de Trabajo. Al resolverse tal caso se dispuso que se declaraba inconstitucional el procedimiento de arbitraje, al igual que el arreglo directo y el procedimiento de conciliación para el Sector Público.³⁶

5. Convenciones Colectivas de Trabajo. Son la especie más relevante de negociación colectiva, ya que nuestra Constitución Política les otorga carácter de ley profesional. Además son el instrumento básico para negociación con que cuentan los sindicatos o gremios de trabajadores. Al ser las convenciones colectivas el tema base de esta investigación se ha decidido profundizar más sobre esta forma de negociación en el siguiente apartado.

³⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 1696-92, de las 15 horas 30 minutos del 23 de junio de 1992.

Nuestra legislación regula cada una de las formas de negociación colectiva mencionadas anteriormente de manera autónoma. El objeto de todas estas formas de negociación es tratar de ayudar al trabajador, mejorándole sus beneficios o condiciones de trabajo, así como de regular las relaciones obrero patronales. El fin es tratar de lograr equilibrio entre las partes de la relación laboral para mantener la paz.

Debemos recordar que la negociación colectiva es el medio por el cual se materializa la justicia social de la lucha sindical.

En nuestro criterio el mejor medio de negociación para lograr un equilibrio entre las partes dentro del sector público con el fin de lograr la justicia social es la suscripción de convenciones colectivas de trabajo.

Resulta importante mencionar que cada forma de negociación debe ser llevada a cabo por las partes conforme lo estipula la ley.

Sección II Análisis del Régimen de Empleo Público Costarricense

El énfasis de esta investigación es el sentido público de las Convenciones Colectivas de Trabajo, por lo que resulta de inminente importante el examen del Régimen de Empleo Público y consecuentemente el estudio de la Ley General de la Administración Pública.

A) Análisis del Régimen de Empleo Público

El empleo público está referido a las relaciones que se establecen entre los trabajadores de la Administración Pública y el Estado, en carácter de patrono. Se trata de un concepto jurídico que versa sobre las relaciones laborales establecidas entre las dos partes, es decir el Estado como patrono y los agentes públicos, como empleados o trabajadores de la Administración Pública.

Los artículos 191 y 192 de nuestra Constitución Política son el fundamento sobre el que se construye y rige la relación de servicio entre los trabajadores o servidores públicos y el Estado, de tal forma que el legislador ajuste “los presupuestos para la real tutela de la actividad pública en su integridad”.³⁷

De acuerdo con las estipulaciones de la Sala Constitucional en su voto 1696-92, de las quince horas treinta minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos, se explica que dada la esencia misma del régimen de empleo público, su tratamiento tendrá que ser diferente del que tiene el empleo

³⁷ GUTIÉRREZ PORRAS, (Luz Marina). Notas esenciales del régimen de empleo público costarricense. Revista de Ciencias Jurídicas. No.87, may.-ago. 1998, p.83.

privado. Entonces, las labores de los servidores con el Estado deben estar siempre reguladas por el Derecho Administrativo tal y como lo dispone el artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública.

Los diferentes fallos de la Sala Constitucional y las intervenciones de los constituyentes dejan ver la importancia proveer al país de un cuerpo legal que abarcara de manera íntegra el sistema de empleo del Estado. Por ende, se puede concluir que no podría crearse legislación para la Administración Pública que norme por separado las relaciones de trabajo de sus dependencias, sino la respuesta debería ser el confeccionar un único régimen de Servicio Civil para todo el Estado.

En múltiples ocasiones la Sala Constitucional ha hecho hincapié sobre la “universalización del régimen de trabajo en la Administración Pública, sin crearse beneficios y garantías que los promulgados por las dichas normas mayores, que más que una necesaria equidad en el ordenamiento jurídico gobernante, se trata de un mandato constitucional que marca el punto de equilibrio justamente entre los derechos de la colectividad y los del funcionario público”.³⁸

Respecto de la discusión doctrinaria acerca de la naturaleza jurídica de la función pública, esta se puede explicar básicamente en tres teorías³⁹:

- De derecho privado (contractuales)

³⁸ GUTIÉRREZ PORRAS, *Op.Cit.*, p. 86

³⁹ OVIEDO CAMPOS, (Ana Lorena) y otra, Relación de empleo público a la luz de la jurisprudencia constitucional. Tesis para optar por el Grado de Licenciadas en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1998, p.7.

De acuerdo con la Teoría Contractual, la función pública debe equipararse a la relación de empleo privado, visto como un contrato de arrendamiento de servicios o como un mandato. Según el criterio de ciertos autores esta teoría tiene sus cimientos en el sistema feudal, cuando se estaba bajo el régimen de un rey. En ese momento no se habían demarcado las limitaciones entre el derecho público y el derecho privado, por lo que todo se enmarcaba como privado. Además no existía la posibilidad de establecer un régimen jurídico distinto.

- De derecho político

Se fundamentan en un sentido del deber de los ciudadanos de prestar sus servicios al Estado, otorgándole de esta forma un carácter de obligatoriedad.

- De derecho público

Consideran la relación del Estado y sus servidores como de derecho público, aunque existen criterios antagónicos en lo que respecta al nexo. Los contractualistas entonces establecen la necesidad de contar con un contrato de derecho público entre las partes, donde el servidor hace para el Estado un número de actos que serán remunerados, donde privará la satisfacción de los intereses públicos y las necesidades de sus funciones. Por ello es el Estado que unilateralmente fijará las condiciones del contrato. Los seguidores de las teorías públicas consideran la relación de servicio como una simple situación jurídica donde no existe contrato, ya que no existe acuerdo de voluntades, pues el trabajador se sujeta a las condiciones establecidas en la ley.

Anterior a la promulgación de la Ley General de la Administración Pública (L.G.A.P), en Costa Rica existían varias regulaciones aplicables a la relación de empleo público, a saber⁴⁰:

- Código Civil. Los trabajadores costarricenses gozaron de protección por medio del Código Civil a partir de 1888. Esta protección se extendió hasta el año 1943, cuando entró en vigencia el Código de Trabajo. Durante ese tiempo se reguló la relación del Estado y sus servidores por medio del alquiler de servicios, sean domésticos, agrícolas, comerciales o industriales. Su fundamento se basaba en la concepción contractual-civil, la que partía del supuesto de que el Estado y sus servidores eran iguales y de tal manera que podían ejercer la libertad de contratación civil. En ese momento se consideraba que el trabajo humano era una mercancía, un objeto comerciable dentro de un marco civil de negociación. Tales ideas han sido ampliamente superadas.
- Código de Trabajo. Con la entrada en vigencia del Código de Trabajo en 1943, también surgieron las ideas de contar con un Estado Social de Derecho y fue así como la Administración empezó a formar parte de la sociedad civil. Para el caso de las relaciones de empleo público se contó con la normativa del Título Octavo, llamado “Del Régimen de los Servidores del Estado y sus Instituciones”, título aún vigente en nuestro cuerpo legal.

⁴⁰ RAMOS CON (Patricia) y otra, Op.Cit., p. 152.

De especial importancia tenemos los artículos 585 y 586 sobre los servidores estatales. Así el Art. 585 del Código de Trabajo, establece que:

“Trabajador del Estado o de sus instituciones, es toda persona que preste a aquél o a éstas un servicio material; intelectual o de ambos géneros, en virtud del nombramiento que le fuere expedido por autoridad o funcionario competente, o por el hecho de figurar en las listas de presupuestos o en los de pago por planillas. Cualquiera de estas últimas circunstancias sustituyen para todos los efectos legales, el contrato escrito de trabajo.”⁴¹

Este artículo determina quiénes son los funcionarios que serán considerados como trabajadores del Estado. Establece además que la relación obrero patronal en este caso, entre el Estado y sus trabajadores, constituye un contrato individual de trabajo, gracias a la equidad que hace el artículo citado supra en la parte final.

“...El concepto del artículo anterior no comprende a quienes desempeñan puestos de elección popular, de dirección o de confianza como según la enumeración precisa que da esos casos de excepción hará el respectivo reglamento...”⁴²

Entonces estos funcionarios que se encuentran exceptuados de la normativa del artículo 585, estarán regidos por una normativa especial.

Por lo tanto tenemos que desde 1943 hasta 1953, los costarricenses que trabajaban para la Administración Pública gozaban de todos los derechos y garantías otorgadas por el Código de Trabajo, dándole entonces a esta relación de empleo público una naturaleza laboral. A partir de 1953 contamos con el Estatuto del Servicio Civil, el cual va a regir las relaciones

⁴¹ Código de Trabajo, art. 585.

⁴² Código de Trabajo, art. 586.

de los servidores públicos con el Estado. No obstante, el mismo Estatuto establece que como fuente supletoria se puede utilizar el Código de Trabajo, lo que de una manera u otra deja dicho que la parte laboral no ha abandonado del todo la relación del Estado con sus trabajadores.

- Estatuto del Servicio Civil. Entró en vigencia el 30 de mayo de 1953, por medio de la ley número 1581. El objetivo de esta ley fue el de regular las relaciones de servicio dentro de la función pública, creando una situación jurídica determinada para sus servidores, distinta de las de los otros trabajadores regidos por el Código de Trabajo.

En virtud de nuestra Constitución⁴³ se regularán las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores por medio del citado Estatuto. Es así como el artículo 1 de Estatuto establece:

“Este Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública y proteger dichos servidores.”

No obstante, lo anterior en la práctica el Estatuto cubre al Poder Ejecutivo, al Poder Legislativo y a algunas instituciones descentralizadas. Además, regula a los Ministerios, pero excluye a ciertas categorías de funcionarios públicos⁴⁴ por su especial condición y por la función que desempeñan, como por ejemplo a los funcionarios popularmente elegidos,

⁴³ La previsión de la creación de un estatuto de servicio se encuentra en nuestra Constitución Política en el artículo 191, el cual establece: “Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración.”

⁴⁴ VER Art. 4 y 33 del Estatuto del Servicio Civil.

a los integrantes de la Fuerza Pública⁴⁵, algunos puestos de confianza del Presidente, como el Tesorero Nacional, los Jefes de las Misiones Diplomáticas, entre otros.

Existen dentro del Estatuto regímenes especiales, como el de Carrera Docente o el de Servicios Médicos.

Asimismo existen instancias gubernamentales que se rigen por diferentes reglamentos, por ejemplo el Poder Judicial se rige por el Estatuto de Servicio Judicial, que es un régimen de empleo desvinculado del Estatuto del Servicio Civil aunque lo nombre como fuente supletoria. Por otro lado, los bancos estatales son entes descentralizados que cuentan con un régimen privado de empleo. La Contraloría General de la República se rige por la Ley de Salario y Régimen de Méritos de la Contraloría General de la República, sin tener un vínculo con el régimen del Estatuto del Servicio Civil.

Dentro de la normativa específica que podría ser aplicable al régimen de empleo público contamos con:

- El Código de Trabajo (1943). Como lo explicamos anteriormente el Código de Trabajo se utiliza de manera supletoria dentro de los diversos regímenes especiales que utilizan las entidades estatales. La normativa que podría

⁴⁵ VER Ley Orgánica de la Guardia de Asistencia Rural de Costa Rica, No. 4639 del 15 de setiembre de 1970.

ser aplicable para el régimen de empleo público la encontramos en el artículo 2, ya que especifica quien puede ser considerado un patrono.⁴⁶ Además el artículo 14 establece que el Código es de orden público y que por lo tanto a sus disposiciones se sujetarán todas las empresas, explotaciones o establecimientos, de cualquier naturaleza que sean públicos o privados. Como lo estudiamos anteriormente, también se establece quien es el Trabajador del Estado o de sus instituciones⁴⁷.

- Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). Dentro de las disposiciones constitucionales encontramos que el artículo 11 nos da una definición de los funcionarios públicos. Así, establece que “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede...” Asimismo da la orden de crear un Estatuto de Servicio Civil, con el fin de regular las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración.⁴⁸ Además en el artículo 192, establece que los servidores públicos serán nombrados basándose en idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación o en caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.

⁴⁶ Establece el art. 2 del Código de Trabajo que, “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.”

⁴⁷ VER Código de Trabajo, art. 585.

⁴⁸ VER Constitución Política, art. 191.

- Estatuto de Servicio Civil (1953). Como fue expuesto anteriormente el Estatuto fue creado con el fin de regular las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública y de proteger dichos servidores. Asimismo se establece quiénes serán los servidores del Poder Ejecutivo, pues dice que serán los trabajadores a su servicio remunerados por el erario público y nombrados por acuerdo formal publicado en el Diario Oficial.⁴⁹
- Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (1964). Esta ley no hizo ningún aporte respecto de la naturaleza del empleo público, es por ello que se ha debatido en los laudos arbitrales y ahora en la vía constitucional por las convenciones colectivas.
- Ley General de la Administración Pública (1979). Esta ley la analizaremos con amplitud posteriormente dentro de este mismo apartado.

Ahora bien, respecto de los proyectos de Ley del Régimen de Empleo Público, opinamos que puede ser un aporte positivo para la evolución del régimen, en el sentido de que procura llenar las lagunas jurídicas existentes en el campo de las relaciones de trabajo entre los funcionarios y la Administración Pública. Ya que el espíritu de la ley es que se logre un equilibrio entre los órdenes Administrativo y Laboral, de manera que se garantice la eficiencia y la legalidad

⁴⁹ VER Estatuto del Servicio Civil, arts. 1 y 2.

administrativas, pero también los derechos y las garantías sociales de los empleados públicos.⁵⁰

De acuerdo con nuestro criterio es una propuesta interesante, no obstante sería más útil para el conglomerado del ordenamiento costarricense si abarcara a todo el Estado y no excluyera de su aplicación a los “empleados del Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones y la Contraloría General de la República” y otros servidores del Estado. Por ello creemos que la legislación contenida en el proyecto debería de orientarse más hacia un régimen único y general de las relaciones de trabajo a escala estatal, “resguardando sus instituciones y por la vía correspondiente, los especiales deberes y obligaciones de sus funcionarios con ocasión del servicio que se brinda”.⁵¹

Aunque existen varios proyectos de ley sobre el mismo tema, las diferencias entre los mismos son mínimas y creemos que los requisitos que se piden para la negociación hacen nugatoria la libertad de sindicación en nuestro país.

Asimismo en el Proyecto de Ley de 1998, preparado por la Administración del expresidente José María Figueres Olsen, notamos que no existe una mención directa a las convenciones de trabajo para el sector público. Sobre la participación de los servidores en la determinación de las condiciones de empleo establece que,

⁵⁰ Poder Legislativo, Proyecto de Ley de Régimen de Empleo Público, Proyecto de Ley No. 11.888, publicado en el Diario Oficial La Gaceta el jueves 7 de Julio de 1994.

⁵¹ GUTIÉRREZ PORRAS, Op. Cit., p. 96

“Art. 62. Los servidores públicos podrán participar en la determinación de sus condiciones de empleo mediante la suscripción de acuerdos, de conformidad con las disposiciones de esta ley.”⁵²

Estos proyectos de ley resultan preocupantes ya que la idea de su creación fue la de llenar un vacío jurídico en nuestra legislación, pero lo que está siendo propuesto a mi criterio es una gama de normas que en realidad hacen nugatorio el derecho de sindicalización en nuestro país.

A continuación conoceremos que existen varios principios que rigen el régimen de empleo público, a saber:

- **Idoneidad para el desempeño del cargo.** La persona nombrada en el puesto debe tener la capacidad y los requisitos técnicos, profesionales y éticos que el cargo requiere.
- **Desarrollar una carrera administrativa.** La estructura organizacional del Estado, llamada burocracia, establece la necesidad de hacer carrera o sea dedicar la vida al trabajo con el fin de ir ganando derechos y consolidarse como funcionario público. Por lo tanto, no solo basta con detectar por medio del principio de idoneidad comprobada las personas reclutadas, sino además deben de reunir las mejores condiciones personales, que posean un alto grado de motivación y tengan mayor disposición para seguir capacitándose.
- **Estabilidad.** Es un presupuesto que no puede equipararse con el de “inamovilidad laboral”, ya que lo que el constituyente quiso establecer fue

⁵² Poder Legislativo, Proyecto de Ley de Régimen de Empleo Público, Proyecto de Ley No. 13.284, publicado en el Diario Oficial La Gaceta el jueves 29 de octubre de 1998.

una “estabilidad en el empleo”. Es una garantía a favor del trabajador para que pueda permanecer en su cargo, hasta que no haya una causa legal que extinga su relación con la Administración Estatal.

- Salario igual para la función o tarea igual. Como contraprestación al servicio que ofrece el funcionario a la Administración Pública, este recibe un salario. El numeral 33 constitucional acerca de la igualdad los trabajos, establece que trabajos iguales implican remuneraciones iguales.
- Legalidad o debido proceso. En el momento en que la persona es nombrada en su puesto, adquiere el derecho de estabilidad, lo que a la vez implica la garantía de un adecuado proceso administrativo en el caso de que se le quiera remover de su empleo, con el debido proceso y el cumplimiento del principio de legalidad. (Votos de la Sala Constitucional 189-92 y 1739-92)
- Irrenunciabilidad de los derechos laborales. Está así estipulado en el artículo 74 de la Carta Magna, y es otra de las “mínimas” del ordenamiento jurídico laboral, incluyendo al que regula el Régimen de Empleo Público, en tanto reforma constitucional que introdujo el Capítulo único de los “Derechos y Garantías Laborales”, al proteger a la parte más débil de la relación laboral. (Voto 5969-93 de la Sala Constitucional)
- Igualdad del agente público ante el ordenamiento jurídico. Claramente está explicado en el Voto 3769-96 cuando establece la igualdad dentro del global sistema de derecho.

- Imparcialidad, independencia y objetividad en el desempeño de sus labores públicas. Responde la responsabilidad, eficiencia e idoneidad en el desempeño de las tareas que le han sido encargadas al funcionario. (Ver Voto Constitucional No. 2883-96)
- Honestidad, dignidad, discreción. Debe de realizar estos trabajos bajo la tutela y orientación de estos principios éticos.

Respecto de los sujetos de la relación de empleo público, tenemos que está constituida por dos partes: La Administración Pública y los funcionarios. La Administración Pública, la cual está compuesta por instituciones u órganos jerárquicamente estructurados, a los cuales el mismo Estado les asigna sus funciones o competencias y actúan bajo la personalidad jurídica del mismo. Por otra parte se encuentran los funcionarios, que se podría decir que son las personas físicas que representan las instituciones dentro de la organización estatal.

Etimológicamente el concepto de funcionario público deriva de función o actividad y de público que versa sobre el servicio del Estado. De manera genérica se podría establecer que un funcionario público sería todo aquel sujeto que realiza una actividad dentro de la Administración Pública.

Nuestra legislación en un intento de redactar una definición más específica presenta la contemplada en el artículo 111 de la Ley General de la Administración

Pública, que contempla todas las personas quienes tienen asignada una actividad dentro de la Administración y cuyo requisito principal es un acto de investidura.

Creemos que dos definiciones muy acertadas son las de Cabanellas, quien considera el empleo público como “el puesto o cargo, que con carácter de permanente y profesional se desempeña al servicio del Estado, las regiones, provincias o municipios”⁵³ y la de Escolá quien establece que “la función pública comprende, de tal modo, todas las funciones del Estado, tanto las administrativas como las legislativas y judiciales y no solamente las primeras, como a veces erróneamente se entiende, cumplidas dentro de la competencia que en cada caso corresponda y conforme a las normas que la delimitan.”⁵⁴

Existe dentro de la Administración Pública un gran número de funcionarios que no están protegidos por las garantías que otorgan las disposiciones constitucionales acerca del empleo público. Es por este motivo que dicho personal puede ser escogido y removido libremente por las autoridades jerárquicas, según las excepciones de los artículos 191 y 192 de la Carta Magna.

“En virtud de las singulares capacidades técnicas, ideológicas, morales u otras condiciones sui generis que deben reunir estos servidores para ocupar ciertos puestos en el Estado, ha justificado plenamente el que, el legislador los haya sustraído de aquellas normas principales del Régimen de Empleo Público, tales como los Ministros de gobierno, los miembros de la Fuerza Pública, los Directores de las instituciones autónomas y en general, los funcionarios que ocupen cargos de confianza.”⁵⁵

⁵³ CABANELLAS DE TORRES (Guillermo), Diccionario Jurídico Elemental, Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta S.R.L., 1988., p.41.

⁵⁴ ESCOLÁ, (Héctor), Compendio de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial de Palma, 1984, p. 370.

⁵⁵ GUTIÉRREZ PORRAS, Op. Cit., p. 95

La Sala Constitucional, en su voto 1119-90, explica que para ciertos funcionarios no se gozan de los privilegios de estabilidad laboral y de idoneidad, aunque no se les exime del cumplimiento de las tareas encomendadas con las exigencias que demanda la función pública.

Debemos tener claro que dentro de la Administración Pública tenemos dos partes en la Relación de Empleo, como en cualquier otra, el empleado y el patrono. En este caso nos enfrentamos a la situación especial de que el patrono es el Estado, no obstante como lo nombramos anteriormente esta relación, para muchos trabajadores, cumple con los requisitos de una relación laboral común.

El hecho de que los trabajadores de la Administración gocen de la tutela de un Estatuto para regir sus relaciones no quiere decir que se les vea negado el derecho a reivindicar sus derechos. La negociación colectiva es una necesidad inherente para la justicia y la paz de las partes de la producción. Si un trabajador no puede negociar sus derechos y plasmarlos en un documento con fuerza legal, su interés y capacidad para laborar al máximo se verán menguados, lo que se traducirá en una deficiencia de la prestación de los servicios estatales. Y es que lo que no se quiere es que se pongan en peligro los servicios esenciales que presta la Administración, pero es nuestro criterio que al reducir las posibilidades de luchar por sus derechos, los trabajadores van a responder de una manera negativa, lo que tendrá un impacto en el servicio prestado al resto de nosotros, los administrados.

B) La Ley General de la Administración Pública

Partiendo del fundamento que encontramos en el estudio del Régimen de Empleo Público Costarricense, empezamos con el análisis de la Ley General de la Administración Pública, L.G.A.P., No. 6227 del 2 de mayo de 1978. Esta ley fue publicada en el Diario Oficial La Gaceta del 30 de mayo de ese mismo año y entró en vigencia el 26 de abril de 1979.

La idea de crear este cuerpo normativo fue el de establecer en nuestro país un régimen de empleo público totalmente distinto del que se venía aplicando hasta el momento.

La L.G.A.P. crea una normativa tal, que no se permitirá que la relación de empleo de los servidores del Estado le sea aplicable el régimen laboral. Es así como esta relación de empleo pasa a ser meramente de Derecho Público.

Se entiende que el Derecho Público y especialmente el administrativo será el que va a regir las relaciones de empleo público. Tenemos que recordar que el Derecho Público es el que va a regular la organización y actividad de los entes públicos, salvo norma expresa en contrario. Asimismo, la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, con el fin de asegurar su continuidad y su eficiencia⁵⁶.

“La principal consecuencia de la promulgación de L.G.A.P es la publicación de la relación de empleo público, pues se pasó de un régimen que, de una u otra forma, se sustentaba en los principios

⁵⁶ VER arts. 1, 2, 3 y 4 de L.G.A.P.

*protectores y sociales del Derecho Laboral, a un régimen de Derecho Público que protege a un aparato administrativo autónomo del Derecho Privado, marcando tajantes diferencias entre sus instituciones y las del Derecho Civil.*⁵⁷

La Administración Pública va a estar sujeta en general, a toda la normativa escrita o no escrita del ordenamiento jurídico administrativo y al derecho privado supletorio del mismo, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos.⁵⁸ Igualmente, se dispone que en relación con los servidores públicos, el Derecho Administrativo será el aplicable a las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores públicos. De tal manera, ellos se encontrarán sometidos al ordenamiento jurídico y sólo podrán realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento jurídico.⁵⁹

Por otro lado, el jerarca o el superior jerárquico supremo tendrá la representación extrajudicial de la Administración Pública en su ramo y el poder de organizar esta por medio de reglamentos autónomos de organización y de servicio, externos o internos.⁶⁰

El artículo 111 es el que se refiere a quiénes serán considerados por la Administración como servidores públicos. Ante ello tenemos que será servidor público,

“... la persona que presta los servicios la Administración, o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de acto válido y eficaz de investidura, con entera

⁵⁷ RAMOS CON (Patricia) y otra, *Op. Cit.*, p.179

⁵⁸ VER art. 13 L.G.A.P.

⁵⁹ VER art. 112 y 11 L.G.A.P.

⁶⁰ VER art. 103 L.G.A.P.

independencia de carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva.

A este efecto, considérese equivalentes los términos “funcionario público”, “servidor público”, “empleado público”, “encargado de servicio público” y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario.

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

De acuerdo con lo anterior es servidor público, desde el titular del órgano o el jerarca, hasta el auxiliar de oficina, en el tanto haya sido nombrado mediante un acto de designación.

La segunda parte de este artículo hace una equiparación entre todos los términos que se pudieran confundir, como funcionario público, servidor público, empleado público, encargado de servicio público y demás términos, con el fin de ponerlos a todos bajo el mismo régimen jurídico. Además si todos quieren referirse a lo mismo, tenemos que entender que para los efectos de la relación de empleo público, tampoco existe una diferenciación entre unos y otros.

Importante resulta notar que el inciso tiene una excepción, ya que indica “salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario”. Este descargo quiere decir que en la realidad sí pueden existir diferentes tipos de servidores públicos y ante esta situación nos parece que a estos funcionarios les podría ser aplicable otro tipo de régimen jurídico.

Nos parece que esta salvedad se hizo por aquellos funcionarios que sí realizan una función pública, pero que no cuentan con el requisito de la subordinación. Tales funcionarios se denominan funcionarios por excepción.

Ejemplos de ellos son los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Diputados de la Asamblea Legislativa y por supuesto el Presidente de la República.

La última parte de este artículo menciona quiénes no son funcionarios públicos. Y se refiere a los funcionarios de empresas o servicios económicos del Estado que se encuentren encargados de gestiones sometidas al derecho común.

El artículo 112 es el que se refiere al régimen aplicable a las relaciones de empleo público. Este versa de la siguiente manera:

- “1. El derecho administrativo será aplicable a las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores públicos.*
- 2. Las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, de conformidad con el párrafo 3 del artículo 111, se regirán por el derecho laboral o mercantil, según los casos.*
- 3. Sin embargo, se aplicarán también a estos últimos las disposiciones legales o reglamentarias de derecho público que resulten necesarias para garantizar la legalidad y moralidad administrativas, conforme lo determine por Decreto el Poder Ejecutivo.*
- 4. Para efectos penales, dichos servidores se reputarán como públicos.”*

Se deben siempre analizar todas las leyes de nuestro país con sus respectivas concordancias y por ello resulta importante recordar los artículos 7 y 50 y siguientes de nuestra Carta Magna, así como de la normativa del Código de Trabajo que por rango de ley son de jerarquía superior. La importancia de este estudio, es que a primera vista pareciera que este artículo excluye de toda posibilidad a los servidores públicos a ejercer sus derechos laborales, pero

tenemos que tomar en cuenta que existen acuerdos internacionales con la O.I.T. que protegen al servidor, como lo que es: un trabajador.

Con esta normativa también debemos referirnos a los artículos 191 y 192 de nuestra Constitución Política, en cuanto se establece un Estatuto de Servicio Civil para regir al Poder Ejecutivo.

A la hora de realizar este estudio nos hemos encontrado con varias tesis concernientes a la posibilidad de que los funcionarios públicos, por medio de sus organizaciones, puedan negociar colectivamente con el fin de suscribir convenciones colectivas de trabajo. Dos tesis son las que consideradas como las que engloban los sentimientos y pensamientos de los juristas costarricenses en la materia. En primera instancia tenemos la tesis de don Eduardo Ortiz sobre: “el carácter público de la convención colectiva”.

“De acogerse la tesis seguida por don Eduardo Ortiz, sobre el carácter público de la convención colectiva, es en este artículo donde deben armonizarse los artículos que contemplan la negociación colectiva, con el fin de admitirla dentro de las relaciones de empleo público. Así, en virtud del deber de la Administración de tutelar las garantías laborales, se admitiría por principio constitucional, que cualquier tipo de negociación, más concretamente la suscripción de convenciones colectivas, no serían más que manifestación de la autonomía colectiva pública, mediante la cual se crea un contrato público (por su carácter exorbitante que cubre no sólo a las partes sino a terceros), que actúa como fuente imperativa de derecho para todos los trabajadores sujetos a ella en su beneficio y que es de índole pública por estar sujeto a los fines públicos y mecanismos legales que los determinan, ajustada al Principio de Legalidad porque crea un estatuto de trabajo que busca la eficiencia administrativa y la protección del trabajador.

La convención colectiva, entonces, no crearía un régimen de índole laboral, sino público, cumpliendo así con el artículo 112, pues

*el carácter imperativo, normativo y público de sus normas así lo determinan.*⁶¹

En total oposición con la tesis de don Eduardo Ortiz tenemos la propuesta que desarrolla Oscar Bautista en su libro “Las Convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público”, donde considera que la negociación colectiva entre los servidores del Estado y la Administración es imposible.

“En consecuencia, la cuestión de los derechos laborales de los servidores públicos y la posibilidad de que sus sindicatos, puedan negociar una Convención Colectiva de Trabajo con el Estado y sus instituciones, es jurídicamente imposible, por cuanto, la Constitución Política impone una relación estatutaria, que viene a ser regulada por el propio estatuto o por medio del reglamento autónomo de organización y de servicio (L.G.A.P).

*Disponiéndose en consecuencia, que la facultad de organización y de servicio es una facultad únicamente del jerarca de la institución y el medio previsto en la ley, es mediante el reglamento autónomo, negándose de esta forma expresamente, la posibilidad de negociar colectivamente las condiciones de trabajo con las organizaciones sindicales, por imperativo legal.*⁶²

Nos encontramos entonces con dos posiciones totalmente diferentes, basadas en la misma legislación nacional, es decir, nuestra Constitución Política, el Código de Trabajo, el Estatuto de Servicio Civil y la Ley General de Administración Pública entre otras.

Con fundamento en las mismas fuentes, nuestro criterio se encuentra un poco en el área de los grises, es decir, consideramos que en un régimen de justicia social, como lo es el de Costa Rica, los instrumentos de negociación colectiva y en especial las Convenciones Colectivas de Trabajo, resultan idóneos

⁶¹ RAMOS CON (Patricia) y otra, *Op. Cit.*, p. 187 y 188.

⁶² BAUTISTA RIVAS (Oscar), *Op.Cit.*, p. 31.

para fijar y modificar las condiciones laborales, sociales y económicas para los trabajadores, sin necesidad de hacer distinciones de la posición en la que se encuentren dentro de la Administración Pública o del sector privado.

Por eso consideramos que la suscripción de las Convenciones Colectivas de Trabajo en la Administración Pública debe ser facultativa, amparándonos en la doctrina, legislación y acuerdos internacionales existentes.

Y no solamente eso, además consideramos que el hecho de restringir la suscripción de convenciones colectivas en el sector público representa una evidente práctica laboral desleal, sancionada por nuestro Código de Trabajo. De no ser sancionada por nuestros propios tribunales, se le estaría dando la oportunidad a nuestros sindicatos para que denuncien lo que está ocurriendo en nuestro país, con el fin de que se aprueben las reformas necesarias para que los servidores públicos gocen de manera efectiva todas las garantías sociales que fueron otorgadas por nuestra Carta Magna.

A continuación pasamos al segundo título de nuestra investigación, donde estudiaremos el concepto de las convenciones colectivas de trabajo en el sector público y su marco normativo, con especial detenimiento en el Código de Trabajo y la Constitución Política. Asimismo nos embarcaremos en el estudio cronológico de la postura de la Procuraduría General de la República y del Consejo de Gobierno sobre la materia, para llegar al examen de las resoluciones de la Sala Constitucional en la materia.

CAPÍTULO SEGUNDO LAS CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO

La eficacia y la validez del Derecho Colectivo de Trabajo no dependen solamente del respeto a la libre sindicalización de los trabajadores, sino que se debe enfocar en la posibilidad de que ellos puedan reglamentar, en primera instancia, las condiciones en que su trabajo debe prestarse y asimismo, en cualquier otro extremo vinculado con su relación laboral.

Por ende resulta necesaria la suscripción de un instrumento jurídico que permita dicha reglamentación. Esta herramienta debe ser capaz de obligar a las partes, patronos y trabajadores, a no faltar a lo pactado. Este instrumento jurídico se denomina Convención Colectiva de Trabajo.

La legislación nacional, en específico, nuestra Constitución Política y el Código de Trabajo, consagran un grupo de derechos y principios que garantizan el desarrollo y libre ejercicio de los derechos laborales individuales y del derecho laboral colectivo.

En la legislación también encontramos los convenios internacionales firmados por el Gobierno de Costa Rica, como los de la Organización Internacional del Trabajo, que son dentro de la jerarquía de las normas, normas supra legales.

Encontramos muchos derechos fundamentales, como el derecho a la libre sindicalización, a suscribir un contrato colectivo, a poder suscribir convenciones colectivas de trabajo, el derecho de huelga y el paro de labores en los casos en

que se solicite alguna reivindicación, además del derecho a trabajar en perfectas condiciones higiénicas y de poder continuar con su formación profesional. Es así como se notan los principales derechos del trabajador agremiado, que son parte de nuestro ordenamiento jurídico.

SECCIÓN I Las Convenciones Colectivas de Trabajo

Para esta investigación es importante referirse a nuestra Constitución Política y al Código de Trabajo en específico, ya que las razones por las que existe la tendencia a la eliminación de las negociaciones colectivas en el sector público se dan a raíz de la falta de legislación especial al respecto.

Con respecto de la normativa de la O.I.T, nos referiremos a profundidad más adelante en la investigación.

A) Concepto

Mario Blanco considera que, "... del género de negociación colectiva así concebida, la convención colectiva será solo la primera de las especies."⁶³ Por lo tanto, estamos frente una situación de género y especie; siendo la negociación colectiva el género y la convención colectiva la especie. Al realizar esta distinción no es posible entonces confundir o igualar ambas figuras.

Mario Blanco también opina que:

⁶³ BLANCO VADO (Mario), citado por Silva Silva Filadelfo, Op.Cit. p.15.

“Debemos entender por Convención Colectiva de Trabajo aquel instrumento en el cual, uno o varios sindicatos de trabajadores pactan con un empleador, con varios empleadores, u organizaciones de empleadores, las condiciones en las cuales deberá prestarse el trabajo en uno o varios centros de trabajo y las cuales deberán tenerse por incorporadas en los contratos de trabajo actuales y futuros a celebrar en dicho ámbito, así como las reglas aplicables a las relaciones entre las partes de la relación colectiva de trabajo.”⁶⁴

Nuestro Código de Trabajo define las convenciones colectivas de la siguiente manera:

“ Convención Colectiva es la que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo debe prestarse y las demás materias relativas a este. La Convención Colectiva tiene carácter de ley profesional y a sus normas deben adaptarse todos los contratos individuales o colectivos existentes o que luego se realicen en las empresas, industrias o regiones que afecte.

En toda convención colectiva deben entenderse incluidas, por lo menos, todas las normas relativas a las garantías sindicales establecidas en los convenios de la Organización Internacional de Trabajo (O.I.T.), ratificados por nuestro país.”⁶⁵

Otra definición acertada es la propuesta por Mario de la Cueva, cuando establece que:

“Las Convenciones colectivas son la primera expresión de un derecho orientado hacia la justicia social, la figura jurídica que serviría a la clase trabajadora para tratar de cumplir la finalidad inmediata del derecho de trabajo, a la que hemos caracterizado como la elevación permanente de las condiciones de vida de los hombres (...) para que respondan a las exigencias materiales y espirituales de los hombres y

⁶⁴ BLANCO VADO (Mario), LA NEGOCIACION COLECTIVA: CENTROAMERICA Y REPUBLICA DOMINICANA, Organización Internacional Del Trabajo, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), San José, mayo de 1999.

⁶⁵ Código de Trabajo, Art.54.

al disfrute de la libertad y dignidad que pertenecen a todos los seres humanos.”

Son “...los convenios que celebran las organizaciones sindicales de trabajadores y los empresario, para la fijación de las condiciones de trabajo en una o varias empresas o ramas de la industria o del comercio.”⁶⁶

De la Cueva además propone sobre el derecho colectivo de trabajo que existe una trilogía jerárquica de las instituciones que se puede ilustrar de la siguiente manera:



Es así como la cúspide del derecho colectivo se encuentra en las convenciones colectivas de trabajo, por lo tanto dicho instrumento, de conformidad con a teoría de De la Cueva, puede ser considerado como la institución suprema del derecho colectivo, ya que “...es el recipiente que contiene las condiciones de prestación de servicios, fin último del movimiento obrero y del derecho de trabajo”.

⁶⁶ DE LA CUEVA (Mario), El Nuevo Derecho Mexicano de Trabajo, México, Editorial Porrúa, S.A., primera edición, 1979, p. 375.

Asimismo una vez formadas convenciones colectivas, devienen la fuente formal autónoma del derecho de trabajo.

Con el fin de ilustrar con mayor claridad el ámbito de Centroamérica y de República Dominicana, tenemos el siguiente cuadro comparativo. La idea es que se tenga claro que no importa la denominación que se le otorgue al instrumento, el fin y el objeto que buscan son el mismo, es por ello que es significativo notar la importancia que tienen al estar incluidas en tantos ordenamientos jurídicos. Por ello no obstante, de todos los diferentes nombres o denominaciones, en teoría, todas se refieren a un mismo o único instrumento, salvo algunas peculiaridades de índole legislativa.

<i>PAIS</i>	<i>DENOMINACIÓN</i>	<i>REGULACION</i>
COSTA RICA	Convención Colectiva de Trabajo	Art. 54 Código de Trabajo.
EL SALVADOR	Contrato colectivo Convención Colectiva de Trabajo *	Art. 269 y sgtes. del C. T. * Cuando se celebra con un sindicato de patronos. Art. 288 C. T.
GUATEMALA	Pacto colectivo de condiciones de trabajo	Art. 49 Código de Trabajo
HONDURAS	Contrato colectivo	Art. 53 Código de Trabajo
NICARAGUA	Convención Colectiva de Trabajo	Art. 235 Código de Trabajo
PANAMA	Convención Colectiva de Trabajo	Art. 398 Código de Trabajo
REPUBLICA DOMINICANA	Convenio colectivo de condiciones de trabajo	Art. 103 Código de Trabajo

Acerca de la naturaleza de las Convenciones Colectivas de Trabajo tenemos que,

“...son un efecto más de la idea del derecho de trabajo como un derecho de y para la clase trabajadora. Pero son, al mismo tiempo, uno de los elementos probatorios de la verdad de aquella idea, porque es en su contenido donde se consuma la lucha del trabajo contra el capital y se realiza su finalidad suprema...la conquista de condiciones de prestación de los servicios que le den un tinte humano a la actividad de los trabajadores; y hay que convenir que es en las convenciones colectivas, a veces en ausencia y por encima de la ley, que se alcanza aquella finalidad.”⁶⁷

Dentro del concepto mismo de las convenciones colectivas debemos de entender que son el instrumento necesario e idóneo para incorporar al contrato de trabajo la normativa necesaria para mejorar las condiciones actuales de trabajo. Además son el mecanismo idóneo para plasmar en un documento el resultado de la lucha social llevada a cabo por los trabajadores y sus sindicatos.

En nuestro criterio necesitamos crear una conciencia en los legisladores y juristas nacionales que obligue a la protección integral del tríptico que mencionamos anteriormente, con el fin de que logremos ejercer libremente los derechos de negociación colectiva, que se verifican en la libre suscripción de convenciones colectivas de trabajo, indistintamente del sector al que pertenezcan.

⁶⁷ DE LA CUEVA (Mario), Op.Cit., p. 375.

B) Las Regulaciones Constitucionales

El principio fundamental del Derecho Colectivo de Trabajo es naturalmente, la posibilidad de todo trabajador de afiliarse libremente a una organización sindical que agrupe a sujetos que persigan intereses conexos o comunes.

Dada la importancia de este principio, nuestra Constitución Política plasmó el derecho a la sindicalización, otorgándole así, superioridad ante cualquier ley. De tal modo, la Constitución en el artículo 60 establece que:

“Tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales...”⁶⁸

Así, se le permite tanto a los trabajadores como a los patronos organizarse en sindicatos para obtener y conservar beneficios económicos, sociales y profesionales. Por medio de las diferentes disposiciones normativas existentes respecto de este tema, se trata de evitar la utilización de diversos mecanismos por parte de los patronos para disfrazar medidas discriminatorias en contra de los miembros de un sindicato, en especial de los dirigentes sindicales. Sin embargo, esta protección no puede ser mal interpretada en el sentido de pretender que el

⁶⁸ CÓRDOBA ORTEGA (Jorge) y otros, Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949, concordada y anotada con Jurisprudencia de la Sala Constitucional, primera edición, San José, 1996, Art.60. En concordancia con ello ver el Art. 25 constitucional que establece que: “Los habitantes de la República tienen derecho a asociarse libremente para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna”.

dirigente sindical goza de un ámbito de impunidad que impide que se le sancione aún en aquellos casos en que incumpla con sus obligaciones de carácter laboral.⁶⁹

La Sala Constitucional ha reconocido el derecho que tienen todas las empresas a reorganizarse y a reducir gastos, pero esto no puede ser tomado como excusa para violentar los derechos y libertades de los trabajadores.⁷⁰

Como lo establecimos en páginas anteriores consideramos que en Costa Rica la libertad sindical no es promovida como un derecho de los trabajadores, ya que existe una gran diferencia entre lo que predica la norma y lo que ocurre en la realidad de los hechos. Asimismo consideramos que la libertad sindical no está siendo protegida eficientemente por nuestros Tribunales de Justicia, lo que conduce a nuestra creencia que estamos frente a una práctica laboral desleal.

Nuestro Código de Trabajo en su Título V, Capítulo III de la Protección de los Derechos Sindicales, artículos 363 a 369, establece las prácticas laborales desleales que son sancionadas.

Sobre el tema tratado por el capítulo del Código de Trabajo que acabamos de mencionar, Bernardo Van der Laet⁷¹ hace referencia a dos instituciones:

- a) las prácticas laborales desleales y
- b) al fuero sindical.

⁶⁹ Sala Constitucional, Voto No. 0712-95, citado por CÓRDOBA ORTEGA (Jorge) y otros, Op.Cit., p.407. Ver en el mismo sentido la resolución 233-95 de la Sala Constitucional.

⁷⁰ Sala Constitucional, Voto No. 3421-94, citado por CÓRDOBA ORTEGA (Jorge) y otros, Op.Cit., p.408.

⁷¹ VAN DER LAAT (Bernardo), Las Prácticas Laborales Desleales, Revista Estudiantil Hermeneútica, No. 9, setiembre de 1996, p. 16.

Ermida Uriarte considera que la noción de fuero sindical, en su forma más amplia indica que,

“...llega a incluir no solamente la protección de todo trabajador contra todo acto que lo perjudique en o por su actividad sindical, sino que tiene a incluir también aquellas prerrogativas o facilidades que se conceden a dirigentes o representantes sindicales o, eventualmente, a los trabajadores en general para facilitar, promover o favorecer la actividad gremial...”⁷²

En relación con la práctica laboral desleal Ermida señala que actualmente incluye el despido antisindical, como lo habíamos estudiado páginas atrás con el Voto 5000-93 de la Sala Constitucional.

Nuestro Código de Trabajo no nos ofrece una definición exacta de lo que son prácticas laborales desleales, pero la misma se puede deducir del artículo 363 cuando establece que,

“prohíbanse las acciones u omisiones que tiendan a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de trabajadores”

Las prácticas laborales desleales están provistas en el ordenamiento jurídico nacional y en las normas internacionales del derecho del trabajo. Van der Laa⁷³ considera que las conductas que se encuentran tipificadas de conformidad con los supuestos de los artículos 363 y 367 del Código de Trabajo son las siguientes:

⁷² ERMIDA URIARTE (Oscar), Op.Cit., p. 10.

⁷³ VAN DER LAAT (Bernardo), Op. Cit., p. 20.

- a) Art. 509, que establece la prohibición de las partes en el procedimiento de conciliación a tomar represalias contra la otra.
- b) Art. 385, sobre los efectos que tiene para el empleador el paro ilegal.
- c) Art. 56 inciso d) en relación al deber de negociar.
- d) La violación de la obligación de deducir las cuotas sindicales autorizadas.
- e) Art. 70, inciso c) respecto de la prohibición de los patronos de obligar a los trabajadores a retirarse de los sindicatos.
- f) Art. 12, sobre la prohibición de los patronos a despedir o tomar represalias, con el fin de impedirles demandar el auxilio de las autoridades.
- g) Art. 58, inciso f), sobre la no validez de una cláusula para los patronos para obligarlos a renovar el personal según el sindicato.
- h) El convenio 87 de la O.I.T, que establece los derechos de la libertad sindical.
- i) El convenio 98 de la O.I.T, que establece los momentos en que se menoscaba la libertad sindical y sobre la protección contra los actos de injerencia.
- j) El convenio 135 de la O.I.T, que establece que los representantes de los trabajadores gozarán de protección contra todo acto que pueda perjudicarles, incluido el despido.

- k) Art. 370, que establece que estará prohibida la negociación colectiva con un sindicato que no sea al que estén afiliados la mitad más uno de los trabajadores.

El bien jurídico tuteado por toda esta normativa es sin duda la libertad sindical y como lo expresan Blanco Vado y Van der Laet,

“...concebida en forma amplia y comprendiendo ... la libertad de asociación, la autonomía, la negociación colectiva y la autotutela y que comprende también a los representantes libremente de los trabajadores para quién la protección va más allá de la Constitución y promoción sindical ya que comprende el ejercicio de la huelga y de la negociación colectiva abarca no sólo al sindicato sino a otras entidades como las coaliciones y delegaciones de los trabajadores.

Las prácticas laborales desleales son actos de discriminación antisindical.”⁷⁴

Aparte del derecho a la libre sindicalización y a la protección de prácticas laborales desleales, nuestro ordenamiento toma en cuenta el derecho que tiene los trabajadores para poder llevar a cabo negociaciones de manera bilateral, patrono-obrero, con el fin de mejorar sus condiciones de trabajo.

Fue de esta manera como nace a la vida jurídica el instrumento de la convención colectiva de trabajo. La convención colectiva es la que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y entre uno o varios patronos o grupos de patronos con el fin de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse o cualquier otra condición afín de la relación laboral.

⁷⁴ VAN DER LAAT (Bernardo), Op.Cit., p. 24.

Tal es la importancia de este instrumento de negociación colectiva, que nuestra Constitución Política decidió darle el carácter de Ley Profesional. Este es un elemento fundamental de las convenciones colectivas, ya que a partir de su normativa deben ser adaptados todos los contratos individuales o colectivos ya existentes o que sean realizados con posterioridad en el lugar o lugares donde se concretó la negociación.

Fue así como las convenciones colectivas de trabajo fueron reconocidas por primera vez en el Capítulo de Garantías Sociales, el cual fuere introducido en aquel momento a la Constitución Política de 1871, por el Presidente de la República Rafael Ángel Calderón Guardia, donde al artículo 57 establecía que “Tendrán fuerza de ley las convenciones y contratos colectivos de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados.”⁷⁵

Posteriormente, con la entrada en vigencia de nuestra actual Constitución Política de 1949, el artículo 57 citado supra, pasó a ser el artículo 62 constitucional, dejando claramente establecido el carácter de Ley Profesional de las Convenciones Colectivas, al igual que en la Constitución de 1871, con la única diferencia que se dejaron por fuera los contratos colectivos de trabajo. Así, en la actualidad se establece constitucionalmente que:

*“Tendrán fuerza de ley las Convenciones Colectivas de Trabajo que con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados.”*⁷⁶

⁷⁵ RAMOS CON (Patricia) y otra, Op.Cit. p. 151.

⁷⁶ Constitución Política, Op.Cit., art. 62.

Es así como se reconoce el derecho de negociación a los trabajadores a suscribir convenciones colectivas de trabajo, sin importar o sin hacer una diferenciación respecto de la clase de sindicato o de patrono. Si se mira desde esta perspectiva es posible pensar que el derecho a suscribir convenciones colectivas de trabajo puede ser ejercido por un patrono que trabaje para el sector privado o para el sector público, es decir cabe la posibilidad de que el Estado como patrono suscriba convenciones colectivas.

Además es importante notar que este artículo fue incluido dentro de las del Capítulo de las Garantías Sociales, lo que quiere decir que está dentro del área que protege los derechos de todos los trabajadores, sin hacer distinciones, al no haber hecho ninguna reserva de ley.⁷⁷

Importante resulta recalcar que las convenciones colectivas no solamente son ley profesional entre las partes, sino que toma en cuenta a cualquier persona que trabaje en la empresa en el momento en que se realizó la negociación, aún cuando no sean miembros del sindicato.

De acuerdo con el artículo 62 constitucional, Carlos Manavella aclara la naturaleza y el alcance de las convenciones colectivas por medio de la siguiente observación:

⁷⁷ Como respaldo de esta norma se encuentran también los artículos 33 constitucional, el cual establece que todo hombre es igual ante la ley, por lo que no debería de haber distinciones respecto de esta norma y el artículo 68 constitucional, que establece el mismo derecho, en tanto de la dimensión colectiva, al establecer que no habrán distinciones entre costarricenses y extranjeros respecto del salario y ventajas o condiciones de trabajo.

“La primera observación –que en realidad no debería de hacerse por ingenua- es que, evidentemente, al utilizar el texto la expresión coloquial “tendrán fuerza de ley” de ninguna manera se pretende otorgar a las convenciones colectivas la naturaleza o rango de ley en sentido formal o material. Se trata simplemente de una expresión, como otras similares –“los contratos son ley entre las partes”- en donde la palabra ley toma el sentido de fuerza vinculante generadora de obligaciones entre las partes, en este caso de “ley profesional”. (...)

Por lo tanto, en Costa Rica normas jurídicas “con rango de ley” – sentido formal- sólo pueden emanar de la Asamblea Legislativa (...), por expreso mandato constitucional.

Expresiones de juristas prestigiosos como que la convención colectiva “tiene cuerpo de contrato y alma de ley” –CARNELUTTI- sólo pueden ser interpretadas como dichas en sentido figurado o en relación con otros contextos normativos donde las convenciones colectivas cumplen otras funciones distintas de las del derecho costarricense.”⁷⁸

Otras posiciones respecto de este articulado, de quienes se encuentran en desacuerdo con la autorización de suscribir convenciones colectivas y la negociación colectiva en el ciertas partes del sector público han llegado a interpretar que la expresión “con arreglo a la ley” lo somete o subordina a una norma jerárquica inferior y que por lo tanto su desarrollo se dará dentro del marco de la ley formal, llámese el Código de Trabajo o las leyes especiales que se han dictado respecto del Derecho Colectivo Laboral.

“...Esto además de constituir un absurdo en cuanto al punto de interpretación legal, sería una jugada ideológica poco hábil para negarle a los trabajadores el derecho a la convención citada. Esta afirmación (mandato jurídico) del Art. 62, indicado, quiere decir que se hace referencia a la ley formal en cuanto al mecanismo, funcionamiento y reglas del juego de la dicha convención como instrumento que contiene las normas de la relación jurídica entre obreros y patronos. Asimismo, cada convención que se firma (en

⁷⁸ MANAVELLA C. (Carlos A.), Las convenciones colectivas frente a la ley, Revista Ivstitia, No. 161, año 14, p. 8-9.

tanto su eficacia y vigencia) contiene un conjunto de reglas de derecho propias del ámbito de acción de esa logística normativa...⁷⁹

Nuestro criterio permanece firme, consideramos que en nuestro país contamos con la necesaria legislación para considerar que existe fundamento suficiente para que la libertad sindical se desarrolle libremente en nuestro país. Sin embargo diferentes grupo han tratado de eliminar la posibilidad de negociar colectivamente a los trabajadores del sector público olvidando que el derecho al trabajo es un Derecho Humano y que dentro de ese Derecho contamos con el Derecho Laboral colectivo, que incluye la posibilidad de negociar colectivamente instrumentos jurídicos como las convenciones colectivas de trabajo.

Con estas consideraciones sobre el fundamento constitucional con el que cuenta nuestro país pasamos a estudiar las convenciones colectivas desde el punto de vista de la ley ordinaria.

C) Las Disposiciones de la Ley Ordinaria

Como parte del desarrollo de esta investigación resulta de suma importancia referirnos a la ley ordinaria. El desenvolvimiento de los procesos de negociación colectiva y de las convenciones colectivas de trabajo se encuentra dentro de nuestra Carta Magna, como lo acabamos de estudiar y dentro de nuestro Código de Trabajo.

⁷⁹ ROMERO PEREZ, Citado por RAMOS CON (Patricia) y otra, Op.Cit., p. 210

Partiendo de lo analizado sobre las convenciones colectivas en la Constitución Política, tenemos que en 1944, con la emisión del Código de Trabajo, se trató de continuar con los preceptos del artículo 62 constitucional. De tal manera fue establecido, el Capítulo Tercero del Título Segundo, llamado “De las Convenciones Colectivas de Trabajo”.

De conformidad con el artículo 14 el Código de Trabajo es ley de orden público y a sus disposiciones se deben sujetar todas las empresas, explotaciones o establecimientos de cualquier índole que sean, públicos o privados. Es decir, las disposiciones contenidas dentro de este Código constituyen un régimen preferente e irrenunciable y por lo tanto, con autoridad de resistir cualesquiera otras leyes posteriores sobre igual materia, salvo expresa e inequívoca derogación de éstas.⁸⁰

Además los artículos 2, 4, 18 y 585 sujetan tanto al Estado como a sus servidores públicos a su normativa, de manera que es inadmisibles pensar que las disposiciones del Código de Trabajo no son aplicables para las relaciones de empleo público.

Continuamos con los que establece nuestro Código de Trabajo en materia de convenciones colectivas de trabajo.

Reiteramos la definición del Código de Trabajo sobre las convenciones colectivas de la siguiente manera:

“ Convención Colectiva es la que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo debe prestarse y las demás materias relativas a

⁸⁰ ORTIZ ORTIZ (Eduardo), citado por DURANTE CALVO (Marco), Derechos Laborales Colectivos en el Sector Público, San José, primera edición, Editorial IJSA, mayo del 2002, p. 24.

este. La Convención Colectiva tiene carácter de ley profesional y a sus normas deben adaptarse todos los contratos individuales o colectivos existentes o que luego se realicen en las empresas, industrias o regiones que afecte.

En toda convención colectiva deben entenderse incluidas, por lo menos, todas las normas relativas a las garantías sindicales establecidas en los convenios de la Organización Internacional de Trabajo (O.I.T.), ratificados por nuestro país.⁸¹

En este momento conviene desarrollar lentamente cada uno de los aspectos sobresalientes de la definición establecida por nuestro Código de Trabajo.

El primer aspecto que visiblemente sobresale es que las convenciones colectivas de trabajo solamente pueden ser suscritas entre un sindicato o varios sindicatos de trabajadores⁸² y entre el patrono o varios patronos o uno o varios sindicatos de patronos. Es así como si una organización representa a los trabajadores, pero no es un sindicato, ella no está facultada para suscribir convenciones colectivas.

Otro punto clave es el carácter de ley profesional que le es adjudicado a las convenciones colectivas. Resulta importante recalcar que este punto lo tocamos en la sección anterior, es decir en el desarrollo de la parte constitucional.

El carácter de ley profesional, quiere decir que para las partes tendrá la misma fuerza obligatoria que una ley. No significa, claro está, que pasará a formar

⁸¹ Código de Trabajo, Art.54.

⁸² En cuanto a la titularidad de la convención colectiva de trabajo, es decir la determinación de cuál es el sindicato con derecho a celebrar el pacto, cuando dos o más sindicatos pretenden ese derecho, hay que analizar el Art. 56 incisos b) y c) para ver las reglas en caso de que se suscite dicho problema.

parte de nuestra legislación o de la corriente legislativa como una ley formal. La importancia de este carácter es que obliga a las partes a que deban de cumplir con todo lo pactado en ella y de esta manera les da seguridad a los trabajadores de que los acuerdos con los que llegaron con sus patronos no se verán frustrados.

Asimismo, los contratos –individuales o colectivos- que fueran firmados por la empresa luego de la suscripción de la convención colectiva serán directamente afectados, ya que se tendrán que adaptar a ella.

Del mismo modo hay que tomar en cuenta que las convenciones colectivas no serán ley profesional solamente entre las partes que negociaron, sino que sus beneficios y condiciones abarcarán a todas las personas que trabajen para la empresa sean parte o no del sindicato, en el momento de la suscripción. Los trabajadores que se unan a la fuerza laboral de la empresa que suscribió la convención colectiva también, por medio de contratos individuales o colectivos, también tendrán que adaptarse, pues no es permitido que se firmen contratos con beneficios menores a los pactados en la convención colectiva. Podemos encontrar en el artículo 55 lo siguiente:

“Las estipulaciones de la convención colectiva tienen fuerza de ley para:

a) Las partes que la han suscrito,...

b) Todas las personas que en el momento de entrar en vigor trabajen en la empresa, empresas o centro de producción a que el pacto se refiera, en lo que aquellas resulten favorables y aún cuando no sean miembros del sindicato o sindicatos de trabajadores que lo hubieren celebrado;

c) Los que concierten en el futuro contratos individuales o colectivos dentro de la misma empresa, empresas o centro de producción afectados por el pacto en el concepto de que dichos contratos no podrán celebrarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en la convención colectiva.”

Elizabeth Odio⁸³ compone un explicación de lo que quiere decir cada inciso de este artículo. De conformidad con su reflexión se tiene que, en primera instancia, el inciso a) se refiere al elemento obligatorio que está constituido por las disposiciones que fijan las obligaciones que cada una de las partes contrae a favor de la otra y por las normas que tratan de asegurar el elemento normativo. Conforme al inciso b) las cláusulas normativas que se especifican en el convenio colectivo son aplicables a todos los trabajadores que prestan servicios en la empresa o en el ámbito propio de la convención, cuando esta se refiera a determinada profesión o centro de producción. Finalmente el inciso c) hace extensiva esa aplicación a los contratos individuales o colectivos que dentro de la misma empresa se celebren en el futuro. En ambas situaciones quedan a salvo los contratos individuales en que se hayan estipulado condiciones más favorables para el trabajador que las concertadas en el convenio.

Se debe tomar en cuenta también que en toda convención colectiva deben ser incluidas las normas relativas a las garantías sindicales establecidas por la Organización Internacional de Trabajo (O.I.T.), ratificadas por nuestro país⁸⁴.

Ahora bien un punto muy importante y de amplia discusión entre los sindicatos y trabajadores con sus patronos, son los extremos que pueden ser negociados en las Convenciones Colectivas. A continuación se encuentra especificado su contenido, con base en el artículo 58 del Código de Trabajo:

⁸³ ODIO BENITO (Elizabeth) y otros, *Op.Cit.*, p. 39.

⁸⁴ VER art. 15 y 54 del Código de Trabajo.

- a) La intensidad y la calidad del trabajo,
- b) La jornada laboral, los descansos y las vacaciones,
- c) Los salarios,
- d) Las profesiones, oficios, actividades y lugares que comprenda la negociación,
- e) La duración del convenio⁸⁵ y el día en que comenzará a regir,
- f) Las demás estipulaciones legales,
- g) La fecha y el lugar de la celebración del convenio y la firma de las partes suscriptoras.

Dentro del contenido de la convenciones colectivas tenemos dos tipos de cláusulas⁸⁶, a saber:

- Cláusulas Normativas. Son las que fijan las condiciones generales para la prestación individual de los servicios y que pasan a formar parte del contenido de los contratos individuales de trabajo. Para el caso del artículo 58 antes mencionado, se incluirían entonces los tres primeros incisos.
- Cláusulas Obligatorias. “El elemento obligatorio está constituido por aquellas previsiones que regulan las relaciones jurídicas entre

⁸⁵ De conformidad con el Art. 58 inciso e) del Código de Trabajo en ningún caso podrá fijarse su vigencia por un plazo menor de un año ni mayor de tres, pero podrá prorrogarse automáticamente durante un periodo igual al estipulado, si ninguna de las partes lo denuncia con un mes de anticipación al respectivo vencimiento.

⁸⁶ ODIO BENITO (Elizabeth) y otros, Op. Cit. p. 56-57.

las partes pactantes.”⁸⁷ El inciso f) es una cláusula obligacional ya que se dispuso que no son permitidas entre las partes la cláusulas de exclusión de ingreso y de exclusión por separación. En virtud de la primera el patrono se obliga a utilizar a los trabajadores sindicalizados o bien a los miembros de determinada organización sindical. Conforme a la segunda, a petición del sindicato será despedido el trabajador que se desafilia o que es expulsado del mismo.

Continuando con un análisis más detallado de las cláusulas contenidas dentro de una convención colectiva, tenemos que cada una de ellas se subdividen en varias categorías⁸⁸.

Las cláusulas normativas se dividen en tres grupos:

- a) Cláusulas que fijan las obligaciones principales de ambas partes del contrato de trabajo. Por ejemplo la obligación de pagar salario y la de prestar el servicio, con sus respectivas modalidades (monto, evaluación, modo de pago, jornadas, vacaciones, horas extra, descansos, aguinaldo, días feriados, licencias con o sin goce de salario, entre otros).
- b) Cláusulas que se refieren a obligaciones de carácter accesorio.

Como las medidas de previsión y seguridad, la obligación de darle al

⁸⁷ Grzetich (Antonio), Cláusulas Normativas y Obligacionales, texto contenido dentro de la Antología de Derecho Laboral III, Parte II, 2000, p. 107.

⁸⁸ Análisis efectuado por ODIO BENITO (Elizabeth) y otros, Op.Cit., p. 62.

trabajador al material necesario como ropa o herramientas, otras prestaciones como asistencia médica, disposiciones de seguridad social, como pensiones de vejez. Por parte del trabajador la obligación de no divulgar secretos de fabricación, colaborar para aumentar la producción y reducir pérdidas, etc.

- c) Cláusulas que conciernen al comienzo y a la terminación del contrato individual de trabajo. Contiene la prohibición de despido por actividades sindicales, las causales de despido, entre otras.
- d) Existen otros casos dudosos, como la reincorporación de trabajadores después de una huelga.

Las cláusulas obligacionales, es decir las que afectan a las partes que negocian y firman la convención, o sea el patrono o patronos y la organización sindical y las que crean derechos y deberes entre las partes, se pueden dividir en tres tipos:

- a) Cláusulas que se refieren a la misma convención. Dentro de la convención se pacta sobre la obligación de abstenerse, durante su vigencia, de toda presión, directa o indirecta, tendiente a modificar el contenido de la negociación. También contempla la obligación de ejecutar la convención, es decir, el cumplimiento de las obligaciones contraídas. En específico tenemos las que se refieren al cumplimiento de la cláusulas de la convención, sobre su ámbito de aplicación, las reformas a la convención, entre otras.

- b) Cláusulas que afectan al sindicato pactante. Son las disposiciones que reconocen derechos al sindicato y a sus miembros. Por ejemplo el reconocimiento del sindicato como organismo representante, la estabilidad en el empleo de los dirigentes sindicales, licencias con o sin goce de salario para asistir a actividades sindicales, entre otros.
- c) Cláusulas que conceden beneficios colectivos no estipulados por la ley. Encontramos programas de vivienda, creación de cooperativas y otros beneficios eferentes al mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores.

Para que el convenio tenga la validez y la fuerza de ley de la que tanto se habla, el mismo depende de que sea escrito en tres ejemplares. La razón de que sea en triplicado es porque se debe entregar un ejemplar en el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social. La importancia de esta entrega es que el funcionario del Ministerio que lo reciba le dará una fecha y no es sino hasta ese momento en que se realiza el depósito del ejemplar que la copia adquiere el valor mencionado.

De vital importancia resulta mencionar que en el caso de que por cualquier motivo se disolviera el sindicato de trabajadores o de patronos que suscribió la convención colectiva, no resulta afectada la eficacia de los derechos y obligaciones emanadas del acuerdo.

El artículo 56 de nuestro Código de Trabajo establece que:

“Todo patrono particular que emplee en su empresa o en determinado centro de producción si la empresa por la naturaleza de sus actividades tuviere que distribuir la ejecución de sus trabajos en

varias zonas del país, los servicios de más de la tercera parte sindicalizados, tendrá obligación de celebrar con el respectivo sindicato, cuando este lo solicite, una convención colectiva..."

Resultan interesantes las discusiones que han salido a la luz respecto del artículo citado supra, ya que tocan el bien discutido tema de la suscripción de las convenciones colectivas en el sector público. Es así como nuestra Sala de Casación en 1951 interpretó que el citado artículo excluye la obligatoriedad del patrono público, es decir del Estado de suscribir convenciones colectivas, al establecer que, "el término "particular" que emplea dicho texto circunscribe la obligación a aquellos patronos que no son el Estado o sus instituciones."⁸⁹

Fue con base en este artículo y en esta sentencia que nuestros tribunales y juristas han obviado la posibilidad que no dio la Constitución Política en su artículo 62 para que los patronos, sin distinción alguna del sector del que provengan, y los trabajadores puedan suscribir convenciones colectivas de trabajo.

"La interpretación "pro-patronal" que algunos le han dado a esa contratación aparente en el sentido de afirmar que el Código de Trabajo niega la posibilidad de firmar esas convenciones en el terreno estatal lo refuerzan con la normativa del Art. 62 constitucional que tiene la expresión... de "con arreglo a la ley", para enfatizar que la ligazón a la ley viene dada por el Art. 56 citado con orientación prohibitiva.

Claro está que por jerarquía de las normas... la Carta Magna prevalece sobre la ley formal, existiendo una inconstitucionalidad patente, ya que la Constitución... se refiere a los patronos y obreros en general, como sujetos formales y como centros de imputación de derechos y deberes, no importando el locus o lugar donde se dé la relación laboral –en el Estado o en la empresa privada-."⁹⁰

⁸⁹ Sala de Casación, No. 58 de las 15 horas diez minutos del 20 de julio de 1951. Ordinario Laboral de Sindicato de Trabajadores Agrícolas contra la C.C.S.S., Citado por RAMOS CON (Patricia) y otra, Op. Cit., p.345.

⁹⁰ ROMERO PEREZ, citado por RAMOS CON (Patricia) y otra, Op. Cit., p. 348.

Llevando toda esta teoría sobre la normativa de las convenciones colectivas, resulta interesante saber qué es lo que en realidad está ocurriendo en nuestro país. El siguiente cuadro nos da una pincelada de la realidad de la sindicalización en Costa Rica.

El cuadro empieza por distinguir los sindicatos del sector público, a los sindicatos del sector privado. Asimismo, el cuadro depura la tasa de sindicación, de forma que solamente se incorporen los sindicatos activos. Entonces se limita la tasa a los sindicatos que han tenido algún movimiento registral ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en los últimos tres años.

Rama de actividad	Sectores no estatales y estatales							
	Sindicatos / afiliación	Agro.	Privado	Inter-nal	Gobier-no	Institu-ciones Públicas	Muni-cipal	Total
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Sindicatos	54	12	2				68
	Afiliados	43112	4983	78				48173
Explotación minas y canteras	Sindicatos			3				3
	Afiliados			265				265

Industria manufacturera	Sindicatos		12	3				15
	Afiliados		5186	97				5283
Electricidad, gas, agua	Sindicatos		1			12		13
	Afiliados		88			8235		8323
Construcción	Sindicatos		3			1		4
	Afiliados		1157			202		1359
Comercio	Sindicatos		1	9				10
	Afiliados		269	663				932
Transporte, almacenaje y comunica- Ciones	Sindicatos		12		10	7		29
	Afiliados		1485		8256	2210		11951
Establecimientos financieros	Sindicatos		2			10		12
	Afiliados		99			7531		7630
Servicios comunales, sociales y personales	Sindicatos		18	3	38	45	31	135
	Afiliados		1834	116	30508	38099	3656	74213

TOTALES	Sindicatos	54	61	20	48	75	31	289
	Afiliados	43112	15101	1219	38764	56277	3656	158129
TOTALES POR SECTOR	Sector Privado	59.432						
	Sector Público				98.697			

Fuente: Departamento de Organizaciones Sociales MTSS al mes de agosto del 2000

El Lic. Mauricio Castro, abogado de la Asociación de Empleados Públicos (A.N.E.P.), nos explica qué significan todos los datos incluidos dentro de este cuadro:

“De esta forma, si tomamos que la población ocupada en el año 2000 era 1.318.625 personas, resulta ser que el total de sindicalizados activos en el sector público y privado (158.129) representa el 11,99%.

Ahora bien, considerando lo dicho en torno a la distinción entre empleados públicos y privados, debemos separar ambas categorías, de forma tal que los sindicalizados activos del sector público ascienden a 98.697, lo que representa un total de 7,48% de la población ocupada, un 53,04% de sindicalización de la población ocupada en el sector público y el 62,41% de la población sindicalizada activa.

Así, el total de sindicalización activa dentro de una relación obrero patronal es de 25.999 personas a agosto del 2000, lo que representa el 1,97% de la población ocupada, el 2,29% de la población ocupada en el sector privado y el 16,44 del total de sindicalización en el país.

Finalmente, deberíamos indicar que dentro de estos sindicatos se encuentra cuatro sindicatos que se originaron en entes públicos y que luego fueron privatizados (ASFUP -40 afiliados- y ATFE -387 afiliados- de la empresa FERTICA; Sindicato de Empleados de Líneas Aéreas Costarricenses -530 afiliados- y APPA -74 afiliados de la empresa LACSA; y STPFL - 113 afiliados- de las estibadoras y ferrocarriles). Estos sindicatos, tal y como se ha indicado anteriormente, han sido víctimas de graves violaciones a la libertad sindical, desde el momento en que sus miembros y representantes fueron trasladados del régimen protector del empleo público, al régimen privado de trabajo que carece de una tutela oportuna y eficaz de la libertad sindical.

Así mismo, se debe indicar que dentro de esta estimación, se incluyen cuatro sindicatos de organizaciones gremiales sindicales: Unión de Trabajadores de la Caja de la Asociación Nacional de Educadores -114 afiliados-, Asociación Sindical de Empleados de la Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional -32 afiliados- y Sindicato de Trabajadores del Fondo de Ahorro de RECOPE - 41 afiliados-.

De esta forma, si a la estimación anterior sustraemos los sindicatos de entes sindicales y los sindicatos que nacieron en entidades públicas que luego fueron privatizados, podríamos acercarnos a la tasa de sindicalización activa del

sector privado y de organizaciones que nacieron en empresas privadas no sindicales. Así, esta última estimación indicaría una afiliación de 24.668 personas, lo que representa el 1,87% de la población ocupada, el 2,17% de la población ocupada en el sector privado, y el 15,59% del total de sindicalización en el país.

Una tasa de sindicalización como la indicada, es claramente producto de las graves dificultades y problemas de violación a la libertad sindical en Costa Rica.⁹¹

Como advertimos la existencia de los sindicatos en el ámbito público o privado está seriamente comprometida, ya sea por las presiones que reciben los trabajadores de parte de sus patronos para no formar sindicatos y el miedo a perder sus empleos, o la presión que ejerce el gobierno por parte de las diferentes resoluciones de la Sala Constitucional y de la Procuraduría General de la República para con los servidores de la Administración Pública.

Entonces, en el sector privado la sindicalización es casi nula y por ende pierden vigencia los derechos de negociación colectiva y de huelga.

En nuestro criterio al haber casi el doble de sindicatos dentro del sector público que dentro del privado, resulta que las políticas de restricción sobre las personas que pueden suscribir convenciones colectivas dentro de la Administración son preocupantes, ya que restringen la libertad sindical de Costa Rica.

⁹¹ CASTRO MENDEZ (Mauricio), Comentarios sobre la situación de la libertad sindical en Costa Rica, Estudio realizado para ANEP-COSIBA-FETRAL-CTRN, San José, setiembre, 2001, pp. 16-18.

Al preguntarnos qué es lo que establece el Código de Trabajo en la materia de convenciones colectivas, vimos que en los artículos 54, 55 y 56 claramente se consagra la fuerza de ley de las convenciones colectivas, su ámbito de aplicación y la obligatoriedad del patrono particular de suscribir convenciones colectivas con el respectivo sindicato cuando su empresa o determinado centro de producción emplee los servicios de más de la tercera parte de sus trabajadores sindicalizados. Ahora bien nos entregamos al análisis para el sector público, énfasis de nuestra investigación. Nos parece muy claro que en el Código de Trabajo *no se excluye expresamente* la celebración de convenciones colectivas para el sector público. A la conclusión a la que arribamos es que mientras para el patrono particular y sus sindicatos en ciertas condiciones es obligatorio suscribir convenciones colectivas, para el Estado y sus sindicatos, la suscripción es facultativa.

Con estas inquietudes en mente continuaremos a la segunda sección de esta investigación, que desarrolla toda la evolución de los dictámenes de la Procuraduría General de la República en torno de las convenciones colectivas de trabajo. Asimismo veremos el caso especial de las Municipalidades. Para finalizar examinaremos las Resoluciones del Consejo de Gobierno sobre las convenciones colectivas de trabajo en el sector público y su respuesta: la negociación colectiva de facto.

SECCIÓN II Dictámenes de la Procuraduría General de la República

Dentro del ámbito público, existe una tendencia marcadamente administrativista por tratar de ponerle un alto a las negociaciones colectivas en el sector público. Esta campaña ha llegado a tal punto que todas las posibilidades que existían dentro de la legislación han sido cerradas, para impedirles a estos sectores que logren la concertación de negociaciones colectivas con el fin de lograr mejorar sus condiciones económicas, sociales y laborales con sus patronos.

Dentro de los siguientes apartados estudiaremos cómo por medio de múltiples Dictámenes de la Procuraduría de la República se han llegado a coartar las posibilidades de negociación colectiva para muchos trabajadores del Sector Público de nuestro país.

A) La postura de la Procuraduría General de la República sobre las convenciones colectivas en el sector público

En relación con la negociación colectiva en el sector público es importante mencionar que pese a algunas dificultades, durante de la década de los setenta existía un proceso de suscripción de convenciones colectivas. No obstante, a raíz de la promulgación de la Ley General de la Administración Pública en 1979, la Procuraduría General de la República interpretó, de forma vinculante por medio de sus dictámenes, que no era posible la negociación de ninguna convención colectiva en el sector público, a excepción de las Municipalidades, los llamados

Gobiernos locales y de las Universidades Públicas, en virtud del alto grado de autonomía que ostentan por disposición constitucional.

A raíz de tal interpretación se cierra la posibilidad de suscribir convenciones colectivas en todo el sector público -con las excepciones indicadas- y tan solo se aceptó la tesis de prorrogar las convenciones colectivas vigentes hasta ese momento, bajo la tesis del respeto de los derechos adquiridos. De esta forma, salvo para las Municipalidades y las Universidades Públicas, solo podían ser prorrogadas las que se encontraban vigentes antes de la fecha de entrada en vigencia de la Ley General de la Administración Pública, o sea del 26 de abril de 1979. En ocasiones incluso, se ha intentado su eliminación definitiva mediante la prohibición de las prórrogas.

Como podemos observar el panorama para la negociación colectiva en el sector público es muy oscuro. El criterio de restricción de la negociación en este sector comienza pocos meses después de la promulgación de la citada ley. Es así, como la Procuradora General de la República de ese momento, Licda. Elizabeth Odio, expone que,

“...compete a cada una de las entidades del sector descentralizado de la Administración, establecer, a través de la emisión del respectivo reglamento autónomo de trabajo, las condiciones bajo las cuales se ha de regir la relación de su personal. Referente a las entidades de las Administraciones Descentralizadas una ley podría normar en materia de personal, todo sin perjuicio de la potestad que les compete de emitir los respectivos reglamentos autónomos de trabajo. Hasta tanto no se emitan las mencionadas normas, el jerarca respectivo podrá nombrar, disciplinar y remover a todos los servidores del ente, de conformidad con los artículos 191 y 192 de la Constitución Política y considera que así lo establece el artículo 104 de la Ley General de la Administración Pública.”

... la norma remite al régimen de servicio civil en esa materia, como también lo hace en el campo de la queja, según los términos del artículo 359 de dicha ley. ...En mérito de la naturaleza jurídica de la relación de servicio público, no le son aplicables por principio aquellas normas, instituciones ni criterios que el ordenamiento jurídico laboral ha proveído para normar relaciones obrero – patronales en atención o como consecuencia de su naturaleza contractual.

...Instituciones como el Reglamento Interior de Trabajo “(verdadero contrato colectivo de trabajo)” y el convenio o convención colectiva de trabajo no se avienen a la relación estatutaria, toda vez que presupone una relación contractual en que la voluntad de las partes interviene para representar intereses de rango particular, jurídicamente similares y desde ese plano ambas partes convienen las condiciones de la prestación de servicios; lo cual obviamente, no es el caso de la relación estatutaria con que el servidor público se vincula a la administración.”⁹²

La posición de restricción de las convenciones colectivas para el sector público expresada en 1979, es la que se considera “la tradicional” para el desarrollo posterior de los dictámenes de la Procuraduría en esta materia.

Como ya sabemos con posterioridad a la entrada en vigencia de la L.G.A.P la negociación colectiva se vio totalmente negada por la Procuraduría en sus dictámenes. En aquel momento se hacía la salvedad para aquellas convenciones que hubiesen sido suscritas con anterioridad a la ley. El oficio No. C-101-79 establecía que las convenciones suscritas entre los funcionarios públicos y el Estado con anterioridad a la promulgación de la citada ley, no iban a resultar afectadas. No obstante, cuando su plazo estuviera terminado ellos no podían hablar de que gozaban de derechos adquiridos como los conocidos dentro del

⁹² ODIO BENITO (Elizabeth), El Régimen Jurídico de los Servidores Públicos, Citado por SILVA SILVA (Filadelfo), Op. Cit., pp. 68-70.

Derecho Laboral.⁹³ Más adelante, con base en varias directrices del Consejo de Gobierno⁹⁴, donde quedaba establecido que continuaban rigiendo e incluso podían prorrogarse.

“Para el caso de la prórroga de las referidas convenciones, ha de cumplirse con las disposiciones legales que regulan la misma, señalaré entre otras las normas generales de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria y las Directrices emanadas del Consejo de Gobierno... Ante el incumplimiento de esas disposiciones, toda convención colectiva que pretenda su prórroga, deviene en ilegal.”⁹⁵

Fue así como las convenciones colectivas fueron restringidas en el ámbito de las negociaciones salariales y se estableció claramente que sólo se podían prorrogar, no modificar. Y es que en la década de los 80, se constituyó en nuestro país un órgano denominado Autoridad Presupuestaria, el que tiene entre otras funciones:

- Elaborar las directrices globales, sectoriales e institucionales de la política de ingresos y egresos del Sector Público, incluidas las materias de crédito interno y externo, inversiones y salarios con el propósito de:
- Racionalizar el uso de recursos promoviendo el desarrollo del país en los campos económico-social de acuerdo con la estrategia de

⁹³ Procuraduría General de la República, oficio No. C-101-79, dirigido a la Directora de la División de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el 15 de junio de 1979.

⁹⁴ VER Directrices del Consejo de Gobierno del 7 de noviembre de 1979 y del 2 de octubre de 1980.

⁹⁵ RAMOS CON (Patricia) y otra, Op.Cit., p. 263

los Planes Nacionales de Desarrollo y de los Planes Operativos Anuales.

- Procurar que las instituciones que generan sus propios recursos cubran con ellos la totalidad de sus gastos y que produzcan un rendimiento acorde con los criterios que establezca el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Es importante aclarar que este organismo de control presupuestario, a parte de las funciones descritas se le han asignado en la práctica otras tales como, las de órgano al cual hay que consultar todo lo concerniente a la materia económica y salarial que se pacte o se pactare en convenciones colectivas en el sector público. Es por este motivo que en el dictamen anterior se le nombra, pues es este órgano el que limitó este tipo de negociaciones.

En otro dictamen de la Procuraduría notamos la misma tendencia a la negación de las negociaciones colectivas en el sector público y las explicaciones que se hacen respecto de las prórrogas a las convenciones colectivas ya suscritas. En este caso, mediante el Dictamen No. C-046-94, consulta hecha por parte del Ministro de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, se aclara que,

“A partir de la entrada en vigencia de la Ley General de la Administración Pública, la negociación colectiva en este sector sufrió drásticas restricciones, al punto que, mediante directrices vinculantes para todos los entes públicos, el Consejo de Gobierno estableció la imposibilidad legal de suscribir dichos instrumentos colectivos, así como su modificación o prórroga de aquellos que ya estaban vigentes. Posteriormente, ese criterio fue modificado permitiéndose la prórroga, bajo ciertos requisitos, de aquellas convenciones suscritas antes de la vigencia de la referida Ley General de la Administración Pública. En una de esas directrices (la No. 9 de 4 de junio de 1986) se había acordado el deber de consultar, en forma

previa, en caso de prórroga de una convención colectiva, a la Procuraduría General de la República y a la Autoridad Presupuestaria, a efecto de que se cumplieran todos y cada uno de los requisitos que las directrices establecían a esos efectos...”

La manera sistemática de negación de derechos, amparada al llamado “Principio de Legalidad”, se ha mantenido por medio de los diferentes dictámenes de la Procuraduría General de la República y ha sido reafirmada por Decretos y Pronunciamientos del Consejo de Gobierno, en los que se deja ver la negación paulatina de cualquier posibilidad jurídica de negociación colectiva y de hacer nugatorio el derecho de huelga. Por ejemplo, tenemos el caso de una consulta hecha por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en 1986 a la Procuraduría. En ese momento estableció la Procuraduría que,

“...Resulta de rigor concluir que el INVU, al igual que los demás entes públicos, no pueden celebrar una nueva convención colectiva de trabajo con sus servidores, por no permitirlo el ordenamiento jurídico vigente (énfasis del redactor). De otra parte, conviene hacer notar que lo anterior no es de aplicación en punto a las relaciones de servicio de los obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, y los cuales no se consideran servidores públicos, y se rigen por lo dispuesto por el derecho laboral o mercantil, según los casos, todo a tenor de lo preceptuado por los artículos 111.-3 y 112.-2 de la Ley General de la Administración Pública”.⁹⁶

Continua estableciendo que, como es nuestra teoría el artículo 56 le impone a los patronos particulares la obligación de celebrar estas contrataciones, lo que implícitamente, las deja como facultativas para el sector público como en el

⁹⁶ Procuraduría General de la República, Dictamen No. C-080-86, Citado por MOVIMIENTO SINDICAL COSTARRICENSE, Informe Sindical para la Misión de Investigación nombrada por la Conferencia de la O.I.T., Situación de la Libertad Sindical en Costa Rica, 1 de setiembre del 2001, p. 40-41.

privado, se encuentran sometidas a la ley, de manera que la existencia de un estatuto de servicio civil, ni es obstáculo para negar la posibilidad de la convención colectiva en el sector público, aunque constituya una seria limitación, ni puede dejarse el estatuto sin efecto, total o parcialmente.

La convención entonces, debe guardar conformidad con las disposiciones de Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria y con las políticas económico – sociales que el estado pueda establecer con base ésta o en otras disposiciones legales.

La Procuraduría, como se ha visto en los diferentes dictámenes, establece claramente que niega dentro de la relación servidor público y Estado, la posibilidad de suscribir convenciones colectivas, ya que el régimen aplicable no es el del Derecho Privado, sino el Público y dentro de ello se habla de una relación de índole estatutaria.

Como vemos tradicionalmente la Procuraduría ha sostenido que son posibles las convenciones colectivas del sector público solamente para ciertos trabajadores de empresas o servicios económicos del Estado que se regulan por el derecho privado, por disposición expresa de los artículos 111 inciso 3) y 1112 inciso 2) de L.G.A.P. La Procuraduría para redactar sus dictámenes parte de la premisa de que el artículo 191 de nuestra Constitución Política establece el régimen de empleo público aplicable a los servidores del Estado como de naturaleza administrativa no contractual. De tal manera no se pueden equiparar los trabajadores del sector público con los trabajadores del sector privado, pues

las garantías y el derecho sindicalización del artículo 60 de la Constitución Política no le son aplicables.⁹⁷

De tal manera los únicos puntos que podrían ser llevados ante los Tribunales de Justicia son los relativos a la aplicación de normas legales o reglamentarias que regulan las condiciones de la relación de empleo. Esta afirmación implica que las partes no podrían acudir ante un Tribunal que actúe como árbitro, con el fin de fijar las condiciones de trabajo. Precisamente los artículos 368 y el segundo párrafo del artículo 521 del Código de Trabajo, son los que establecen la normativa sobre el arbitraje obligatorio y así se considera que violan el carácter estatutario de la relación.

De conformidad con la Procuraduría el arbitraje es contrario a la normativa que regula el presupuesto, el principio de legalidad y de la separación de funciones.

Resulta entonces peligrosa la posición de la Procuraduría, puesto que con su interpretación irrestricta del artículo 191 de nuestra Constitución Política está poniendo en jaque la normativa aplicable a los trabajadores en el nivel constitucional, así como los artículos 2, 3, 8, 10 y 11 del Convenio 87 de la O.I.T. y el artículo 1 del Convenio 98 de la O.I.T. referentes a la libertad sindical y los demás convenios internacionales destinados a tutelar el deber de los gobiernos de fomentar y estimular los mecanismos tendientes a desarrollar la negociación en el sector público.

⁹⁷ El artículo 60 de la Constitución Política establece que "Tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales..."

Ante la imposibilidad de utilizar el arbitraje como medio de negociación colectiva, la Procuraduría emite el dictamen C-260-98 de 3 de diciembre de 1998, donde establece que en instituciones con régimen de empleo de naturaleza laboral (no pública), de acuerdo con los criterios vertidos por la Sala Constitucional y la doctrina de interés, sí es factible negociar colectivamente las condiciones de empleo, pero no en forma ilimitada, puesto que como se ha dicho, no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes. Como conclusión, expresa textualmente la Procuraduría General de la República:

"a.- El instituto de la Convención Colectiva de Trabajo regulado en nuestro Código Laboral (artículo 54 y siguientes), no resulta aplicable en el caso de relaciones de empleo de naturaleza pública (servidores públicos); lo que resulta allí aplicable es el llamado "Reglamento de Negociación Colectiva para los Servidores Públicos".

b.- En tratándose de personal que no califica como servidor público (en los términos establecidos en la Ley General de la Administración Pública) sí resulta procedente la negociación colectiva de las condiciones de empleo; no obstante, en el instrumento respectivo deberán respetarse las leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes relacionados con los extremos negociados.

c.- También se encuentran ajustados a derecho los instrumentos colectivos que se hayan venido prorrogando o modificando en

aplicación de las Directrices sobre Convenciones Colectivas en el Sector Público; sin embargo, aquellos que cubran a personal regido por una relación de empleo de naturaleza pública, fueron desautorizados en virtud de los fallos de esa Sala."

Otro punto importante de mencionar es el de la huelga. Las discusiones concernientes con este tema son tan extensas que aquí solamente le daremos un vistazo dada su importancia dentro de la negociación colectiva. Debemos de recordar que la libertad sindical se basa en la denominada teoría triangular: la libertad de asociación, la negociación colectiva y la huelga. El derecho de huelga es el mecanismo fundamental para la negociación colectiva y el accionar de los sindicatos de trabajadores.

Costa Rica goza de la tutela del derecho de huelga a escala constitucional⁹⁸. No obstante todas las huelgas son declaradas ilegales, con graves perjuicios para los trabajadores, perjuicios que pueden llegar incluso al despido. Resulta perturbador pensar que en los cincuenta años de vigencia de nuestro Código de Trabajo y de ser un derecho constitucional, existen solamente dos huelgas que han sido declaradas legales. Todas las demás han sido declaradas ilegales, tanto del sector público como del sector privado, fundamentalmente por las complejas exigencias que establece la legislación.

La Procuraduría ha tenido una participación muy escueta en el asunto. Existen dos dictámenes que reiteran el criterio que se mantiene hasta el momento.

⁹⁸ VER Constitución Política, Art. 61.

La Licda. Elizabeth Odio menciona que con fundamento en el artículo 368 del Código de Trabajo se prohíbe la huelga en los servicios públicos y que los problemas que se llegasen a presentar entre los servidores públicos y el Estado deben ser de conocimiento obligatorio de los Tribunales de Justicia.⁹⁹

Otro tema importante de rescatar dentro de los dictámenes de la Procuraduría, es aquel que tenga que ver con los derechos adquiridos con motivo de la aplicación de una convención colectiva.

La definición que profesa la Procuraduría es que los derechos adquiridos no significan una expectativa, sino

“... más bien implica certidumbre o firmeza en su situación jurídica, y que esa condición de certidumbre genera para el derechohabiente, la garantía del Ordenamiento Jurídico del cumplimiento del deber de la Administración de satisfacer sus necesidades en el curso de la relación de servicio que les vincula, específicamente, aquellos cuyo efecto es un beneficio patrimonial.

...En esa línea de pensamiento, y dentro de los cánones de la responsabilidad constitucional, no podrían alegarse derechos adquiridos en aquellos casos no amparados anteriormente por una norma jurídica, en los que, ciertos beneficios se han otorgado durante las relaciones de servicio al margen de los requisitos legales correspondientes, apartándose del “principio de legalidad” que rige al entero Estado, según los artículos 11 de la Carta Magna y 11 de la Ley General de la Administración Pública. Consentir lo contrario, no solo contravendría el ordenamiento jurídico, sino que estaría autorizando ilegalmente y a espaldas de los órganos fiscalizadores, procedimientos para la concesión de rubros salariales en contra de los fondos públicos, sentando un mal precedente al régimen salarial del sector público, con las graves consecuencias que esa falta de responsabilidad ocasionaría a la economía del país.”¹⁰⁰

⁹⁹ VER Procuraduría General de la República, Oficio No.C-347-78 y Oficio No. C-244-73

¹⁰⁰ Procuraduría General de la República, Dictamen No. C-0004-97, dirigido a Javier Francisco Vargas Rojas, del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, del 03 de enero de 1997, p.3. En el mismo sentido ver Dictamen No. C-010-93, del 18 de enero de 1993. Esta obra es propiedad del

En otro dictamen la Procuraduría mantiene su posición. En este caso se le cuestiona si al cesar los efectos de la convención colectiva es posible reconocer derechos adquiridos de los trabajadores municipales en aspectos como incrementos salariales, dotación de sumas dinerarias para la compra de útiles escolares a los hijos de los trabajadores y el pago de prestaciones en caso de renuncia. Al respecto la Procuraduría indica que,

“...de conformidad con múltiples fallos de la Sala Constitucional, así como de la jurisprudencia administrativa que ha emanado de este Órgano Asesor,..., únicamente es posible reconocer, a título de derechos adquiridos, aquellos beneficios que se hubiesen incorporado efectivamente al patrimonio del servidor. Ello implica, para el caso que nos ocupa, que la Municipalidad consultante no podrá hacer reclamo alguno a sus servidores para la devolución de los beneficios que hubiesen obtenido durante la vigencia de la convención colectiva, pero, además, que este ente municipal no está en la obligación de reconocer, después de cesados los efectos de la convención, beneficio alguno que estuviese incluido en dicho instrumento.”¹⁰¹

Claramente queda establecido que en materia de derechos adquiridos se consideran que son aquellos en los que existió principalmente un beneficio patrimonial que dentro de la relación de servicio entre el Estado y sus servidores, existió una normativa dentro de la cual estaba amparado tal beneficio. Queda claro además que posterior a la expiración de una convención colectiva no se puede acudir a su texto para definir las consecuencias patrimoniales del cese de la relación de servicio. Por lo tanto, los únicos beneficios que pueden ser susceptibles de ser considerados o reconocidos a título de derechos adquiridos,

¹⁰¹ Procuraduría General de la República, Dictamen No. C-284-2001, dirigido a Marvin Chana Holmes, de la Municipalidad de Guácimo, del 10 de octubre de 2001, p.9.

son los que hubiesen ingresado *efectivamente* al patrimonio de los servidores. Por este motivo no se le pueden seguir reconociendo, por ejemplo, los aumentos salariales a los que se encontraba acostumbrado cuando estaba vigente la Convención Colectiva de Trabajo.

En nuestro criterio la cuestión de los derechos adquiridos debe ser vista desde el contenido mismo de la convención colectiva, en el sentido que existen cláusulas normativas y obligacionales dentro del mismo. Por lo tanto las cláusulas normativas son las que se incorporan al patrimonio del trabajador, por lo que, en buena teoría, deberían de sobrevivir y ellas deben ser consideradas como los derechos adquiridos de los servidores.

En síntesis, de todos los dictámenes estudiados se puede rescatar una posición directa y constante por parte de la Procuraduría General de eliminar el ejercicio de la libertad sindical para un gran grupo de funcionarios del Estado. Todos sus argumentos se basan en la afirmación de que el régimen aplicable no es el del Derecho Privado, sino el Derecho Público, pero más específicamente el Derecho Administrativo. Y al ser este el régimen aplicable queda totalmente la posibilidad de negociar colectivamente por parte de ciertos servidores del estado, aunque se encuentren legalmente organizados en sindicatos. Como crítica final consideramos que la Procuraduría algunas veces confunde "Administración Pública" con los "funcionarios que participan de la gestión pública", igualando ambas figuras.

Asimismo es importante notar que en realidad es problema no es si se desconoce la naturaleza del órgano estatal, ya que el meollo del asunto se refiere

únicamente a los funcionarios que participan de la gestión pública dentro del mismo órgano.

B) Dictámenes sobre el caso de las Municipalidades

Entrando en otra materia resulta importante destacar la evolución de la situación con las Municipalidades, ya que si bien el Código Municipal¹⁰² autoriza claramente la posibilidad de suscribir convenciones colectivas, la Procuraduría en un momento consideró que con motivo de la promulgación de L.G.A.P. y por interpretación de los artículos 111 y 112, ocurría una derogación implícita de tal posibilidad.

“Ello por cuanto el artículo 121 del Código Municipal permitía la celebración de convenciones colectivas de trabajo o los simples convenios colectivos facultad que, con la promulgación de la Ley General de Administración Pública ha dejado de existir. Ello en vista de que la supracitada normativa ha sido objeto de una derogatoria implícita, por las razones siguientes: En efecto, las Corporaciones Municipales, como entes públicos, están sujetas a las disposiciones normativas estatutarias en la referida ley, de allí que, formando aquellas parte de las Administración Pública necesariamente las relaciones con sus servidores se regirán por el Derecho Administrativo...Por otra parte tenemos que la ley en cuestión dispone concretamente que su Libro Primero se aplicará a toda la Administración desde su vigencia, señalando, además, en forma expresa, que su materia es de orden público, que sus disposiciones derogan las demás leyes que se le opongan, y finalmente, que “en caso de duda, sus principios y normas prevalecerán sobre las de cualquiera otras disposiciones de rango igual o menor”...Consecuentemente, las Municipalidades, al igual que el

¹⁰² VER Código Municipal, Art. 121.

*Estado y sus instituciones, se encuentran inhibidas para suscribir convenciones colectivas, o en su caso, arreglos directos.*¹⁰³

Este dictamen posteriormente fue dejado sin efecto, pues el Lic. Ricardo Vargas, Procurador Auxiliar, aclaró tal oficio, argumentando que las Municipalidades sí tienen la facultad para suscribir convenciones colectivas de trabajo. Esta posición se ha mantenido hasta hoy, a pesar de diferentes resoluciones de la Sala Constitucional que nos hicieron dudar sobre el asunto.

Posteriormente, con el advenimiento de la resolución de la Sala Constitucional No. 1696-92 de las 15 horas 30 minutos del 23 de agosto de 1992 y de la resolución 3053-94 de las 9 horas 45 minutos del 24 de junio de 1994, volvió a surgir la incertidumbre sobre la suscripción y vigencia de las convenciones colectivas de trabajo, pero principalmente quiénes eran las personas dentro del régimen municipal que podían suscribirlas. En ese momento la Procuraduría estableció que,

“...En función a una interpretación acorde con la Constitución y en armonía con la jurisprudencia de la Sala Constitucional, esta Procuraduría General, no obstante tener claro que el control de constitucionalidad de las normas corresponde a la Jurisdicción Constitucional, es del criterio de que, entratándose de la Administración Pública, -y las municipalidades son parte de ella- la negociación de convenciones colectivas de trabajo, sólo puede darse con aquellos obreros, trabajadores o empleados que no participen de la gestión pública de la administración...”

De esta forma quedan reconsiderados en lo pertinente, los dictámenes de esta Procuraduría General, tocantes al tema de las convenciones colectivas de trabajo en el ámbito municipal. (el énfasis es del original)”

¹⁰³ Procuraduría General de la República, Oficio No. C-204-79, dirigido a la División de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el 14 de setiembre de 1979, p.3, Citado por RAMOS CON (Patricia), Op.Cit., p. 265.

Con el pasar del tiempo siguieron las consultas sobre la materia y nos topamos con el dictamen C-284-2001, donde se pone de manifiesto la duda acerca de que si la convención colectiva de Guácimo podía seguir siendo aplicada por medio de un Acuerdo Municipal¹⁰⁴. Ante tal pregunta el Procurador Adjunto, Msc. Julio Mesén Montoya dictaminó que una vez transcurrido el plano de dimensionamiento de la sentencia No. 4453-2000, dictada por la Sala Constitucional a las 14:56 horas del 24 de mayo del 2000, no le será posible seguir aplicando, por medio del Acuerdo Municipal, la convención colectiva entre la Municipalidad de Guácimo y sus servidores. Los motivos de esta resolución se basan en que la calificación de los tipos de servidores que pueden suscribir convenciones colectivas, está directamente relacionado con la clase o tipo de empresa o servicio económico del Estado para el que laboran, en la medida en que no participen de la gestión pública. De tal manera, si un servidor no presta sus servicios para una empresa estatal, no puede pretender que sus relaciones laborales se rijan por una convención colectiva.

Ahora bien si revisamos el dictamen C-032-2002, donde ante la consulta del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Lic. Bernardo Benavides, de "... la posibilidad jurídica de las Corporaciones Municipales de suscribir convenciones colectivas de trabajo, de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 54 y siguientes del Código de Trabajo, con observancia de las

¹⁰⁴ VER Procuraduría General de la República, Dictamen No. C-284-2001, dirigido a la Municipalidad de Guácimo, el 10 de octubre de 2000.

prohibiciones señaladas por la Sala Constitucional para quienes ejercen gestión pública de la administración (jerarcas institucionales y quienes actúan como órganos de control legal y financiero por ejemplo)...”, el Lic. Farid Beirute Brenes, Procurador General Adjunto determinó lo siguiente,

- Se debe revisar el aspecto de fondo, es decir de la posibilidad de suscribir convenciones colectivas en el Régimen Municipal, con base en lo establecido con el artículo 54 del Código de Trabajo.
- Para que la Procuraduría pueda sostener la negativa de la suscripción, debe tomarse en cuenta en tal revisión sus pronunciamientos anteriores, así como el Voto de Adición y Aclaración¹⁰⁵ a la sentencia 4453-2000 de la Sala Constitucional.
- Con base en el voto de aclaración, No. 9690-2000 de las 15 horas del 1 de noviembre del 2000 se tiene que se le concede a las municipalidades “...capacidad jurídica para actuar y decidir motu proprio (sic), sobre la dimensión de la sentencia y la aplicabilidad a los interno de sus esferas de acción, lo que constituye el ejercicio pleno de la administración activa...” Además establece que la Sala en ningún momento ha declarado inconstitucional las convenciones colectivas de algún grupo definido de instituciones estatales, “...por ejemplo, no ha dicho que no se pueden celebrar convenciones colectivas en las municipalidades...” y que “...hay servidores públicos a los que les está

¹⁰⁵ El voto de aclaración, No. 9690-2000 de las 15 horas del 1 de noviembre del 2000, será estudiado a profundidad en los siguientes apartados, pero resulta importante para esta parte de la investigación aclarar este punto sobre las Municipalidades.

vedada la vía del derecho colectivo de trabajo y que determinar quienes son esos servidores, es labor que le corresponde a cada uno de los entes públicos en el ejercicio de sus competencias y en última instancia, a los jueces encargados de juzgar las controversias que sobre esta materia surjan.”

- Tomando esto en cuenta y de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, lo resuelto por la Sala Constitucional prevalece sobre un dictamen emanado por la Procuraduría General de la República.
- Es así como se posibilita la vigencia de las convenciones colectivas de trabajo en las corporaciones municipales, de acuerdo con las disposiciones de los artículos 54 y siguientes del Código de Trabajo y con observancia de las prohibiciones señaladas por la Sala Constitucional para las personas que realizan gestión pública, es decir para jerarcas institucionales y órganos de control legal y financiero.

Dichosamente para los funcionarios de las administraciones central y descentralizada, donde la Procuraduría siempre había negado el derecho a las convenciones colectivas de trabajo, se ha sostenido que en la aplicación de la jurisprudencia de la Sala Constitucional las convenciones colectivas son constitucionales en las corporaciones municipales, sector descentralizado de la Administración Pública.

¿Qué debemos de concluir con esta actuación de la Procuraduría? Que el derecho de los trabajadores del Sector Público a suscribir convenciones colectivas de trabajo debe extenderse a todas las administraciones públicas, no solamente a las empresas y servicios económicos del Estado, con exclusión únicamente de los funcionarios que realizan actos de gestión pública.

Asimismo le corresponderá en primera instancia a cada administración determinar cuáles trabajadores podrán ser beneficiados por la convención colectiva y en caso de controversia serán los jueces laborales en última instancia quienes resuelvan

Sección III Resoluciones del Consejo de Gobierno

El Consejo de Gobierno ha sido otro de los órganos gubernamentales que tradicionalmente le ha negado el derecho a los servidores del Sector Público la posibilidad de firmar y ratificar Convenciones Colectivas de Trabajo. Analizaremos sus directrices más importantes, con el fin de entender su posición al respecto. Además veremos que ante la imposibilidad de negociar colectivamente los funcionarios optaron por una vía alterna de negociación llamada "Negociación Colectiva de Facto".

A) Análisis de las Directrices

En octubre de 1978 el Consejo de Gobierno dispuso que el Estado y sus instituciones no estaban obligadas a celebrar convenciones colectivas de trabajo con sus respectivos sindicatos de empleados públicos; ese fue el criterio que se mantuvo durante ese año. Con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley General de la Administración Pública en 1979, se determinó en la sesión del 7 de noviembre de 1979 que las convenciones colectivas suscritas entre el Estado y sus instituciones con sus organizaciones sindicales antes del 26 de abril de 1979 – fecha de entrada en vigencia de dicha ley- podrían ser prorrogadas.¹⁰⁶

¹⁰⁶ DIRECTRICES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, conocidas y acogidas por el Consejo de Gobierno en sesión No. 135 del 2 de octubre de 1980, Citada por SILVA SILVA (Filadelfo), Op. Cit., p.74.

Asimismo se establece que hasta el momento en que se promulgue un nuevo Estatuto de Servicio Civil, que contenga las disposiciones necesarias para organizar la Administración Central y la Descentralizada, se podrá prorrogar la vigencia de dichas convenciones. No obstante, se explica que se podrán prorrogar en el tanto cumplan los requisitos de no incrementar los salarios de tal manera que puedan exceder el aumento anual autorizado por el Poder Ejecutivo para sus funcionarios.

La Dirección General de Servicio Civil es la encargada de verificar si la prórroga de las convenciones colectivas de trabajo se ajusta a las directrices en lo que se refiere a montos salariales y a incentivos o beneficios adicionales. Además la Dirección se lo comunicará al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, con el fin de que este lo inscriba en la medida en que se ajuste a tales directrices.

Por otro lado la Autoridad Presupuestaria, como lo estudiamos en el apartado anterior, se encargará de verificar el cumplimiento de tales directrices y aprobará o improbará los presupuestos de acuerdo con el cumplimiento de las mismas.

Asimismo los Ministros y Presidentes Ejecutivos también tomarán nota de la referidas directrices con el fin de que ellas sean acatadas y puestas en práctica en su respectivo sector y ámbito institucional.¹⁰⁷

Con el fin de tener aún más controles en materia salarial se dictan múltiples decretos para formar comisiones de recomendaciones salariales.

¹⁰⁷ DIRECTRIZ DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, conocida y acogida por el Consejo de Gobierno en sesión No. 135 del 2 de octubre de 1980, Citada por SILVA SILVA (Filadelfo), Op. Cit., p.75.

En 1980 se crea la Comisión Especial de Salarios, por medio del decreto No. 11203-TSS del 19 de febrero de ese mismo año. Dicha comisión estaba encargada de atender la revisión de las dotaciones del Poder Ejecutivo, para lo que debía de recibir las gestiones pertinentes de los sindicatos y así formar las recomendaciones necesarias para el Poder Ejecutivo. En su momento, dicha comisión estuvo constituida por: seis altos funcionarios de la Administración Pública; un representante de cada una de las siguientes entidades: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en el cargo de Coordinador; Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Hacienda, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Educación Pública y el Director General de Servicio Civil o su representante y cinco representantes de distintas agrupaciones sindicales más representativas de los servidores públicos amparados al Régimen del Servicio Civil¹⁰⁸. Dicha comisión durará en sus funciones por un año a partir del primero de marzo de 1980.

La comisión citada fue integrada en abril de 1980, no obstante por medio del Decreto No. 13730-TSS, del 2 de julio de 1982 quedan derogados los decretos anteriormente citados y más bien se crea otra comisión. La nueva comisión fue denominada "Comisión Salarial del Sector Público", integrada por un miembro de cada uno de los siguientes entes: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Hacienda y la Dirección General de Servicio Civil. A diferencia de la comisión anterior, esta tenía carácter de permanente.

¹⁰⁸ Decreto Ejecutivo No. 11203-TSS, de 19 de febrero de 1980.

Las funciones básicas de la comisión referida, eran las de: formular con la asesoría de las instituciones estatales, los lineamientos para realizar una política salarial para el sector público, estudiar las gestiones sobre aumentos salariales y establecer una relación directa con las organizaciones sindicales con el fin de atender sus cuestionamientos en materia salarial.

De nuevo topamos con que el Decreto que le dio vida jurídica a esta comisión fue derogado en 1982. Fue así como el Decreto No. 13963-TSS de 18 de octubre de 1982, crea la "Comisión Técnica Especial para el Estudio de los salarios y las Condiciones de Trabajo del Sector Público". Esta comisión se encontraba adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La función era la de actuar como instrumento de consulta y asesoría para la Autoridad Presupuestaria, creada por Ley No. 6821, que como lo estudiamos anteriormente, es la encargada de la materia salarial y de las condiciones de trabajo concernientes a los servidores públicos.

La Comisión Técnica Especial para el Estudio de los salarios y las Condiciones de Trabajo del Sector Público estuvo compuesta por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Ministro de Economía, Industria y Comercio, el Director General de Servicio Civil, el representante de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica y el Presidente del Banco Central de Costa Rica.

En primera instancia, todos los alegatos, las peticiones colectivas y conflictos laborales de la Administración Central, instituciones autónomas, municipalidades, empresas del Estado y otros entes descentralizados, con sus servidores, debían de ser conocidos y tramitados por dicha Comisión.

Aunque parezca un absurdo, este Decreto también fue derogado. Finalmente, uno de los decretos más importantes, en nuestro criterio es el Decreto No. 16965-TSS-P, el cual estableció:

“Artículo 1.- Créase una Comisión de Negociación Salarial en el Sector Público, encargada de atender la revisión de los salarios de los trabajadores en dicho sector...”

Dicha Comisión está integrada por representantes de la Administración y por representantes de los trabajadores. Por la Administración se cuenta con un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, un representante de los Ministerios de la Presidencia, de Hacienda, de Economía, Industria y Comercio, uno por la Dirección General de Servicio Civil y uno del Banco Central de Costa Rica. En representación de los trabajadores se cuenta con un miembro de cada una de las siguientes organizaciones sindicales: Confederación Auténtica de Trabajadores Democráticos, Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos, Confederación Unitaria de Trabajadores, Confederación Nacional de Trabajadores, Confederación de Trabajadores de Costa Rica, Central de Trabajadores Costarricenses, Asociación Nacional de Educadores, Asociación Nacional de Segunda Enseñanza, Sindicato de Educadores Costarricenses y un representante de los sindicatos independientes.

Ahora bien, en lo que se refiere a los contenidos de la negociación colectiva en Costa Rica, es importante indicar que, las Convenciones Colectivas no han incluido la negociación salarial, por disposición de las directrices generales del Gobierno de la República, como lo acabamos de estudiar. Las únicas

excepciones eran quizás, las negociaciones colectivas sostenidas en las Municipalidades y en las Universidades Pública, cuya autonomía respecto del Gobierno de la República, les permitía incorporar la negociación salarial en los instrumentos convencionales.

Así, el tema salarial ha quedado excluido de la lista de temas negociables en las convenciones colectivas de trabajo. Cualquier nueva negociación colectiva, excluye el tema salarial, el cual ha sido asignado a la denominada "Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público".

La Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público está compuesta bipartitamente con Ministros de Estado y representantes sindicales. Sin embargo, en dicha comisión no hay negociación en la práctica, y cuando esta se da, el Gobierno de la República incumple sus acuerdos, incluso ordenando a los entes públicos el incumplimiento de tales acuerdos.

Dentro de todas la discusiones entre los sindicatos y el gobierno, tenemos como prueba lo que ocurrió con el acuerdo salarial del año 1995.

"El 21 de setiembre de 1995, el Gobierno de la República firmó un acuerdo de aumento salarial en el seno de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público. Tal acuerdo no se cumplió...A raíz de tal incumplimiento, por medio de Sentencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia No. 1999-00339 de las 9:30 hrs. del 29 de octubre de 1999, se dispuso, en lo que interesa que, en virtud de que las Directrices de Política Salarial establecieron que lo que se acordara en la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público sería vinculante, los acuerdos son de acatamiento obligatorio para las instituciones y empresas públicas que están sometidas a la Autoridad Presupuestaria. Es decir, la sentencia estableció que los acuerdos de la Comisión son vinculantes UNICAMENTE por que el Gobierno ha emitido un decreto (directriz de política salarial) que dice que tales acuerdos serán vinculantes.

Ante tal orden judicial que obligaba a reconocer efectivamente lo negociado en la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, la reacción del Poder Ejecutivo ha sido doble: la primera reacción fue eliminar la norma que le daba fuerza vinculante a los acuerdos de la Comisión Negociadora; la segunda reacción del Gobierno fue evitar por medio de la Autoridad Presupuestaria, que las instituciones públicas reconozcan la deuda y lo negociado. Esto último se ha hecho al desviar la atención del fondo del asunto (valor jurídico del acuerdo de la Comisión y de la Directriz del año 95 que le daba fuerza vinculante a los acuerdos), y trasladar su razonamiento a la no obligatoriedad de la sentencia judicial...¹⁰⁹

Por lo tanto, la materia salarial está totalmente prohibida dentro de la negociación colectiva. Además, los acuerdos negociados por la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público solamente son una recomendación para el Gobierno de la República y el Poder Ejecutivo y las instituciones públicas pueden respetar o no ese acuerdo negociado en la Comisión¹¹⁰. De esta forma, la única manera en que la negociación salarial se haga vinculante, es que el Poder Ejecutivo emita posteriormente, de forma unilateral, un decreto reconociendo lo negociado.

Sobre los decretos estudiados anteriormente, en especial los 11203-TSS y 16965-TSS-P, se nota una clara tendencia a crear organismos bipartitos de negociación. En el primero con personero de las altas jerarquías de la Administración y de los representantes de las organizaciones sindicales de más relevancia que se amparen en el régimen de Servicio Civil. En el segundo el

¹⁰⁹ CASTRO MENDEZ (Mauricio), Comentarios sobre la situación de la libertad sindical en Costa Rica, setiembre del 2001, p.40.

¹¹⁰ Ante la puesta en duda de la constitucionalidad de las competencias de dicha comisión negociadora, la Sala Constitucional emitió un voto al respecto de esta materia, Resolución 2001-1822.

cambio no se da dentro de los representantes de la Administración, sino de los representantes de las organizaciones sindicales, ya que solamente vemos a las organizaciones más fuertes dentro de la comisión, como las confederaciones, las asociaciones magisteriales y al menos un representante de los sindicatos independientes.

Continuando con las diferentes directrices del Consejo de Gobierno es importante mencionar el Acuerdo No. 162 del 9 de octubre de 1992. En este acuerdo está contenido el Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos. Este Reglamento será estudiado a profundidad más adelante en la investigación, pero por el momento es importante recalcar dentro de este acuerdo que,

“No podrán ser objeto de negociación las decisiones de órganos administrativos o judiciales que afecten sus potestades de organización o de imperio para el cumplimiento del fin público, las materias de reserva de la ley, la materia salarial o los aspectos que signifiquen incrementos presupuestarios no autorizados. No podrán afectarse las partidas destinadas a la inversión pública, transferencias, a la atención de la deuda pública y al mantenimiento de maquinarias y equipos.”

Es preocupante como vemos que en un país en el que impera un régimen de derecho que aspira a lograr la justicia social, un instrumento como la convención colectiva, se vea menguado por las directrices de nuestros gobernantes. El hecho de que se limite la convención al no tratar los temas relacionados con los salarios es un claro ejemplo de práctica desleal. Hay que ser realista, ¿cuál trabajador humilde va a estar interesado en entrar a un sindicato

con el que no pueda negociar su salario, con el fin de mejorarle sus condiciones laborales, sociales y económicas? La respuesta es clara, muy pocos

B) La Negociación Colectiva de Facto como respuesta

Una de las principales respuestas que se dieron frente a las Directrices del Consejo de Gobierno por parte de los funcionarios de la Administración Pública fue la denominada "Negociación Colectiva de Facto". Mario Blanco Vado considera que estaremos frente a una negociación de este tipo cuando, los procedimientos o acuerdos,

"...se efectúen o logren al margen de las regulaciones propias de la legislación laboral ordinaria, (en especial mediante instrumentos distintos al tradicional Convenio o Convención Colectiva de Trabajo) e incluso en ocasiones en contra de disposiciones normativas expresas, ya sean estas decisiones Legislativas, Ejecutivas o de menor rango."¹¹¹

Con respecto de los sujetos que participan en la negociación colectiva de facto en la Administración Pública costarricense, tenemos por un lado los trabajadores coaligados para esos efectos, o bien representados por sus organizaciones sindicales, y por el otro aquellos funcionarios que ostentan la representación empleadora.

¹¹¹ BLANCO VADO (Mario), La Negociación Colectiva de Facto en la Administración Pública Costarricense, Op. Cit., p.8.

El contenido de dichas negociaciones es sumamente variado, pero se pueden rescatar básicamente lo siguiente¹¹²:

- **La Creación de Organismos Paritarios.** Se muestra claramente la tendencia de las partes a la creación de entidades bipartitas de negociación permanente en el sector, o al menos destinadas a la elaboración de proyectos o reglamentaciones para la aprobación posterior.
- **Salarios.** La principal objeción formal a la negociación colectiva en este sector, tradicionalmente ha sido el hecho de que resulta imposible la negociación salarial, dados los incrementos del gasto público que la misma genera, y el pretendido carácter estatutario de la relación de empleo público. No obstante, la realidad revela que con independencia de tales objeciones, que la negociación salarial no ha desaparecido con la prohibición de la suscripción de Convenciones Colectivas de Trabajo. Si bien las reivindicaciones salariales han sido canalizadas por otras vías y la negociación colectiva de facto mantiene considerable influencia en el tema.
- **Derechos Sindicales.** La falta de un desarrollo en la legislación ordinaria de la Libertad Sindical establecida en nuestra Constitución Política y en los Convenios de la O.I.T. ratificados por el país, ha quedado librada a la reglamentación que las mismas partes de las relaciones laborales colectivas acuerden en la negociación de facto. En esta materia, las regulaciones adoptadas por las partes mantienen la característica

¹¹² Ibid. p. 18-27.

apuntada, de ser ratificadas posteriormente por una disposición de aparente soberanía y unilateralidad, ya sea ésta un Decreto Ejecutivo, o una resolución o acuerdo del Jerarca correspondiente, aunque en ocasiones y con frecuencia, se prescinde de dicha ratificación posterior, y las medidas rigen por el sólo acuerdo entre trabajadores o sus organizaciones y los representantes de la administración pública.

Básicamente lo que debemos saber de estas negociaciones es que los acuerdos finales, son por lo general ratificados con posterioridad mediante actos de aparente soberanía y unilateralidad de la Administración Pública, tales como Circulares, Resoluciones, Decretos o la emisión de una ley.

Nuestra Sala Constitucional ha incursionado en la materia de las convenciones colectivas como respuesta a muchas interrogantes y recientemente ha resuelto al respecto. En los siguientes capítulos estudiaremos las resoluciones de la Sala Constitucional, pero en detalle las resoluciones 4453-2000 y la 9690-2000.

TÍTULO SEGUNDO LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO

Los titulares de los mayores periódicos de nuestro país clamaban:

- “Oportuna sentencia. Las convenciones colectivas no deben ser redes de privilegios”.¹¹³
- “Fallo de Sala IV en OIT. Eliminan privilegios en RECOPE.”¹¹⁴
- “En 15 días se eliminan: RECOPE gastaba c 1.063 millones al año en privilegios.”¹¹⁵
- “De aprobarse convenciones colectivas. Empleados de JAPDEVA con c 7.500 millones en beneficios.”¹¹⁶
- “Lío por convenciones colectivas. Sindicatos acusarán al país ante EE.UU. Procurarán sanciones comerciales.”¹¹⁷
- “Una amenaza sin sentido. Cuatro sectores sindicales han escogido la opción errónea.”¹¹⁸
- “Gobierno e instituciones procuran reformas. Convenciones colectivas suben costos. Mientras en el sector privado existe la libre contratación y los despidos, en el sector público es casi imposible destituir.”¹¹⁹

¹¹³ Diario La Nación, Editorial, viernes 12 de enero del 2001.

¹¹⁴ Diario La Nación, El País, viernes 12 de enero del 2001.

¹¹⁵ Diario Extra, Nacionales, Sábado 13 de enero del 2001.

¹¹⁶ La Prensa Libre, Nacionales, martes 15 de enero del 2001.

¹¹⁷ Diario La Nación, Portada, martes 23 de enero del 2001.

¹¹⁸ Diario La Nación, Editorial, domingo 28 de enero del 2001.

¹¹⁹ Periódico La República, 28 de mayo del 2001.

Es claro el sentimiento de los costarricenses al haber explotado esta gran bomba de las negociaciones colectivas. Y es que hasta la persona más sencilla hablaba de las posibles repercusiones que tendrían estos fallos de la Sala Constitucional. Sin embargo, en ese momento tal vez lo que faltó fue un enfoque más realista por medio de la prensa costarricense sobre la verdadera situación de cientos de trabajadores sindicalizados. Y no es para menos, la consistente política de negación de los derechos sindicales de los trabajadores del Sector Público es un problema añejo, no es un chispazo dentro de la legislación nacional.

Con todo lo que conocemos hasta ahora sobre el asunto: las cuestiones teóricas sobre la negociación colectiva y sobre las convenciones colectivas y sobre su marco jurídico, sobre los pronunciamientos reiterativos de la Procuraduría General de la República y las discusiones sobre los enfoques sobre los que deben ser vistas las relaciones entre los servidores del Estado y la Administración, nos embarcamos en la tarea de analizar las resoluciones de la Sala Constitucional al respecto.

Asimismo debemos de tener este cuestionamiento en mente: El Derecho de Trabajo se basa en normas mínimas y máximas, entonces ¿por qué establece la Sala Constitucional que el Código de Trabajo no es aplicable para los trabajadores que participen de la gestión pública en materia de suscripción de convenciones colectivas, pero sí le son aplicables los derechos individuales del Código de Trabajo como vacaciones, aguinaldo, preaviso o cesantía? ¿Por qué se presenta esta inconsistencia?

CAPÍTULO I. ANÁLISIS DE LAS RESOLUCIONES DE LA SALA CONSTITUCIONAL

La Sala Constitucional, enfrentada ante las presiones ejercidas por los sindicatos a nivel nacional e internacional, se ve obligada a emitir dos resoluciones en materia de Convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público en el dos mil. A continuación analizaremos con detenimiento ambas resoluciones.

Sección I. Resolución 4453-2000 ✓

La Resolución 4453-2000 fue la primera resolución emitida por la Sala Constitucional. Analizaremos como antecedentes, resoluciones anteriores en la materia, así como el marco real de la situación de Costa Rica en esos momentos. Posteriormente pasaremos al análisis de la sentencia constitucional, sus disposiciones y sus votos salvados.

A) Antecedentes

Las convenciones colectivas en el sector público, se empezaron a negociar gradualmente en la década de los setentas. En el año 1979 entra en vigencia la Ley General de la Administración Pública y a partir de ese momento la Procuraduría General de la República y el Consejo de Gobierno eliminan la posibilidad de negociar convenciones colectivas de trabajo en el sector público,

con la salvedad de las Universidades Públicas y las Municipalidades, que por su autonomía especial, sí podían negociarlas. También quedan vigentes las negociadas antes de 1979 y tan sólo se pueden prorrogar a su vencimiento o actualizar.

Los empleados públicos empiezan a utilizar los laudos arbitrales ante la imposibilidad de negociar. Fue entonces cuando la Sala Constitucional en 1992 declara como inconstitucional la posibilidad de utilizar los laudos arbitrales en el sector público. Como es tan clara la imposibilidad de los sindicatos de tener algún medio por el cual defenderse, el Gobierno se ve presionado. A tal punto, y frente a la imposibilidad de negociar o de someter los conflictos colectivos ante los tribunales, por una gran presión sindical, se dicta en ese mismo año el Reglamento de Negociación Colectiva del Sector Público.

De acuerdo con la posición de los sindicatos, el Reglamento ha sido bloqueado reiteradamente por el Gobierno, las instituciones y la Procuraduría al grado que de todos los intentos de negociación con ese Reglamento, ni uno sólo ha podido aplicarse.

Además contamos con la Resolución N° 3053-94¹²⁰, donde se presenta un Recurso de amparo presentado por el Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y Telecomunicaciones contra la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago, (J.A.S.E.C.) y la Procuraduría General de la República.

¹²⁰ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 3054-94, de las 9H 45M del veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

La Sala consideró que la Procuraduría debió reconsiderar de oficio el dictamen rendido el 12 de diciembre de 1985 y distinguir entre funcionarios públicos y trabajadores que no participan de la gestión pública de la administración, porque someterlos a todos a la prohibición aludida contradice el fallo varias veces citado y la garantía prevista por el artículo 62 de la Constitución Política, "...en el entendido de que la determinación de la categoría de trabajadores que no participan de la gestión pública de la administración es cuestión de mera legalidad".

Allí la Sala reconoce a aquellos trabajadores de la J.A.S.E.C. que no participen de la gestión pública de la administración el derecho a ocurrir a los procedimientos de resolución de conflictos colectivos de carácter económico-social.

La situación imperante respecto de las negociaciones con el Reglamento y la violación sindical en el sector privado, se denunció a Costa Rica ante la Organización Internacional de Trabajo y ante el Departamento de Comercio de los Estados Unidos y se generó entonces una gran presión para el país a escala internacional.

Con todos estos volúmenes de fuerzas pesándole a Costa Rica en los hombros, nuestros gobernantes se vieron obligados a responderle al mundo y fue así como la Sala Constitucional emite un trascendental voto dentro del marco jurídico costarricense, a las catorce horas cincuenta y seis minutos del veinticuatro de mayo del dos mil, la Resolución 04453-2000.

Esta Resolución se dio como fruto de una Consulta judicial facultativa que realizó la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, formulada mediante

resolución de las dieciséis horas diez minutos del once de agosto de mil novecientos noventa y nueve, dictada dentro del expediente judicial número 96-000287-213-LA, que era un juicio ordinario laboral de Eugenio Rodríguez Bolaños, contra el Banco Nacional de Costa Rica, que se inició en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José.

Debemos tener claro que previo a la legislación de 1992, el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica (SEBANA) había logrado un acuerdo con el Banco Nacional de Costa Rica. No obstante, los representantes de SEBANA y del Banco no se pudieron poner de acuerdo en ciertas reformas que se le querían hacer al acuerdo. El área particular de la disputa entre las partes es acerca de las pensiones de empleados del Banco que tenían más de 25 años de laborar.

La disputa fue entonces llevada a los Magistrados de la Corte de Casación. El 11 de agosto de 1999, la Corte dictaminó que tenía severas dudas sobre la legalidad de la reforma de los convenios colectivos ya existentes en el sector público y por lo tanto decidió consultar a la Sala Constitucional sobre la constitucionalidad de dichas reformas, ya que a su parecer nuestra Constitución Política no reconoce este tipo de negociación dentro del sector público.

De tal manera, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia al tener ciertas dudas acerca de la *“la posibilidad y legitimación de celebrar y, efectuar*

eventuales reformas de las convenciones colectivas existentes en el sector público (el énfasis es del original)”, consulta directamente a la Sala Constitucional.¹²¹

Las consultas de la Sala Segunda se basaban en básicamente en siete aspectos medulares, a saber:

- a) “que no existe norma en el ordenamiento constitucional y legal administrativo, que permita la concertación de este tipo de instrumentos colectivos, ni sus variaciones de fondo;
- b) que en el proceso ordinario laboral, el actor pretende que se apliquen ciertas disposiciones de la octava reforma a la Quinta Convención Colectiva, convenida entre el Banco Nacional de Costa Rica y el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica (SEBANA);
- c) que los Juzgadores de instancia consideraron que al momento de la renuncia del Actor a su puesto, la reforma del instrumento colectivo señalado, no había sido homologada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ni por la Autoridad Presupuestaria, por lo que no había entrado en vigencia;
- d) que independientemente de las razones contenidas en los fallos, la Sala consultante estima que existen problemas, de índole y rango constitucionales, que no les permite la aplicación de la convención colectiva. De los artículos 191 y 192 de la Constitución

¹²¹ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 4453-2000, de las a las catorce horas cincuenta y seis minutos del veinticuatro de mayo del dos mil.

Política se desprende que el propio constituyente quiso expresamente diferenciar la figura del empleo público del privado, creando un régimen de Empleo Público, regido por los principios del Derecho Público, lo que significa que los servidores públicos sólo pueden realizar determinadas actuaciones, si están autorizados por una norma que los faculte para ello y señala la sentencia 1472-94 de la Sala Constitucional, como precedente;

e) señala que siguiendo ese mismo criterio, el entonces Instituto de Desarrollo Agrario formuló una acción de inconstitucionalidad contra los artículos 368, párrafo segundo y 521, párrafo segundo, ambos del Código de Trabajo, alegando que por la condición estatutaria del empleo público, estaban prohibidas las convenciones colectivas y el sometimiento de los diferendos a los Tribunales de Arbitraje. La Procuraduría General de la República, al contestar la audiencia conferida, alegó que esos procedimientos de negociación, infringen los artículos 167 y 180 de la Constitución Política;

f) la consulta transcribe la sentencia de la Sala Constitucional No. 1696-92, que declaró la inconstitucionalidad de los artículos 368, parte segunda y del 497 al 535 del Código de Trabajo, por violación de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política y del estudio de este precedente jurisprudencial, infiere que la declaratoria de inconstitucionalidad afectó los arreglos directos y conciliaciones, pero omitió pronunciamiento sobre las convenciones colectivas, aunque

se había solicitado expresamente. Pero deduce la consulta, que si la inconstitucionalidad de los laudos arbitrales, de los arreglos directos y las conciliaciones dentro del empleo público, fue por falta de norma que autorice esos procedimientos en la Administración Pública, lo mismo debe ocurrir en las convenciones colectivas. La limitación surge, además de las normas constitucionales, de la aplicación de los principios de legalidad y de reserva de ley;

g) que el artículo 62 constitucional indica que tienen fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten y ello implica que para los servidores del Estado, debe existir una norma que les permita tal actividad; por otro lado, el artículo 56 señala que todo patrono particular, tiene la obligación de celebrar convenciones colectivas; interpretando esta norma, la otrora Sala de Casación, en sentencia No. 58 de las 15:10 horas del 20 de julio de 1951, indicó que el término "particular" se refiere a los patronos que no sean el Estado ni sus instituciones... Luego, al entrar en vigencia la Ley General de la Administración Pública, cuyo artículo 112 dispone que el Derecho administrativo regula las relaciones de los servidores públicos, la Procuraduría General de la República se pronunció en el sentido de que el Estado no puede celebrar convenciones colectivas y el Consejo de Gobierno, emitió una directriz en ese sentido en octubre de 1979, pero que luego fue adicionada por otra, en el sentido que al vencimiento, las convenciones colectivas que estaban vigentes, podían ser prorrogadas... la Corte Suprema de Justicia, la que dijo que se podían celebrar convenciones colectivas, siempre y cuando, no dejaran sin efecto artículos del

Estatuto del Servicio Civil ni disposiciones de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria. Después, la Sala Constitucional emitió el voto No. 1696-92 y a partir de ese momento, las convenciones colectivas que no se refieran a los obreros trabajadores o a los empleados que no participan en la gestión pública de la administración, son inconstitucionales, porque no existe disposición normativa alguna, ni principio constitucional o legal, que les permita a los servidores públicos hacerlo.”

B) Disposiciones de la Sentencia

Como pudimos notar las dudas de la Sala Segunda son las mismas que se han tenido por muchísimos años, pero que la Sala Constitucional no ha podido evacuar, no obstante las múltiples resoluciones en la misma materia y nuestro juicio de que existe suficiente criterio para justificar plenamente las convenciones colectivas en las administraciones públicas.

La Sala Segunda consideraba que en Costa Rica no existía un verdadero fundamento normativo para la suscripción de Convenciones Colectivas dentro del Sector Público, con base en el principio de legalidad imperante en Costa Rica (Art. 11 de la Constitución Política y 11 de la L.G.A.P). Además razonaba que del análisis de los artículos 191 y 192 de nuestra Constitución Política se desprende que lo que se pretendía era otorgarle a los funcionarios públicos un régimen

especial, llamado estatutario, con el fin de regular sus relaciones con el Estado, lo que resulta en la utilización de los parámetros del Derecho Público.

La Sala Constitucional le confiere audiencia a la Procuraduría General de la República para que se pronuncie sobre el asunto, por medio de la resolución de las dieciséis horas veinte minutos del treinta de agosto de mil novecientos noventa y nueve. También solicita audiencia en el asunto el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica, pero en calidad de parte en la consulta. La Sala, por medio de su Presidente admite su petición de manera positiva.

La Procuraduría General entonces se pronuncia en el asunto, indicando en primera instancia, que las directrices vigentes emitidas por el Poder Ejecutivo sobre la materia, son las que corresponden a la Sesión Ordinaria del Consejo de Gobierno del 22 de octubre de 1986. Dicha directriz autoriza no solo prórrogas, sino también a poder modificar las convenciones colectivas existentes. Además aclara que cubre tanto a los servidores públicos regidos por normas y principios de Derecho público como a personal con una relación de naturaleza laboral, según la diferencia que se hace en los artículos 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública.

En cuanto a la consulta en sí de la Sala Segunda, la Procuraduría no está de acuerdo con todos los términos que estipulan. Primero, considera la Procuraduría que la "generalidad del personal del Banco Nacional de Costa Rica no califica como servidor público, por lo que, en los términos de la sentencia de la Sala Constitucional No. 1696-92, se pueden dar procedimientos de arbitraje, pero con ciertas limitaciones, como que no puedan dispensarse o excepcionarse leyes."

En segunda instancia establece la Procuraduría que se hace caso omiso a la sentencia No. 3053-94 de las 9:45 horas del 24 de junio de 1994, en la que se analizó la constitucionalidad de las convenciones colectivas en el sector público.

Posteriormente a la Sentencia 3053-94, la Sala Constitucional tuvo por extendidos los efectos a las convenciones colectivas del sector público y en síntesis, de acuerdo con la Procuraduría General se dan dos posiciones, según sea la naturaleza de la relación (pública o laboral) del organismo de que se trate, así:

1) la situación de los servidores públicos es incompatible con el instituto del laudo arbitral y para las convenciones colectivas, en virtud de lo dispuesto en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política y según la opinión oficial de esa Procuraduría plasmada en el dictamen C-161-98 de 10 de agosto de 1998, en el que se concluye que en relación con este personal, la única modalidad de negociación jurídicamente factible, es la establecida en el llamado "Reglamento de Negociación Colectiva para los Servidores Públicos" (Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Sesión Ordinaria No. 25 de 6 de octubre de 1992 (...)) Se expresa luego que los fallos de esa Sala "...lo que desautorizaron para el caso de los servidores públicos, fue únicamente la negociación de las condiciones de empleo mediante el instrumento denominado Convención Colectiva de Trabajo, que regula el citado Capítulo Tercero de nuestro Código. De modo que no existe impedimento jurídico alguno para que la modalidad especial de negociación para el sector público denominada "convenio" (artículo 8 in fine del citado cuerpo reglamentario) puede ser utilizada en la práctica. Lo anterior, desde luego, en el entendido de que las negociaciones que se pretendan realizar se ajusten en un todo a las previsiones del Reglamento, básicamente en cuanto a los extremos que pueden ser objeto de negociación... así como al sometimiento de lo convenido en la Comisión de control a que se ha hecho referencia." Igualmente, señala la Procuraduría, su criterio ha sido el de que no proceden las convenciones colectivas en las Municipalidades, por las mismas razones expresadas (ver dictamen C-044-99 de 22 de febrero de 1999). En conclusión, ya no son posibles en instituciones donde existe un régimen de empleo de naturaleza pública, las prórogas o modificaciones de las convenciones colectivas;

2) sobre la situación de quienes no son servidores públicos porque no participan en la gestión pública, a juicio de la Procuraduría (dictamen C-260-98 de 3 de diciembre de 1998), en instituciones con régimen de empleo de naturaleza laboral (no pública), de acuerdo con los criterios vertidos por la Sala Constitucional y la doctrina de interés, sí es factible negociar colectivamente las condiciones de empleo, pero no en forma ilimitada, puesto que como se ha dicho, no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes.”

La posición de la Procuraduría como lo estudiamos en apartados anteriores ha sido la misma. La negación de la posibilidad de negociar colectivamente se ha mantenido, eliminando totalmente la posibilidad del arbitraje como medio de resolución de conflictos y la virtual eliminación de las convenciones colectivas de trabajo. Hasta este momento la Procuraduría establece que ciertos servidores pueden utilizar el Reglamento para hacer “convenios” –con grandes comillas-, ya que lo que se pretende con este Reglamento no es más que una burla para las pretensiones reales que tuviera un sindicato de trabajadores. Además establece muy claramente que ya no son posibles en instituciones donde existe un régimen de empleo de naturaleza pública, las prórrogas o modificaciones de las convenciones colectivas.

Ahora bien, para los trabajadores que no sean considerados servidores públicos, por no participar en la gestión pública se dice que tampoco pueden negociar libremente sus convenciones colectivas de trabajo, ya que no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes.

Pasamos ahora a estudiar los alegatos planteados por SEBANA. Ellos trataron de probar por medio de tres secciones los argumentos necesarios para establecer el fundamento jurídico de las convenciones colectivas en el sector público. Las tres secciones fueron desarrolladas de la siguiente manera:

En primera instancia trata de probar la legalidad y constitucionalidad de las convenciones colectivas estableciendo que,

“La convención colectiva de trabajo es un derecho social consagrado en la Constitución Política, sin distingo de ninguna especie. Comienza por afirmar que los derechos y garantías sociales están conformados por derechos individuales y colectivos, que en su conjunto aspiran a lograr una mejor distribución de la riqueza nacional y alcanzar los valores de justicia social, principios contenidos en los artículos 50 y 74 constitucionales; que la libertad sindical es consustancial a todo régimen democrático y en doctrina se considera que constituye un género, que comprende además de la garantía de asociación, el derecho de actividad sindical, que se concreta en el derecho de negociación colectiva y las medidas de autotutela del colectivo laboral; es decir, que la libertad que se les reconoce a los trabajadores para sindicalizarse, está indisolublemente ligada al derecho de negociación o contratación colectiva. Afirma que la convención colectiva es el instrumento, que procura la realización del objetivo constitucional, que se encomienda a las organizaciones sindicales en el artículo 60 de la Constitución Política y que esta norma no hace distingo alguno en función de la naturaleza jurídica de la relación... Consecuentemente, el artículo 62 constitucional cumple la exigencia del principio de legalidad y la negación del derecho, implica un trato discriminatorio, contrario al principio de igualdad; por otro lado, los principios de Estado de Derecho y Democrático, apoyan el reconocimiento del derecho a favor de los servidores públicos. Por último, afirma que el constituyente no tuvo en mente suprimir las garantías sociales de los servidores públicos –salvo el tema de la huelga-.”

El sindicato continúa estableciendo que las negociaciones colectivas, incluyendo las del sector público, están reconocidas en los principales convenios sobre la materia de la O.I.T., convenio Nos. 87, 98, 135, 151 y 154.

El sindicato establece que los convenios 87 y 98 ya están ratificados por Costa Rica y por ello, tienen el rango jerárquico que estipula el artículo 7 constitucional. Por otro lado explica que tenemos el Convenio 151 que todavía no ha sido ratificado, pero no obstante, tiene valor de fuente supletoria con base en lo establecido en el artículo 15 del Código de Trabajo. Por todas estas razones concluye que en nuestro ordenamiento jurídico, “los únicos que no tendrían derecho a celebrar convenciones colectivas serían los funcionarios públicos (strictu sensu), comprendidos en el inciso 2 del artículo 1 del Convenio 151, vinculados por una relación orgánica con la Administración”

La exposición de los motivos de la legalidad se extiende, ésta vez tratando de explicar el régimen jurídico laboral aplicable a los empleados de los bancos comerciales del Estado. Al respecto considera el sindicato que la distinción que hace la Ley General de la Administración Pública, entre servidores públicos y privados. Después de un análisis llega a la conclusión que “la naturaleza de la relación de los servidores del Banco Nacional de Costa Rica es laboral y por ello, regulada por el Código de Trabajo y por ello, pueden celebrar convenciones colectivas de trabajo” Finalmente, el sindicato le solicita a la Sala que declare la validez y constitucionalidad de las convenciones colectivas suscritas en el sector público.

Es interesante observar que la mayoría de los sindicatos más fuertes de nuestro país se unieron a esta lucha presentando sus escritos ante la Sala Constitucional. Fue así como se recibieron escritos del Sindicato de Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, de la Unión de Personal del Instituto

Nacional de Seguros y del Sindicato de Trabajadores Petroleros, Químicos y Afines, del Sindicato de Empleados de la Universidad de Costa Rica y su representante como Coordinador de la Federación de Trabajadores de la Educación Superior, del Sindicato de Empleados del Consejo Nacional de Producción, del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional, todos ellos refiriéndose al tema, así como escritos de apoyo de los trabajadores del Banco Nacional de Costa Rica. No obstante, que los sindicatos hayan presentado sus escritos refiriéndose al tema, la Sala Constitucional no se puede pronunciar al respecto, por lo especial del proceso de consulta. Es así como el proceso quedó limitado a las partes en consulta, es decir al Sindicato de Empleados del Banco Nacional, ya que es el ente sindical que firmó la convención colectiva que es el fundamento de este proceso.

Entrando en lo dispuesto por la Sala, tenemos que se refiere a distintos votos anteriores de la resolución en estudio, pero que tiene relación con la misma materia. Uno de los votos más importantes en esta materia es el 1696-92 de las quince horas treinta minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos, de la misma Sala Constitucional. En esta resolución se analizó el tema de la incorporación del régimen estatutario para los servidores del Estado, por la Asamblea Nacional Constituyente de 1949.

Los fundamentos jurídicos expuestos por la Sala Constitucional, que finalmente terminaron en la eliminación de los procedimientos de resolución de los conflictos colectivos en el sector público, pueden resumirse en las siguientes consideraciones:

“Primero: La disposición contenida en la frase segunda del artículo 368 del Código Laboral, ya citado, fue redactada con base en la Constitución Política de 1871 y no en la de 1949, por lo que su contenido obvia lo dispuesto por el constituyente del año 49.

Segundo: El legislador pretendió, mediante la creación del Estatuto del Servicio Civil y el Título XV de la Constitución Política, reglamentar expresamente las condiciones en que debía prestarse el servicio público, sin tener que recurrir a procedimientos establecidos en otros cuerpos normativos para dilucidar las controversias entre el servidor y el Estado. En virtud de ello, se creó un régimen especial e independiente capaz de regular todo lo relativo al funcionario público, excluyéndose así las disposiciones del Código de Trabajo en cuanto al empleado público se refiere.

Tercero: La aplicación de los procedimientos de arbitraje, de arreglo directo y de conciliación judicial a los funcionarios de la Administración Pública con régimen de empleo público, violenta el principio de legalidad, por cuanto no existe una disposición expresa en el Estatuto de Servicio Civil – único cuerpo normativo capaz de regularlo, dado el carácter estatutario de la relación – que permita al Estado y al servidor someterse a estos procedimientos de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico social.”¹²²

¹²² AVILA GONZALEZ (Jenny María) y otro, Influencia de la Jurisprudencia de la Sala Constitucional en el Derecho de Trabajo Costarricense: octubre de 1989 a mayo de 1993. Tesis

La Sala Constitucional centraliza su fundamento en la “interpretación” que hace del contenido de las actas de la Constituyente del 49 en torno a la creación del Régimen del Servicio Civil y de su Estatuto. La Sala declara contraria a la Constitución Política la frase segunda del artículo 368 y los artículos 497 a 535 del Código de Trabajo, basada en una mera interpretación del espíritu del legislador, que omite mención alguna respecto de los procedimientos que hoy la Sala considera inaplicables. En este caso, no se trata de interpretar una norma, sino de interpretar el espíritu de la norma lo que indudablemente resulta muy ambiguo y subjetivo. El problema radica en que todo lo que la Sala interprete tiene fuerza vinculante “erga omnes” salvo para ella misma, lo cual le da a la interpretación el carácter definitivo y obligatorio, sin poder recurrirla posteriormente.

Básicamente lo impuesto por la Sala Constitucional significa que los funcionarios del Estado no podrán hacer uso de los procedimientos arbitrales, de conciliación judicial y de arreglo directo que establecen las normas declaradas inconstitucionales, es decir son nulos los laudos en el sector público. Al mismo tiempo, la sentencia deja una laguna en cuanto a las negociaciones colectivas dentro del sector público. Los sindicatos y los demás juristas nacionales quedan todavía con la duda acerca de la constitucionalidad de dicho instrumento legal. Es así como la sentencia en estudio tiene que ver directamente con este tema.

Otra sentencia que es estudiada por el Sindicato y mencionada por la Sala Constitucional, es la sentencia No. 3854-92 de las quince horas cuarenta y dos

minutos del dos de diciembre de mil novecientos noventa y dos. El sindicato la mencionó en cuanto la sentencia se refería a la normativa y principios legales que le otorgan a las convenciones colectivas de trabajo fuerza de ley en nuestro país.

La sentencia resolvía un recurso de amparo en un caso donde se cuestionaban las disposiciones de una convención colectiva, contra la exclusión que se hizo de ciertos funcionarios y servidores, en razón de su especial vinculación con el ente público.

Como fue establecido anteriormente, ni en esta resolución ni en ninguna otra la Sala Constitucional se ha referido directamente el tema de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las convenciones colectivas dentro del sector público. No es hasta en este momento que nuestra Sala Constitucional se vio obligada a disponer sobre este tema.

Por otro lado tenemos la Sentencia No. 3053-94 de las nueve horas con cuarenta y cinco minutos del veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y cuatro. La Procuraduría fue la que mencionó este voto de la Sala, pues esta sentencia se refiere de nuevo al tema de los laudos arbitrales en el sector público y además tiene una reseña de las convenciones colectivas de trabajo.

Esta sentencia responde a un recurso de amparo y en esa ocasión la Sala estableció que los obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública de la administración pueden acudir a los procedimientos de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social previstos en los artículos 497 y siguientes del Código de Trabajo.

Además vuelve al tema del régimen aplicable a los servidores públicos, los cuales considera como “quienes prestan servicios a la administración o a nombre y por cuenta de esta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura.”¹²³ Asimismo se refiere al mencionado artículo 111 inciso 3 de L.G.A.P., estableciendo que dichos trabajadores se regirán por el derecho laboral o mercantil, según los casos.

Continuamos con la resolución en la parte que nos interesa diciendo que hay que “distinguir entre funcionarios públicos y trabajadores que no participan de la gestión pública de la administración, porque someterlos a todos a la prohibición aludida contradice el fallo varias veces citado y la garantía prevista por el artículo 62 de la Constitución Política, obviamente en el entendido de que la determinación de la categoría de trabajadores que no participan de la gestión pública de la administración es cuestión de mera legalidad...”¹²⁴

Fue así como la Sala se manifestó en torno a las convenciones colectivas de trabajo en el sector público.

^o Dentro de la sentencia 4453-2000, resolución en estudio, la Sala Constitucional se refiere a varios pronunciamientos de la Procuraduría General de la República. En primera instancia se refiere al dictamen C-161-98 de 10 de agosto de 1998. En este caso, como lo estudiamos en dictámenes anteriores, la posición de la Procuraduría se mantiene firme, impidiendo la negociación colectiva

¹²³ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 3053-94 de las nueve horas con cuarenta y cinco minutos del veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

¹²⁴ *Ibid.*

en el sector público, salvo en los casos en que se trate de trabajadores, obreros y empleados, que no participen en la gestión pública de la Administración. La Procuraduría se fundamenta en la resolución 3053-94, que resulta vinculante “erga omnes”. Asimismo se agrega que es posible la aplicación del Reglamento de Negociación Colectiva para los Servidores Públicos, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno, en Sesión Ordinaria No. 25 de 6 de octubre de 1992, publicado en La Gaceta No. 45 de 5 de marzo de 1993, en la medida en que se deben observar restricciones que no tiene el régimen privado, como aspectos que tengan incidencia sobre los presupuestos de los entes públicos y todo ello sujeto a un control superior, en razón de que no fue afectado por los pronunciamientos de la Sala Constitucional. Vuelven las restricciones. Se les dice a los sindicatos que pueden “negociar” utilizando el Reglamento, pero que no pueden negociar cuestiones vitales, como lo es el salario.

Por otro lado, se hace referencia al Dictamen C-260-98 de 3 de diciembre de 1998. Este caso fue interpuesto por la duda ante la clase o categoría que JAPDEVA tenía dentro del aparato estatal, además se preguntaba cuáles son los órganos de la Administración Pública Descentralizada que participan en la gestión pública y cómo se define el funcionario que está cubierto por una convención colectiva. Es así como se dictamina que JAPDEVA "es un ente autónomo del Estado, con carácter de empresa de utilidad pública, ubicada, según la doctrina

nacional, dentro de las empresas - ente público, que desarrolla como actividad exclusiva o principal la de empresa. Es el ente público económico".¹²⁵

Asimismo dentro del dictamen se quiere definir cuáles administraciones están sujetas al régimen público y cuáles no, de quién participa en la gestión pública de la administración y quién no lo hace. En sus conclusiones señala que la jurisprudencia de esta Sala se permiten los laudos y las convenciones colectivas en las empresas del Estado, lo que resulta reforzado y complementado por los artículos 111 y 112 antes citados, pero advirtiendo, eso sí, que la posibilidad de negociación no puede ser irrestricta, debiendo respetarse, por ejemplo, las limitaciones que se exigen para armonizar el gasto público con la disponibilidad presupuestaria y que no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes.

Continuamos con el análisis del dictamen C-044-99 de 22 de febrero de 1999. Se trata del caso específico de unas cláusulas que fue incorporadas en cierto momento pero que no fueron homologadas después, también se conoce de la procedencia de las convenciones colectivas. Es claro que en primera instancia se debe examinar la naturaleza del servicio que presta la persona física, a efecto de establecer si participa o no en la gestión pública; a partir de esa ubicación se deslindan los campos jurídicos de las relaciones entre los trabajadores y el Estado para esos efectos, de manera que si la relación es estatutaria, estará sujeta al Derecho Público y en el caso contrario, se regulará por el Derecho Laboral.

¹²⁵PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, Dictamen C-260-98 de 3 de diciembre de 1998

La Procuraduría ha mantenido su posición a lo largo de todos los dictámenes que ha desarrollado, es así como termina su opinión estableciendo que,

"...no existe fundamento jurídico para celebrar, a futuro, convenciones colectivas en el sector público (con la excepción hecha en relación con obreros o trabajadores de empresas o servicios económicos del Estado)".

En seguida la Sala desea evacuar los alegatos presentados por SEBANA, en su escrito, en lo que concierne a los acuerdos internacionales que nuestro país tiene con la Organización Internacional de Trabajo. Para los fines de los sindicatos, es decir lograr la constitucionalidad de las convenciones colectivas resulta vital que la Sala se pronuncie en torno a esta materia, ya que es claro que los gobiernos de Costa Rica han hecho caso omiso a la legislación de índole internacional.

Los convenios internacionales 87, 98, 151 y 154 serán analizados a profundidad en los apartados siguientes, no obstante para poder continuar con el análisis de la sentencia 4453-2000 tenemos que referirnos brevemente a ellos.

Empezamos entonces por el Convenio No. 87, "relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación".¹²⁶ Sobre su contenido y para los efectos del tema en análisis, señala el sindicato SEBANA, que contiene cuatro garantías y dos cláusulas de salvaguardia, que por su orden son:

¹²⁶ Este convenio fue adoptado en la Trigésima Primera Reunión celebrada en la Ciudad de San Francisco, del 17 de junio al 10 de julio de 1948; entró en vigor el 4 de julio de 1950; fue aprobado en Costa Rica por la Ley 2561 de 11 de mayo de 1960.

- el derecho de los trabajadores y empleadores para constituir organizaciones sindicales, así como afiliarse a ellas (artículo 2);

- autonomía política, estatutaria, administrativa y programática y el deber de las autoridades públicas de abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal (artículo 3);

- la protección especial de las organizaciones sindicales, frente a la disolución o suspensión administrativa, que queda prohibida (artículo 4);

- el libre derecho de las asociaciones sindicales de constituir y de afiliarse a federaciones y confederaciones y a organismos internacionales de trabajadores y de empleadores (artículo 5);

- la primera cláusula de salvaguardia es la contenida en el artículo 7, en virtud de la cual, no se puede condicionar, de ninguna forma, el ejercicio de los derechos contenidos en los artículos 2, 3 y 4;

- y la segunda, que regula las medidas que pueda tomar la legislación local en defensa del orden público y la legalidad (relación de los artículos 8, 10 y 11).

El argumento con el que se defiende la Sala es que dentro de todo el articulado del Convenio no se trata directamente el tema de las convenciones colectivas en el sector público, por lo que en realidad no tiene nada que ver con el objeto de esta consulta.

Continuamos con el Convenio No. 98 "relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva".¹²⁷

SEBANA alude expresamente a los artículos 5 y 6, para indicar que en el primero se establece el principio general que remite a la legislación nacional de cada Estado, en lo que se refiere a la aplicación del convenio a las fuerzas armadas y policía, cláusula que también está contenida en el convenio anterior; y aludiendo al artículo siguiente, que literalmente dispone "El presente convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto". SEBANA entiende que la OIT al examinar el artículo 6 del Convenio, le da un alcance restringido a la limitación, para conducir a la interpretación de la necesidad de diferenciar entre funcionarios que cumplen actividades propias de la administración del Estado, de los demás empleados del gobierno, para concluir que la restricción " (...) solo afectaría a aquellos funcionarios públicos o jefes que representan la Administración del Estado y sus instituciones y que actúan como órganos de poder de esas administraciones, en virtud de la relación orgánica que los liga a la Administración".

Seguiremos con el Convenio No. 135 "relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa".¹²⁸ Este convenio está diseñado para darle a los representantes sindicales de

¹²⁷ Dicho convenio fue adoptado en la Trigésima Segunda Reunión, celebrada en Ginebra, el 8 de junio de 1949; entró en vigor el 18 de julio de 1951; fue aprobado, también, por la Ley No. 2561 de 11 de mayo de 1960.

¹²⁸ Este convenio fue adoptado en la Quincuagésima Sexta Reunión, celebrada en Ginebra del 2 al 23 de junio de 1971 y fue aprobado por Ley 5968 del 9 de noviembre de 1976.

protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos en el ejercicio de esa representación, siempre y cuando actúen conforme con las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor (Art. 1). Es importante mencionar este convenio, ya que se puede afirmar que no permitir las convenciones colectivas en el sector público, implica una manera de obstaculizar el libre ejercicio de la representación sindical.

Dos de los convenios más importantes de las regulaciones realizadas por la O.I.T. son los convenios internacionales No. 151 y 154, que tratan directamente el tema en cuestión. El Convenio No. 151 "sobre la protección del derecho del sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública".¹²⁹

Con base en este Convenio y en la doctrina laboral, la Sala Constitucional llegó a las siguientes conclusiones:

a) que el derecho colectivo del trabajo, encuentra su ratio legis en la necesidad del trabajador de agruparse, para contrarrestar la inferioridad en que se encuentra frente al patrono y por ello es que su base jurídica se encuentra en el derecho de asociación y más específicamente, en el de sindicación;

b) que en esta rama del Derecho son vitales dos instituciones: los convenios colectivos de trabajo y los conflictos colectivos;

¹²⁹ El convenio 151 fue adoptado en la Sexagésima Cuarta Reunión, celebrada en Ginebra del 7 al 28 de junio de 1978; no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa y en consecuencia, no ha sido ratificado por Costa Rica.

c) que el derecho colectivo del Trabajo, es materia innovadora en la historia de las reivindicaciones sociales y se estructura como institución de relevancia internacional, a partir de los convenios de la OIT de 1948 y 1949;

d) que en el sentido de la evolución en el tiempo de las instituciones jurídicas, y como es principio general del derecho colectivo del trabajo, el derecho de negociación colectiva no es aplicable al universo de los empleados públicos, por lo que se ha hecho necesario elevar a la categoría de norma internacional el contenido del Convenio No. 151 de la Organización Internacional del Trabajo.

Y es que el convenio No. 151 de lo que trata es de aplicar la negociación a todos los miembros de la Administración, pero con la salvedad de que la legislación nacional especifique a cuáles funcionarios de alto nivel no les corresponde. Además establece que los conflictos por motivo de las condiciones de empleo se deben de ventilar por medio de la negociación entre las partes o por medio de procedimientos independientes e imparciales, como la mediación, la conciliación y el arbitraje. Además, establece claramente que los empleados públicos, gozan de los derechos civiles y políticos para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones.

La ratificación inmediata de los convenios 151 y 154 de la O.I.T es lo que necesita Costa Rica para poder terminar estas dudas en torno a las convenciones colectivas de trabajo. Sin embargo, la Sala en realidad no dice nada respecto de la jerarquía de leyes o en la supletoriedad de los convenios internacionales que predica el Código de Trabajo, sino simplemente dice:

“En síntesis: los cuatro Convenios de la OIT que se han citado, son los documentos internacionales de mayor relevancia y que enmarcan el entorno jurídico de las convenciones colectivas como uno de los instrumentos del Derecho Colectivo del Trabajo.”

Con esta escueta respuesta termina la Sala Constitucional una de las partes más importantes de esta Consulta judicial. Consideramos que el tema debió ser abordado con mayor franqueza por parte de los señores Magistrados, lo que debieron reconocer la importancia de tener estos convenios ratificados para nuestro país. Tal vez lo correcto debió haber sido recomendar, dentro de la redacción del voto, que el Poder Ejecutivo tomara todas las medidas necesarias para su respectiva ratificación.

Además es preocupante pensar que la Sala advierta la importancia de la ratificación del Convenio 151, pero que exprese que no es posible ratificarlo sin que previamente se haga un examen de los artículos 191 y 192 de la Carta Magna, por su evidente incompatibilidad.

La resolución continúa haciendo un esbozo de la doctrina sobre la convenciones colectivas en el sector público. Empieza por establecer que las instituciones principales del derecho colectivo de trabajo son:

- las asociaciones profesionales (derecho sindical),
- los convenios colectivos de trabajo y
- los conflictos colectivos.

Para poder iniciar con la valoración constitucional de las convenciones colectivas, estima la Sala que se deben tener a plena vista los siguientes puntos

que la doctrina del Derecho Constitucional ha elaborado consistentemente sobre su función contralora:

“a) la Constitución, desde el punto de vista formal, está integrada por un conjunto o complejo normativo, que obliga a que sus disposiciones se interpreten en forma coordinada, como parte de un sistema jurídico totalmente cohesionado; es decir, las normas deben considerarse en su conjunto y no individualmente; b) en el ejercicio de la competencia del control constitucional está siempre presente el principio de la supremacía constitucional; la Constitución es la norma suprema en la que se funda todo el orden jurídico y político del Estado; c) la Constitución contiene, expresa o tácitamente, una serie de principios, algunos de ellos llamados generales del Derecho constitucional, que propagan su luz a toda la estructura jurídica del Estado; d) la Constitución contiene o presupone valores fundamentales; e) las normas constitucionales se consideran dentro de los fines, valores y principios del Estado, de manera que suelen tener generalidad y apertura como para habilitar opciones y realizaciones diversas, lo que equivale afirmar que se pueden considerar varias soluciones, aunque no todas ellas compatibles con el Derecho de la Constitución.”

Con base en estos antecedentes y con el estudio de los acuerdos de la O.I.T., de la jurisprudencia administrativa y demás puntos, la Sala Constitucional arribó a las siguientes premisas de la sentencia:

Primera: La Sala admite la trilogía del derecho colectivo laboral que estudiamos anteriormente, asimismo reconoce que ellos obedecen a la necesidad que tienen los trabajadores de agruparse con el fin de minimizar la situación de inferioridad que tienen frente a sus patronos y a la legislación por la que se tienen que regir. No obstante, lo anterior mantiene la posición establecida en la resolución 1696-92, en el tanto se tenía la intención de incluir una *"concepción constitucional de un régimen laboral público, exclusivo para los servidores del*

Estado, a fin de regular y dirimir las diversas situaciones que afectan esa relación (el énfasis es del original)", cuyas bases primordiales se encuentran en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política. Establece que la remisión a la sentencia anterior se hace con la finalidad de que esté claro entonces que existen dos tipos de regímenes, el que se fundamenta en el Derecho Público y el que se regula por el Código de Trabajo.

Segunda: se establece que la relación entre el Estado y los servidores públicos se denomina de empleo público o estatutaria y que por lo tanto será regida por el Derecho Público. Establece que ante esta situación no es posible que hablemos de una relación de igualdad, ya que la Administración representa un interés general, por la necesidad de la continuidad en la prestación de los servicios públicos y por las limitaciones que se imponen en las regulaciones presupuestarias. Con base en esta conclusión establece la Sala que "...no se pueda reconocer la posibilidad de la negociación colectiva en el sector público, pues la sola idea de la negociación, como medio idóneo para revisar y aprobar las condiciones del empleo público, riñe con los postulados esenciales de la organización del Estado, que en este campo se introdujeron en los artículos 191 y 192 constitucionales". Es aquí donde la Sala Constitucional coarta cualquier posibilidad de negociación colectiva que pudieran tener las organizaciones de trabajadores del Sector Público.

Tercera: la Sala hace un recuento de todas las veces que se ha restringido el derecho de los trabajadores del Sector Público. Así, se tiene que la imposibilidad jurídica de la negociación colectiva en el sector público, fue

declarada por la sentencia de la Sala de Casación No. 58 de las 15:00 horas del 20 de julio de 1951. En mayo de 1953 y diciembre de 1954, se promulgaron el Estatuto del Servicio Civil y su Reglamento y en interpretación de sus contenidos – constitucionales y legales- la Procuraduría General de la República sostuvo la tesis de la imposibilidad jurídica de la negociación colectiva en forma reiterada. Posteriormente, en 1979 entró en vigencia la L.G.A.P. en la que se establece, con toda claridad, que el Derecho Administrativo se aplica a las relaciones de servicio entre el Estado y sus servidores, excluyendo de la relación la legislación laboral, a la que solo pueden acudir los servidores que no participan en la gestión pública. En 1980 el Consejo de Gobierno prohibió, por la vía de la directriz, que se celebraran convenciones colectivas en el sector público; luego en 1986, autorizó un mecanismo de aprobación de prórrogas a las convenciones colectivas anteriores a la Ley General de la Administración Pública, que después, en 1992, se transforma en el llamado Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos. Por último, en la sentencia No. 1696-92 de esta Sala, se declaró la inconstitucionalidad de los mecanismos del arreglo directo, la conciliación y el arbitraje.

Cuarta: La Sala establece en este punto las dos clases de obreros que considera forman la Administración Pública. En primera instancia considera que están imposibilitados para negociar colectivamente funcionarios públicos quienes prestan servicios a la Administración a nombre y por cuenta de esta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o

público de la actividad respectiva.¹³⁰ Por otro lado, considera que el otro tipo de funcionario es el que no está sujeto al régimen de empleo público y está facultado para negociar colectivamente. Entendemos entonces por estos funcionarios a los obreros, trabajadores y empleados quienes no participan de la gestión pública de la Administración, los empleados de empresas o servicios económicos del Estado, encargados de gestiones sometidas al Derecho común, que de conformidad con el artículo 112 inciso 2), se rigen por el Derecho laboral y no por el Derecho público.

Quinta: Partiendo de esta interpretación constitucional y de los textos contenidos en la L.G.A.P, en el sector público solo pueden celebrar convenciones colectivas de trabajo los servidores quienes no participan en la gestión pública, de tal forma que entes con un régimen de empleo de naturaleza laboral (no pública), como por ejemplo, las empresas del Estado. El Voto define las empresas del estado como "aquellas que funcionan como si fueran empresas privadas, porque venden y hacen lo mismo que los particulares; por ejemplo el mismo INS cuando vende pólizas hace lo mismo que una compañía aseguradora cualquiera, la banca cuando hace préstamos, hace lo mismo que una entidad financiera común, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, que vende energía eléctrica la vende en iguales condiciones en que podría venderla una compañía privada". Establece la Sala que estas empresas sí pueden negociar colectivamente de conformidad con las disposiciones que informan el Derecho Colectivo del Trabajo.

¹³⁰ VER Artículo 111, inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública.

Sexta: La Sala confirma su jurisprudencia en el sentido de que la autorización para negociar no puede ser irrestricta, o sea, equiparable a la situación en que se encontraría cualquier patrono particular, puesto que por esa vía, no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, ni modificar o derogar leyes que otorgan o regulan competencias de los entes públicos, atribuidas en razón de la jerarquía normativa o de las especiales condiciones de la Administración Pública en relación con sus trabajadores, conclusión que se infiere del artículo 112 inciso 3) de la L.G.A.P y del considerando XI de la sentencia No. 1696-92 de esta Sala.

Sétima: en este punto se refiere a los convenios de la O.I.T. y establece que en particular el Convenio No. 151 tiene la finalidad de impulsar el reconocimiento general e irrestricto de la negociación colectiva de trabajo en el sector público, ya que hasta el momento la posibilidad de negociar colectivamente ha sido sólo una ilusión de los trabajadores. De igual manera establece que en Costa Rica hay un impedimento que radica en la falta de la norma de rango superior a la ley ordinaria, que permita la aplicación de la institución en todo el sector público, haciéndola compatible con los principios y valores de la Constitución Política. Por supuesto que no dice que sería una buena práctica el que el Poder Ejecutivo hiciera todo lo posible para que se aprueben los convenios pertinentes en esta materia.

Concluye la Sala que de acuerdo con el análisis de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política y del desarrollo histórico de la negociación colectiva en el sector público, la idea desde el principio fue la de abstraer a los servidores del

sector público de las reglas generales que informan al Derecho Colectivo del Trabajo, sujetándolos a una relación especial de empleo público, llamada también y comúnmente "relación estatutaria", que se rige por el Derecho Público. Esto implica, sin duda y como tesis general, que ningún funcionario público puede negociar sus condiciones de empleo como si se tratara de un nexo contractual sujeto al Derecho Laboral. Establece que por la evolución misma de la institución en Costa Rica se puede afirmar que ciertos trabajadores sí pueden negociar colectivamente, es decir, que rigen sus relaciones por el Derecho Laboral, es decir cuando se trata de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al Derecho común, así como las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración y que se rigen por el Derecho laboral o mercantil, según los casos.

Sin embargo, la Sala hace la anotación que le corresponde a la misma Administración, a los operadores del Derecho y a los jueces, determinar cuáles instituciones o grupos de servidores pueden o no negociar colectivamente. Por eso en este caso en particular le tocaría a la Sala Segunda determinar si el señor Rodríguez Bolaños, empleado del Banco Nacional se regulaba por el Derecho Público o por el Derecho Común.

Además para el caso de las Municipalidades establece que el personal está limitado para la negociación colectiva, en los términos de esta sentencia, pues, salvo prueba en contrario, se trata de servidores públicos, regidos por la relación de empleo público.

Se establece que la sentencia es declarativa y retroactiva a la fecha de entrada en vigencia de cada convención colectiva en el sector público que se quiera o pretenda aplicar, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. Igualmente, procede la Sala a dimensionar los efectos retroactivos de la sentencia a la fecha de la publicación de su reseña en La Gaceta, fecha a partir de la que deben cesar los efectos para todos los servidores a los que le ha vedado el Derecho de la Constitución la posibilidad de celebrar convenciones colectivas.

La parte dispositiva establece los siguientes puntos:

a) son inconstitucionales las convenciones colectivas reguladas por los artículos 54 y siguientes del Código de Trabajo que se celebran en el sector público, cuando se trata de personal regido por la relación de empleo de naturaleza pública (relación estatutaria);

b) no son inconstitucionales las convenciones colectivas que se celebran en el sector público, cuando las celebran obreros, trabajadores, funcionarios o empleados del sector público, cuyas relaciones laborales se regulan por el Derecho común;

c) igualmente son compatibles con el Derecho de la Constitución, los instrumentos colectivos que se han negociado y se han venido prorrogando o modificando, en aplicación de la política general sobre convenciones colectivas en el Sector Público, salvo que se trate de negociaciones con personal en relación de empleo de naturaleza pública, en cuyo caso esos instrumentos resultan inconstitucionales;

*“...letra del artículo 191 es enfática cuando dice que un estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos. Es decir, no dudo de que el constituyente quiso dar a las relaciones de empleo en el sector público una configuración **prioritariamente** estatutaria. Pero bajo el signo del "Estado de derechos fundamentales" que caracteriza el orden de cosas que propone la Constitución, marcadamente después de la creación de este tribunal en el año 1989, me parece que el intérprete de la Constitución no puede dejar de advertir la creciente significación e incidencia de aquellos derechos en la regulación de la organización del Estado y de las relaciones de este con los servidores públicos, y en la modulación o matización que esa influencia obra en la materia ideada por el constituyente de 1949, que, en consecuencia, para interpretarla cabalmente hay que exponerla hoy día a la luz de aquellos derechos y de sus requerimientos.”¹³¹*

El Magistrado muy acertadamente considera que el hecho de negar la negociación colectiva dentro de la Administración es negar la evolución que han tenido los derechos de los trabajadores a lo largo de tantísimos años de legislación y desde nuestra constituyente.

Considera que la correcta dimensión que debe adquirir este derecho constitucional consagrado en el capítulo de Garantías Sociales, en el caso del sector público, no es la de un extracción total para el servidor, sino entender que su ejercicio está sujeto a ciertas limitaciones en atención a la observancia del ordenamiento jurídico, a los límites del gasto público y a las correspondientes regulaciones que existen en este campo.

Me parece muy acertada la posición del Magistrado y parece una lástima que el resto de los magistrados no estén de acuerdo con él, ya que en realidad se

¹³¹ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución 2000-04453, Voto Salvado del Magistrado Arguedas Ramírez.

estaría siguiendo con los lineamientos establecidos por la misma Sala en la sentencia 5000-93, al consagrar la libertad sindical como un derecho constitucional y humano.

El Magistrado Solano salva el voto en cuanto al dimensionamiento, para que la vigencia de esta sentencia lo sea a partir del vencimiento del plazo de cada convención colectiva, para lo cual considera que:

“... deben utilizarse aquí, nuevamente, criterios de justicia y equidad para mantener la aplicación plena de las convenciones colectivas vigentes hasta la propia fecha del vencimiento del plazo por ellas mismas contemplado, de modo que su extinción sea paulatina y atemperando el impacto que de cualquier forma significa este pronunciamiento, mientras, como entiendo que se ha venido haciendo desde hace algún tiempo, se concluye el trámite legislativo de aprobación de Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, que tendrían la virtud de regularizar lo relativo a esta materia”.¹³²

La posición del Magistrado Solano Carrera es muy inteligente, ya que forzaría al Plenario Legislativo a aminorar el tiempo que les vaya a tomar ratificar los convenios internacionales de la O.I.T, puesto que las convenciones colectivas quedarían vigentes hasta que ese punto no se resuelva.

Los Magistrados Piza y Molina, ponen notas separadas.

¹³² SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Voto Salvado del Magistrado Solano Carrera, Resolución 2000-04453.

Sección II. Voto de Aclaración y Adición No. 9690-2000

Como lo estudiamos anteriormente a principios del año dos mil que fundamentalmente establece que:

- Existen empleados públicos quienes pueden negociar convenciones colectivas y existen otros empleados públicos que no lo pueden hacer.
- Es tarea de los jueces y cada institución determinar cuáles empleados pueden negociar.
- Sin embargo, existe una tesis restrictiva de interpretación de ese fallo de la Sala Constitucional, que es sostenida por la Procuraduría, que indica que sólo los empleados rasos de las empresas públicas, pueden negociar colectivamente. Se excluyen todas las instituciones que no sean empresas públicas, Ministerios, Municipalidades y Universidades, entre otros.
- Los sindicatos y el Ministro de Trabajo sostienen la tesis no restrictiva, de que la Sala permite la negociación en cualquier entidad de la Administración Pública, siempre y cuando no incorpore a los funcionarios superiores o de nivel gerencial.

Es así como en el mismo año dos mil, la Sala Constitucional dicta una segunda sentencia que expresa que en ningún momento ha indicado que no se pueda negociar en alguna entidad pública, en particular y mucho menos en las

Municipalidades o en las Universidades. Lo que corresponde es determinar cuáles empleados estatales pueden negociar y cuáles no.

Nace de esta manera la Resolución 2000-09690 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de las quince horas con un minuto del primero de Noviembre del 2000. Solicitudes de adición y aclaración, recursos de revocatoria y revisión de la sentencia número 04453 de las catorce horas cincuenta y seis minutos del veinticuatro de mayo del dos mil, en la consulta judicial facultativa de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, formulada mediante resolución de las dieciséis horas diez minutos del once de agosto de mil novecientos noventa y nueve, dictada dentro del expediente judicial número 96-000287-213-LA, que es juicio ordinario laboral de Eugenio Rodríguez Bolaños, contra el Banco Nacional de Costa Rica, que se inició en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José.

A) Análisis de las peticiones de los gestionantes

El Secretario General del Consejo Directivo del Sindicato de Empleados de la Universidad de Costa Rica, Héctor Monestel Herrera, formula una gestión que llama intervención adhesiva y solicitud de adición y aclaración, la que fundamenta en los artículos 112 y concordantes del Código Procesal Civil y en la posibilidad de coadyuvar para clarificar en torno a la legitimidad de las normas de la Convención

Colectiva del Banco Nacional y de otras normas y convenciones colectivas del sector público en que incide, directa o indirectamente, la sentencia 4453-2000 de esta Sala; tal es el caso de la convención colectiva entre la entidad por él representada y la Universidad de Costa Rica.

El señor Monestel presenta su solicitud por varias razones. Primero considera que la Sala Constitucional se excede en su competencia al resolver sobre una consulta que trasciende las normas y actos que la Sala Segunda deba aplicar al juzgar un caso sometido a su conocimiento. Es decir, lo que dictamine la sentencia de la Sala Constitucional no solamente va a incidir sobre el caso del señor del banco, sino que va a tener ocurrencia en todo el país. Además, considera que la Sala Segunda al presentar sus alegatos adelanta criterio a favor de una de las partes cuando se supone que debe gozar de un carácter de imparcialidad y objetividad. Asimismo considera que resulta obsoleto deslindar conceptualmente el sector público y el privado en términos elementales y absolutos para efectos de calificar la procedencia de las convenciones colectivas y debe analizarse al interior del sector público el régimen aplicable a cada institución según sus normas específicas, no siendo trascendente si el ente pertenece a ese sector, sino más bien si en el mismo se ha procedido a desafectar a esa población de personas para que gocen de un régimen laboral pleno. Señala que la idea es hacer un deslinde claro entre los trabajadores comunes del Estado y los servidores regidos por el derecho público especial del estado, hay un mínimo común, pero siempre conservándoles el estatuto de trabajadores de derecho común.

Además señala el señor Monestel que la Sala Constitucional en sus resoluciones anteriores ha admitido el carácter autónomo que le ha otorgado la Constitución Política a las Universidades. Establece que los mismos instrumentos colectivos suscritos reiteradamente acreditan una costumbre, ello para definir la legitimidad para suscribir y reformar en forma indefinida convenciones colectivas de trabajo. Para el caso de las Municipalidades se tiene que ver que además de las normas generales, debe atenderse a los artículos 169 y 179 constitucionales y 13 inciso e) y 100 párrafo segundo del Código Municipal que autorizan la suscripción de convenios y convenciones colectivas de trabajo y el correlativo compromiso de fondos públicos.

Finalmente, "solicita se dé curso a la gestión y se reconozca la intervención adhesiva de las entidades sindicales. Se declare la legitimidad de la Quinta Convención Colectiva y sus reformas suscrita entre el Banco Nacional de Costa Rica y SEBANA. Se aclare y adicione la resolución 4453-2000 en el sentido de que sí son legítimas las convenciones colectivas de trabajo suscritas en el sector público, propiamente en el ámbito universitario estatal, en el municipal y en otras áreas del sector público y propiamente del Estado Central cuando medien poblaciones laborales que realizan actividades que se encuentran desafectadas para efectos laborales. Se incluya en los considerandos los aspectos pertinentes de lo alegado a efecto de que operen como criterios de interpretación."¹³³

¹³³ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución 2000-09690, de las quince horas con un minuto del primero de Noviembre del 2000. Solicitudes de adición y aclaración, recursos de revocatoria y revisión de la sentencia número 04453 de las catorce horas cincuenta y seis minutos del veinticuatro de mayo del dos mil.

El 19 de junio del 2000 se presentan dentro del proceso los dirigentes sindicales de las mayores organizaciones laborales representativas de los trabajadores municipales, ya que consideran que la paz social se ve afectada por el sentido de desequilibrio que dejó la sentencia 4452-2000. Los argumentos que presentan son varios. Empiezan por decir que entienden que se dictó un estatuto de Servicio Civil para regular las relaciones de empleo público del país, pero que solamente abarca el Gobierno Central y que no reguló sobre la materia colectiva. Notan que el Estatuto establece que en caso de materia individual se podía usar supletoriamente el Código de Trabajo, pero entienden que este no es el caso para la negociación colectiva en el sector público.

Asimismo, establecen que por la normativa contenida dentro del Código Municipal¹³⁴, sería constitucional la suscripción de convenios y interpretan que es inconstitucional la aplicación de la normativa sobre convenciones colectivas del Código de Trabajo a las relaciones regidas por un régimen estatutario de empleo público de las Municipalidades.

Finalmente, los sindicatos municipales solicitan que se haga mención específica para el caso de las Municipalidades, ya que en su criterio sí existen normas válidas y suficientes para permitir la negociación colectiva en ese sector.

El 29 de junio del 2000, el Secretario General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, Albino Vargas Barrantes, interpone adición y aclaración en relación con la sentencia 2000-4453. el señor Vargas señala que está legitimado para formar parte en este proceso por su calidad de representante

¹³⁴ VER Código Municipal, artículos 4 inciso f y 100.

de un sindicato y porque ellos han suscrito convenciones colectivas con varias Municipalidades. El Sindicato que representa reconoce la existencia del Estatuto del Servicio Civil, pero aclara que rige solamente para el Poder Ejecutivo, además pone en claro que la Sala resolvió que el arbitraje era prohibido para el sector público.

Igualmente la sentencia cuya aclaración solicita, establece que las convenciones colectivas reguladas en el Código de Trabajo no son aplicables a las relaciones de empleo de naturaleza pública, requiriendo una norma habilitadora expresa y postconstitucional que faculte la negociación colectiva en la Administración Pública para que se puedan suscribir instrumentos colectivos de regulación del empleo público, sometidos a los principios constitucionales. Con base en estas normas es que se pide que se aclare la situación de las Municipalidades, en el sentido que sí "... es posible negociar convenciones colectivas de trabajo basadas en las regulaciones del Código de Trabajo únicamente con los empleados que no estén regidos por una relación de empleo de naturaleza pública y por otro lado, que para los empleados municipales regidos por una relación de empleo de naturaleza pública sí se encuentra garantizado el derecho a negociar colectivamente, ya que existen normas habilitantes de autorización específica y postconstitucional que facultan la negociación colectiva en esos entes autónomos." Finalmente, solicitan que se declare con lugar la solicitud de aclaración y adición.

Por otro lado, se incorpora al proceso el 30 de junio del 2000 el Rector y Presidente del Consejo Universitario de la Universidad Nacional e informa del

acuerdo tomado por ese Consejo en la Sesión ordinaria del 29 de junio del 2000 en que se conoció la resolución de esta Sala número 4453-2000 y la solicitud del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional para que se ratifique la vigencia de la IV Convención Colectiva de Trabajo. Ellos consideran que la negociación colectiva en el sector público y el instrumento de la convención colectiva son los medios idóneos para el desarrollo social y la ampliación de la democracia nacional en el marco de la legalidad presupuestaria y que la Sala, con su resolución 4453-2000, ha suprimido los derechos de los trabajadores y que es un retroceso de la democracia y del estado social de derecho. Y es que tiene especial relevancia en este sector, pues la Universidad Nacional se ha regido por convenciones colectivas desde 1977.

Establecen que como Costa Rica es miembro de la O.I.T., la Sala debería de impulsar el uso de dichos instrumentos colectivos.

Además consideran que ciertas convenciones colectivas han sido declaradas inconstitucionales, pero consideran que la convención colectiva de la Universidad Nacional está excluida de los alcances de la resolución por lo que continúa como constitucional.

En conclusión solicitan a la Sala que ratifique la potestad de las instituciones de educación superior estatales establecer sus mecanismos de fijación de las condiciones de empleo.

El 6 de julio del 2000 el Secretario General del Sindicato Municipal Capitalino de Trabajadores, Hernán Oconitrillo Calvo, interpone adición y aclaración de la sentencia 2000-4453 y señala que tiene legitimación para representar los

intereses de funcionarios municipales y que reitera las consideraciones y pretensiones expuestas por la ANEP.

El 24 de julio del 2000 el señor Gerardo Vargas Montenegro, empleado de la Municipalidad de San José interpone un recurso de revisión contra la decisión de la Sala por considerar violado su derecho al trabajo y los artículos 56 y 62 Constitucionales, ya que ha disfrutado de las garantías de un convenio colectivo durante mucho tiempo y que su convención ha sido afectada, así como todas las convenciones que existen en los municipios. En fin, solicita que se revise la resolución en estudio.

El 24 de agosto del 2000, el Rector de la Universidad de Costa Rica, Gabriel Macaya Trejos, interpone gestión de adición y aclaración respecto de lo resuelto en la sentencia número 2000-4453 y considera es deber de la Universidad contribuir al estudio crítico y estima necesario constituirse en una instancia colaboradora y contribuir a una adecuada aplicación de esta. Considera el señor Rector que los artículos 191 y 192 de la Constitución, prevén un régimen laboral público que hacía inconstitucional la aplicación de un procedimiento privado a la resolución de las diferencias entre la Administración y sus empleados, pues esto contravenía tácitamente el artículo 197 de la Constitución Política al ser claro que la intención del constituyente era la de crear un régimen laboral administrativo y que a pesar de la entrada en vigencia de varias leyes, como L.G.A.P, siempre se aplicaron en mayor o en menor medida los principios de las relaciones laborales privadas.

Además señala que la falta de disposiciones de rango legal que regulen el

régimen de empleo público genera falta de certeza en la aplicación de los criterios externados por la Sala Constitucional en la resolución que se solicita sea aclarada y adicionada, porque no hay elemento objetivo que permita diferenciar entre "el personal regido por la relación de empleo de naturaleza pública" y los "funcionarios o empleados del sector público cuyas relaciones laborales se regulan por el Derecho común, haciendo imposible la aplicación unívoca del fallo.

Asimismo la Universidad necesita que se aclare el término servidor público, pues la definición no es suficientemente clara como para que la Administración Universitaria aplique el fallo. De igual manera considera que en el fallo no se definen los criterios constitucionales para distinguir los núcleos de personal, dentro de las instituciones públicas que ofrecen servicios públicos, que puede ser considerados como obreros, trabajadores y empleados, lo que presenta serios problemas en su aplicación. Por todos estos problemas para la Universidad resulta imposible definir si la Convención Colectiva de la Universidad de Costa Rica se ajusta o no a esa política general. Además, no tiene claro cuáles serán los derechos adquiridos de los trabajadores de la Universidad.

El 1 de setiembre del 2000 el Alcalde de la Municipalidad del Cantón Central de Heredia, interpone una aclaración de la resolución número 2000-4453 y solicita que se aclare y amplíe la resolución respecto de la limitación del personal de la Municipalidad para negociar colectivamente, y además establecer cuáles son los derechos adquiridos de buena fe a quienes se refiere la sentencia.

El 6 de setiembre del 2000 la Rectora de la Universidad Nacional, Sonia Marta Mora Escalante, hace de conocimiento la preocupación institucional,

discutida en el seno del Consejo Universitario, por los eventuales alcances de la resolución 4453-2000 y solicita que esta Sala proceda de oficio a aclararla y adicionarla. Establece que tienen dudas a la hora de interpretar las categorías de empleados y servidores que rigen sus relaciones por el derecho laboral y admiten como compatibles con el derecho de la Constitución las convenciones colectivas. Además tienen problemas con el dimensionamiento del fallo, ya que genera problemas como el ritmo de jubilaciones académicas. Considera que las convenciones de la Universidad Nacional consagran no sólo el valor del trabajo y la participación democrática, sino también el empleo público.

Establece que el Convenio 98 de la O.I.T., norma de rango superior a la ley, autoriza la negociación en el sector público y en particular en la Universidad Nacional.

Menciona que es preocupante para la Universidad, pues la convención colectiva y la negociación colectiva en general, constituyen un derecho tutelado por la OIT con carácter vinculante, así como un derecho fundamental integrado a las cláusulas sociales obligatorias de los convenios de cooperación para el desarrollo como el Sistema Generalizado de Preferencias (GSP), la iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI) y la Corporación de Inversiones Privadas en el Extranjero (OPIC), por medio de los cuales Costa Rica ingresa sus exportaciones en Estados Unidos de América sin aranceles de entrada o consigue recursos blandos para inversión en desarrollo mediante la inversión privada del extranjero.

Se le solicita a la Sala se refiera claramente sobre el ámbito de aplicación de la resolución.

B) Manifestación del Voto

Como es normal, se le confirió audiencia a la Procuraduría para que dictamine sobre el asunto. La Procuraduría mantiene su posición y reitera que resulta inconstitucional la celebración de convenciones colectivas de trabajo en aquellas administraciones con régimen de empleo de naturaleza pública. Pero ciertas negociaciones resultan constitucionalmente posibles, como en el caso de las empresas o servicios económicos del Estado en la medida en que se encuentren cubiertos por un régimen de naturaleza laboral. Se advirtió a la vez que tales negociaciones no podían ser irrestrictas e iguales a las del régimen laboral, sino que allí tenían que “respetarse leyes, reglamentos y directrices gubernamentales.”

El Magistrado Eduardo Sancho fue el encargado redactar la resolución.

En primera instancia explican los señores Magistrados que los gestionantes pretenden que por la vía de la adición, aclaratoria, revocatoria y revisión se reconsidere la sentencia recurrida y se redacte su gusto. Establece la Sala que esto no es posible, por lo que el recurso es improcedente. De acuerdo con su análisis tiene un impedimento en la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la cual en su artículo 11 párrafo segundo, dictamina que,

“No habrá recurso contra las sentencias, autos o providencias de la jurisdicción constitucional.”

Además por que no se cumplen con los parámetros establecidos en el

artículo 12 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el cual reza de la siguiente manera:

“Las sentencias que dicte la Sala podrán ser aclaradas o adicionadas, a petición de parte, si se solicitare dentro del tercer día, y de oficio en cualquier tiempo, incluso en los procedimientos de ejecución, en la medida en que sea necesario para dar cabal cumplimiento al contenido del fallo.”

La Sala considera que fue clara en la primera sentencia por lo que no se necesita de ninguna explicación y que en realidad es un problema de lectura errada de la resolución por parte de los gestionantes. No obstante, la Sala estima oportuno manifestarse sobre lo afirmado por las gestiones de los interesados.

El Sindicato de Empleados de la Universidad de Costa Rica (SINDEU) plantea dentro de sus observaciones que considera que la consulta realizada por la Sala Segunda ya adelanta criterios a favor de una de las partes y que en realidad se debería de centrar únicamente en el caso del empleado del Banco y no afectar a todas las convenciones colectivas del sector público. Ante tal afirmación tan severa la Sala estima que el sindicato está equivocado, ya que de acuerdo con el artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, todo Juez está legitimado para consultarle a la Sala Constitucional cuando tiene dudas fundadas sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deba aplicar o de un acto, conducta u omisión que deba juzgar en un caso sometido a su conocimiento.

La Sala Segunda consultó, no sobre el caso específico del servidor del banco, sino sobre la procedencia o improcedencia de las convenciones colectivas en el sector público. El motivo de tal consulta se basaba en que era una de ellas

las que debía aplicar o no en el juicio que estaba conociendo, para decidirlo por medio de su sentencia. Es decir, la Sala Segunda, dudaba que fueran constitucionalmente válidas las convenciones colectivas en el sector público. Concluye la Sala sobre este aspecto que “lo actuado por la Sala Segunda en este caso específico, lo ha sido en ejercicio legal de sus competencias y no puede ser calificado como un exceso, como se afirma, ni mucho menos que hubiera adelantado criterio en el juicio que debía resolver.”

La Sala menciona varias resoluciones anteriores que tratan acerca de la autonomía de las Municipalidades y Universidades públicas. Al respecto establece que el tema de esas autonomías ya había sido abordado por la jurisprudencia de la Sala Constitucional y es de acuerdo con sus términos, que deben entenderse sus alcances. Es con esa misma autonomía, que la base jurídica que les concede a las Universidades y a las Municipalidades para tener capacidad jurídica para actuar y decidir motu proprio, sobre la dimensión de la sentencia y la aplicabilidad a lo interno de sus esferas de acción, lo que constituye el ejercicio pleno de la administración activa. El único cambio que presenta la nueva resolución respecto de las anteriores es que la existencia de normas fuera de la Constitución, como el Código Municipal no transforman a las convenciones colectivas en instrumentos constitucionales.

Por otra parte, la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), solicita la declaración de constitucionalidad de la suscripción de convenciones colectivas de trabajo con los empleados públicos que no participan de la gestión pública de la administración, pero que no son las que se refieren al

régimen de empleo público, sin embargo si son constitucionales las de este sector, cuando se trata de convenciones colectivas que firman las municipalidades del país.

Al respecto establece la Sala que lo que se le pide es que por medio de esta consulta legisle sobre la materia y eso no es posible en razón de las limitaciones constitucionales de la competencia que posee. La Sala entonces le aclara al Sindicato que,

“La Sala no ha declarado inconstitucionales las convenciones colectivas de algún conjunto definido de instituciones del Estado... Por el contrario, la sentencia es sumamente clara y no requiere de profundizar en sus conceptos para comprender su tenor, de que hay servidores públicos a los que les está vedada la vía del derecho colectivo de trabajo y que determinar quiénes son esos servidores, es labor que le corresponde a cada uno de los entes públicos en el ejercicio de sus competencias y en última instancia, a los jueces encargados de juzgar las controversias que sobre esta materia surjan. De manera que es más que evidente que esta gestión específica resulta improcedente. (el énfasis es nuestro)”

Nos preguntamos entonces, ¿qué pasó con la afirmación de la Sala de que “... según lo que ha expresado en su informe la Procuraduría General de la República, que esta Sala también acoge, el personal que se desempeña en las Municipalidades del país, está limitado para la negociación colectiva, en los términos de esta sentencia, pues salvo prueba en contrario, se trata de servidores públicos, regidos por la relación de empleo público?”¹³⁵

Y ahora tranquilamente apunta que respecto de las instituciones del Estado

¹³⁵ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 4453-2000, de las a las catorce horas cincuenta y seis minutos del veinticuatro de mayo del dos mil.

“... esto es, por ejemplo, no ha dicho que no se puedan celebrar convenciones colectivas en las Municipalidades o en las Universidades.”¹³⁶

Pareciera que en la primera resolución quedaba establecido que existía la imposibilidad de que las Municipalidades pudieran negociar convenciones colectivas de trabajo, fundamentándose en el desarrollo del tema presentado por la Procuraduría General de la República.

La primera resolución no tocaba específicamente el tema de las Universidades estatales, pero de conformidad con esta última resolución parece que no se ha limitado su derecho de suscribir convenciones colectivas verdaderamente.

En las cuestiones de constitucionalidad que son de estudio de la Sala, como las acciones y las consultas, lo que la Sala examina es la conformidad o no de la norma o actos impugnados con el principio de supremacía constitucional y el resultado del asunto, tiene los efectos normativos de toda y cualquiera otra sentencia que dicta un tribunal de la República.

Sobre los aspectos que discute el Rector de la Universidad de Costa Rica, dictamina la Sala que para decidir quién es funcionario o servidor regido por una relación de empleo de naturaleza pública y quién no lo es, no se requiere de una ley especial sin la que no pueden sobrevivir los efectos de la sentencia, como se afirma. Además, establece que a la Sala le resulta infundada la alegación de que

¹³⁶ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución 2000-09690, de las quince horas con un minuto del primero de Noviembre del 2000. Solicitudes de adición y aclaración, recursos de revocatoria y revisión de la sentencia número 04453 de las catorce horas cincuenta y seis minutos del veinticuatro de mayo del dos mil.

se carece de sistema jurídico que resuelva el tema de la distinción de quién se rige por el Derecho Público y quién por el Privado, ya que debe de recordarse que nuestro sistema jurídico ha decantado, desde hace bastantes años, el valor y la trascendencia de los conceptos y principios que esas normas contienen:

- “la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo (Art. 6);
- el valor de las normas no escritas –como la costumbre, la jurisprudencia y los principios generales de Derecho-, que sirven para interpretar, integrar, delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito, con el rango de la norma que interpretan, integran o delimitan y con rango de ley, cuando se trata de suplir la ausencia y no la insuficiencia, de las disposiciones que regulan una materia (Art. 7);
- el de que el ordenamiento administrativo se entenderá integrado por las normas no escritas necesarias para garantizar un equilibrio entre la eficiencia de la Administración y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo (Art. 8);
- y la autonomía del ordenamiento jurídico administrativo, la subsidiaridad del derecho privado y sus principios y la regla de integración por laguna, con la jurisprudencia, los principios generales del derecho público, la costumbre y el derecho privado y sus principios (Art. 9).”

En fin, la Sala consideró que todos los alegatos y observaciones presentadas por el Rector de la Universidad de Costa Rica eran improcedentes.

Ahora bien, respecto de lo establecido por la Procuraduría General de la República se tiene que los dictámenes que presenta al alegato son una síntesis de lo que ya se venía desarrollando sobre el tema y de acuerdo con la Sala, por lo tanto se "... comprueba que sí existen medios jurídicos viables para hacer la distinción."

La Sala concluye que en la sentencia lo que la Sala expresa es que es posible, en todos y cualesquiera de los entes públicos calificados como empresas o servicios económicos del Estado, la celebración de convenciones colectivas, a reserva de que las personas que queden protegidas por ellas, no tengan el impedimento constitucional que impide a los servidores que participan en la gestión administrativa de celebrar convenciones colectivas.

Respecto de la parte dispositiva de la sentencia 4453-2000, establece que son inconstitucionales las convenciones colectivas, cuando las celebran o quedan protegidas por sus disposiciones, personal regido por la relación de empleo de naturaleza pública. Y que al contrario, no lo son cuando el personal tiene una relación regulada por el Derecho común. Por lo tanto, una misma convención colectiva en el sector público, puede ser constitucional para quienes tienen una relación de trabajo regulada por el Derecho Común e inconstitucional para quienes la tienen regulada por el Derecho Público.

Decidir cuáles son los servidores públicos que integran cada una de las categorías le corresponde a la propia Administración o al Juez. De igual manera decidir cuáles son las convenciones que han surtido efecto desde 1979, que son contrarias a las disposiciones de la sentencia 4453-2000 le corresponde a la

Por este motivo resulta necesaria la ratificación de los convenios internacionales que veremos más adelante, para que con ese fundamento se logre la promulgación de una ley al respecto que en definitiva a pague todas las dudas que se tiene al respecto.

CAPÍTULO SEGUNDO CONVENIOS INTERNACIONALES DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE TRABAJO

La Organización Internacional del Trabajo constituye uno de los medios más eficaces para asegurar la protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas quienes trabajan.

A partir de su constitución en el año 1919, la O.I.T. ha implantado procedimientos y sistemas efectivos para el desarrollo, control y protección de los derechos que defiende. Los sistemas de protección de los derechos se fundamentan en el respeto de la libertad humana, de lo que claramente deriva la libertad sindical. Y es que sin la libertad sindical es difícil concebir la garantía de otros derechos como los derechos económicos y sociales.

De tal manera se considera que toda persona tiene el derecho de gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. El derecho a la sindicalización y a la negociación colectiva son parte de los derechos de los trabajadores, que han sido reconocidos por nuestra Constitución Política y por los acuerdos internacionales de la Organización Internacional de Trabajo.

Los convenios de la O.I.T. y su contenido están encauzados de manera tal que los Estados que los ratifican, se encuentran obligados al respeto y la observancia de determinados derechos que de ella derivan. Indiscutiblemente estos derechos se encuentran fundamentalmente orientados a la promoción de los derechos de la clase trabajadora.

SECCIÓN I Convenios Internacionales ratificados por Costa Rica

Los Derechos Humanos abarcan una gran gama de derechos, entre ellos los civiles y políticos, los económicos, sociales y culturales. Es obligación del Estado velar por el respeto de todos estos derechos, así como de no lesionarlos o violarlos por medio de la omisión o de la acción, por parte de un órgano gubernamental.

Respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, es obligación del Estado brindar la asistencia económica, cultural, social, sanitaria, entre otros para proveer a los ciudadanos de estos derechos. Es así como las personas podemos demandar que el Estado nos satisfaga esas necesidades.

“La obligación del Estado radica en el imperativo deber de dedicar, dentro de sus posibilidades económicas y financieras, los recursos necesarios para la satisfacción de esos derechos económicos, sociales y culturales.”¹³⁸

Acerca de los tratados internacionales firmados por nuestro país establece nuestra Carta Magna:

“Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.”¹³⁹

Como se nota claramente nuestra Constitución le otorga a los convenios internacionales superioridad ante las leyes formales. No obstante, resulta

¹³⁸ GROS ESPIELL (Héctor), citado por BAUTISTA VIVAS (Oscar), Las Convenciones Colectivas de Trabajo en el sector público, primera edición, San José, Editorial Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 46.

¹³⁹ Constitución Política, Art. 7

trascendente agregar que en cierto momento la Sala Constitucional opinó que respecto de instrumentos internacionales de Derechos Humanos,

“...no se aplica lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución Política, ya que el 48 Constitucional tiene norma especial para lo que se refiere a derechos humanos, otorgándoles una fuerza normativa del propio nivel constitucional. Al punto de que, como lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, los instrumentos de Derechos Humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, privan por sobre la Constitución...por eso algunos estudiosos han señalado que la reforma constitucional de 1989, sobre la jurisdicción constitucional, es tal vez el mayor la mayor conquista desde el punto de vista jurídico ha experimentado Costa Rica, en los últimos cincuenta años.”¹⁴⁰

Por lo tanto, los Convenios de la Organización Internacional de Trabajo debidamente ratificados por nuestro país, vienen a modificar o a derogar la ley que se le oponga. Si la ley fue emitida con anterioridad a la aprobación del respectivo convenio o si la ley fue emitida posteriormente a la ratificación, deviene en inconstitucional. Es así como la regulación sobre el empleo público nos deja un sinsabor y una tendencia a dudar de su constitucionalidad en cuanto a los derechos de los trabajadores contenidos en los convenios.

Con todas estas observaciones en mente, tenemos que nuestro país ha ratificado dos Convenios de la Organización Internacional de Trabajo sobre sindicalización y negociación colectiva: los Convenios No. 98 y No. 87, los que trataremos en este apartado. Además, se encuentran en la corriente legislativa dos proyectos de aprobación de Convenios de la O.I.T. sobre la misma materia,

¹⁴⁰ Sala Constitucional, voto No. 2313-95.

los Convenios No. 151 y 154, los cuales serán analizados en los siguientes apartados.

A) El Convenio Internacional No. 87

El Convenio No. 87 de la Organización Internacional de Trabajo ratificado por nuestro país, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, fue ratificado por Ley No. 2561 del 11 de mayo de 1960, publicado en La Gaceta No. 115 del 26 de mayo de 1960. Este dispone que los trabajadores y los patronos, sin ninguna distinción y autorización previa, tienen el derecho de constituir y a afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes, cuando estas tengan como objetivo fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores. Asimismo las organizaciones deberán respetar la legalidad.¹⁴¹

Las disposiciones del Convenio No. 87 no tienen problemas para adaptarse a nuestro propio ordenamiento jurídico. El artículo 60 constitucional, sobre el derecho de sindicación calza perfectamente, así como el artículo 339 del Código de Trabajo, al establecer que,

“Sindicato es toda asociación permanente de trabajadores o de patronos o de personas de profesión u oficio independiente, constituida exclusivamente para el estudio, mejoramiento y protección de sus respectivos intereses económicos y sociales comunes.”

¹⁴¹ VER, Convenio No. 87 de la Organización Internacional de Trabajo, Art. 2, 8 y 10.

Asimismo respecto del uso de procedimientos de negociación voluntaria, nos topamos con el artículo 62 constitucional, así como de los artículos 54, 504, 507 y 526 del Código de Trabajo.

B) Convenio Internacional No. 98

Igualmente contamos con el Convenio No. 98 de la Organización Internacional de Trabajo, relativo a la aplicación de los principios del derecho a la libre sindicalización y de la negociación colectiva ratificado por Costa Rica fue ratificado por Ley No. 2561. Este dispone que los Estados suscriptores, deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario para estimular y fomentar entre los patronos y las organizaciones de patronos y las organizaciones de trabajadores, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.¹⁴²

La obligación de negociar colectivamente establecida en este convenio, lógicamente debe ir conforme con la legislación de cada Estado suscriptor, en este caso Costa Rica. La aplicación de los convenios de la O.I.T., depende en la medida en que el propio ordenamiento jurídico lo permita. Así la satisfacción de las medidas establecidas en el convenio, está condicionada a las posibilidades económicas, sociales, políticas y jurídicas del país suscriptor.

¹⁴² VER, Convenio No. 98 de la Organización Internacional de Trabajo, Art. 4.

“Sin lugar a dudas, el derecho a la negociación colectiva de trabajo mediante el Convenio 98 de la OIT, categóricamente señala que los empleadores u organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores independientemente se trate de patrono privado o patrono público, podrán recurrir a los mecanismos o procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar las condiciones de trabajo. Siempre y cuando, el ordenamiento jurídico de cada país suscriptor lo admita.”¹⁴³

Teniendo esto claro, nos preguntamos, si no importa el sector dónde se ubique el patrono, ya sea privado o público, ¿por qué devienen en inconstitucionales las convenciones colectivas de trabajo, cuando tienen como plataforma base el convenio internacional No. 98 como respaldo? El fundamento jurídico para la tendencia negativa constante del Estado para la no-suscripción de convenciones colectivas de trabajo en el sector público, lo hallamos dentro del mismo Convenio. Es así como el propio Convenio nos da la respuesta en su artículo seis, al establecer que:

“El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos al servicio del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo, de sus derechos o de su estatuto.”

En primera instancia parece que la única limitación que establece el convenio sobre la negociación colectiva de las condiciones de trabajo se trata en el caso de los funcionarios públicos de la Administración Pública. No obstante, es claro el convenio en establecer que esta legislación no quebranta sus derechos o estatutos.

¹⁴³ BAUTISTA VIVAS (Oscar), Op.Cit., p. 48.

Bautista Rivas, anota acerca del asunto, que existe una diferencia de los términos utilizados en el convenio. Es así como diferencia servidor público de funcionario público. De acuerdo con su criterio,

“...funcionario público y servidor público, no son términos análogos, pues el funcionario público, es quien hace del servicio que presta una profesión, le dedica de modo permanente su actividad física e intelectual, como medio de obtener su subsistencia y posee ciertas facultades de decisión. Mientras el servidor público, por el contrario carece de dichas facultades y su relación y su relación jurídica presenta determinado carácter, regulado por el Derecho Administrativo.

Es servidor público, la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de esta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva (artículo 111.1 Ley General de la Administración Pública). De esta forma, se establece que los servidores públicos si están facultados de conformidad con el Convenio 98 de la O.I.T. a negociar colectivamente las condiciones de trabajo con el Estado, salvo los funcionarios públicos.”¹⁴⁴

De conformidad con las estipulaciones del Convenio 98 de la O.I.T. y nuestra legislación vigente, se entiende que los únicos que tendrán legitimación para negociar colectivamente las condiciones de trabajo con el Estado es la empresa pública¹⁴⁵ y en la medida en que los obreros, trabajadores y empleados

¹⁴⁴ BAUTISTA VIVAS (Oscar), Op.Cit., p. 50.

¹⁴⁵ Se debe entender que la Administración Pública está compuesta por el Estado y los demás entes públicos, y que es el Derecho Público el que regulará su organización y actividad. No obstante lo anterior, el derecho privado regulará la actividad de los entes que por su régimen puedan ser consideradas como empresas industriales o mercantiles comunes (artículos 1, 3 y 4 de la Ley de Administración Pública).

Las relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, se regirán por el Derecho Laboral o mercantil, según sea el caso. Asimismo, no se considerarán servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común. Sin embargo, para

que promueven la negociación colectiva, no participen de la gestión de la Administración y que se encuentren regidos por el derecho laboral o mercantil, pero no podrán dispensar leyes, reglamentos y directrices, en razón del principio de legalidad que impera en el sector público.

A primera vista pareciera que este es el único análisis posible ante la normativa del artículo 6. No obstante, hubo discusiones al respecto, ya que no quedaba claro cuáles eran exactamente los servidores a los que se les obstaculizaba el derecho a negociar colectivamente. Fue así como la Comisión de Expertos de la O.I.T. manifestó que los estipulados por este artículo hace referencia a los funcionarios encargados de órganos con autoridad externa frente al administrado y con competencias claramente especificadas. Es por lo tanto que excluye a los trabajadores ordinarios, quienes si pudiesen hacer uso del instrumento de la convención colectiva de trabajo.

Eduardo Ortiz agrega a la discusión que “la regla sugerida por la referencia de la Comisión es la de que se tengan por excluidos del Convenio –y de la negociación colectiva- únicamente los funcionarios con competencias de autoridad e incluidos a todos los demás. Y la regla parece bien fundada en el hecho mismo de que ambos Convenios excluyen expresamente solo a militares y fuerzas de policía.”¹⁴⁶

Específicamente establece la Oficina Internacional de Trabajo que,

efectos penales, dichos servidores se reputarán como públicos (artículos 111 y 112 de la Ley de Administración Pública).

¹⁴⁶ ORTIZ ORTIZ (Eduardo), Convenciones Colectivas y Módulos Convencionales en la Administración Pública, *Revista Iustitia*, 1992, p. 32.

"El Convenio Núm. 98 en particular su artículo 4, relativo al estímulo y fomento de la negociación colectiva, se aplica tanto en el sector privado como en las empresas nacionalizadas y los organismos públicos; sólo es posible excluir de su aplicación a los funcionarios públicos.

Esa excepción relativa a los funcionarios públicos en la administración del Estado, establecida en virtud del artículo 6 del Convenio, tiene limitada aplicación.) Como ya se ha visto en el capítulo 8, los gobiernos sólo pueden utilizarla para no aplicar las garantías enunciadas en el Convenio a aquellas personas empleadas por el Estado (que actúan como órganos del poder público.) No cabe excluir en virtud de ese criterio a ningún otro trabajador empleado en el sector público o contratado por el Estado, incluso cuando tales personas tengan un estatuto idéntico al de los funcionarios públicos empleados con diversas atribuciones en los ministerios y en organismos semejantes, que pueden ser excluidos, y la situación de las demás personas empleadas por los gobiernos, por empresas públicas o por instituciones públicas autónomas, que no pueden ser privadas de la protección dispuesta por el Convenio.

Para que quede en claro en qué casos sería impropio la exclusión, conviene mencionar algunos ejemplos que reflejan la posición del Comité de Libertad Sindical. Este, por ejemplo, concluyó que las funciones ejercidas por el personal de una emisora nacional de radio y televisión (una empresa pública) no justificaban el incumplimiento del principio relativo al fomento de la negociación colectiva. El mismo criterio se aplicó en el caso del personal administrativo de un sistema nacional de enseñanza pública y, en general, del personal docente. Asimismo, el Comité consideró que el Convenio núm. 98 también se aplica a los empleados de correos y telecomunicaciones. Con respecto a los técnicos de la aviación civil que prestan servicios en la jurisdicción de las fuerzas armadas, el Comité dictaminó que no podía considerarse que pertenecieran a esa categoría y que, por ende, podían beneficiarse de las garantías establecidas en el Convenio Núm. 98, particularmente en lo que concierne al artículo 4 relativo a la negociación colectiva." ¹⁴⁷

Resulta preciso aclarar que, en nuestro criterio, el Convenio 98 se aplica también al personal del sector público. No se trata, sin embargo, de la situación de

¹⁴⁷ Oficina Internacional del Trabajo, La Libertad Sindical, Manual de Educación Obrera, segunda edición revisada, 1988, Ginebra, págs. 93-94.

los funcionarios públicos de la Administración del Estado, teniendo presente esta norma, el Convenio 151, que analizaremos luego y la Recomendación No. 59, sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública, son el marco general para el derecho de sindicación del personal de los servicios públicos y su protección contra toda discriminación en el ejercicio de los derechos sindicales. En estas normas de la OIT se reconocen el derecho de los funcionarios públicos a negociar o a participar de otro modo en la determinación de sus condiciones de empleo. Sin embargo, pueden imponerse restricciones a las actividades sindicales y al derecho de huelga.

No obstante, la declaración del derecho a la libertad sindical, aún cuando esta se haga en la ley, en la Constitución Política y en los Convenios de OIT, es necesario tener mecanismos efectivos que garanticen el efectivo cumplimiento de los derechos laborales colectivos de los trabajadores. Resulta tan importante esta acotación que en la "Observación del año 1998 sobre el cumplimiento del Convenio No. 98 de la OIT sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT estableció que:

"... la Comisión ruega al Gobierno que considere la modificación de la legislación para que los procesos laborales relativos a cuestiones de discriminación antisindical se agilicen y sean tramitados prontamente, y que se garantice la ejecución de las sentencias judiciales, a través de medios eficaces. La Comisión pide al Gobierno que le informe en su próxima memoria sobre toda medida tomada al respecto."

El Dr. Sergio Corella, Ministro Consejero de la Misión Permanente de Costa Rica ante las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza, entregó al Lic. Bernardo Benavides, Ministro de Trabajo, la copia de las Actas sobre el Caso de Costa Rica y el Convenio 98, llevado a estudio el 12 de junio del 2001 durante la 89 Conferencia Internacional de Trabajo. La importancia de esta reunión es que resume el problema de la libertad de sindicación y de la negación de la posibilidad de que los servidores del Estado logren negociar colectivamente y suscriban convenciones colectivas de trabajo. Al respecto rescatamos los siguientes puntos, por ser muy significativos:

- La Conferencia empieza por establecer que en Costa Rica hay una violación del Convenio 98, ya que se prohíbe la negociación colectiva en el sector público. Al respecto el Acta de la 89 Conferencia Internacional de Trabajo establece que, "... El problema abordado por la Comisión de Expertos en su informe de este año, se relaciona fundamentalmente con el derecho de sindicación y de negociación colectiva en los servicios públicos, se trata aquí de un problema importante, que afecta a muchos trabajadores que se encuentran en una situación en la que carecen de la posibilidad de ser informados y de negociar los cambios aportados a su situación y a sus condiciones de empleo. Se trata, pues de una violación del Convenio Núm. 98, por cuanto la negociación colectiva está prohibida en el sector público. El Gobierno viene prometiendo a la Comisión de Aplicación de Normas desde hace años que un proyecto ley es objeto de un examen parlamentario con miras a modificar la situación. Sin embargo, la

sentencia dictada en septiembre del año pasado por el Tribunal Supremo, en relación con los derechos de los trabajadores quienes trabajan en el sector público y en las instituciones públicas de negociar los convenios colectivos, especifica que ni la ley ni la Constitución nacional consagran el principio de negociación colectiva dentro de la función pública.”

- Se continua diciendo que para el caso de Costa Rica, el problema de la sindicación se resume de la siguiente manera: “Los miembros empleadores recordaron que en reuniones anteriores la Comisión había abordado las cuestiones relativas con la libertad de asociación y con el derecho de organización y de negociación colectiva en Costa Rica... En la actualidad, el meollo de la cuestión estriba en la negociación colectiva del sector público y en la cuestión de hasta qué punto se permite o prohíbe. Se contaron con varias decisiones judiciales que demostraron que la situación legislativa seguía siendo confusa y poco firme.”
- Además se versó en específico acerca de las diferentes violaciones al Convenio en estudio y se estableció que se divide en dos vertientes. Así se dijo que, “...por una parte, la libertad sindical no está debidamente asegurada y los procedimientos para resolver las violaciones han sido lentos e ineficaces, por otra parte la negociación colectiva se encuentra en franco deterioro; en el sector privado existen sólo 12 convenciones colectivas firmadas en comparación con las 207 convenciones que se concluyeron en el periodo 1977-1981. Las restricciones del derecho de

negociación colectiva del sector público han aumentado considerablemente.”

- Se explica claramente qué deben hacer los países miembros cuando ratifican los convenios de la O.I.T., en específico el procedimiento que debe seguir Costa Rica respecto del Convenio No. 98. Es así, “Como ha indicado repetidamente la Comisión de Expertos, cuando un país ratifica el Convenio Núm. 98, incluso si no ha ratificado el Convenio sobre Relaciones de Trabajo en la Administración Pública 1978 (Núm. 151), que se refiere específicamente a la Administración Pública, está obligado a adoptar mecanismos que garanticen la negociación colectiva y los convenios colectivos. Las únicas excepciones permitidas se refieren a ciertas funciones... El Estado que ratifica debe realizar las modificaciones necesarias para hacer posible la plena aplicación del Convenio, de manera que los mecanismos de negociación colectiva y de convenios colectivos puedan funcionar.”¹⁴⁸

Muy clara fue la posición de la Conferencia de Trabajo, acerca del caso del Convenio 98 que ratificó nuestro país. Es preocupante observar cómo los derechos de los trabajadores estatales principalmente se vean menguados por la negligencia del Gobierno costarricense.

¹⁴⁸ Organización Internacional de Trabajo, Actas sobre el Caso de Costa Rica y el Convenio 98: Derecho de Sindicación y de negociación colectiva, llevado a estudio el 12 de junio del 2001 durante la 89° Conferencia Internacional de Trabajo.

Debe quedar claro que internacionalmente están protegidas las convenciones colectivas para los funcionarios públicos y privados, la verdadera restricción la encontramos solamente en el caso de los servicios públicos esenciales. En realidad no hay diferencias de fondo entre ambos instrumentos de negociación.

Además pareciera que los recientes fallos de la Sala Constitucional excluyen en el bloque de negociación colectiva a todos aquellos empleados del sector público que tengan una relación estatutaria, incluso si trabajan en empresas públicas o comerciales o en instituciones públicas autónomas, lo que sitúa a Costa Rica, en nuestro criterio, a una posición de infracción del Convenio No. 98 en lo que respecta al derecho de negociación colectiva en el sector público, ya que solamente permite excluir de su campo de aplicación a los funcionarios públicos en la Administración del Estado.

C) Convenio Internacional No. 135

Sobre el Convenio Internacional No. 135¹⁴⁹ tenemos que establece que los representantes de los trabajadores gozarán de protección contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido, en razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación

¹⁴⁹ Organización Internacional de Trabajo, Convenio No. 135, sobre los representantes de los trabajadores, ratificado por ley 5968 de 7 de diciembre de 1977.

al sindicato o de su participación en la actividad sindical siempre que se actúe en el marco de la legalidad. Así como se dispone de facilidades apropiadas para el desempeño de sus actividades tomando en cuenta las características del sistema de relaciones laborales del país y las necesidades, importancia y posibilidades de la empresa y en el tanto no se perjudique el funcionamiento eficaz de esta.

En este apartado ofrecimos un repaso de los convenios de la O.I.T. que consideramos más importantes en materia de negociación colectiva, ya ratificados por nuestro país. De manera manifiesta queda establecida su importancia en materia del fomento de los derechos de la clase trabajadora para establecer organizaciones, con el fin último de negociar colectivamente para instaurar instrumentos legales que aseguren el mejoramiento de sus condiciones de empleo. También se aclararon las dudas sobre el posible condicionamiento que contiene el Convenio 98 para la posibilidad de negociar colectivamente de los funcionarios de la Administración Pública. Ahora, el eje de análisis pasará a aquellos convenios internacionales que todavía forman parte de la corriente legislativa y se encuentran en estudio para su aprobación, es decir los Convenios No. 151 y No.154, de la OIT.

SECCIÓN II. Convenios no ratificados por Costa Rica

El Gobierno de Costa Rica nunca ha sido un buen modelo al que apoyarnos en materia del cumplimiento de sus obligaciones con la Organización Internacional del Trabajo. Esta conducta la pudimos advertir en los apartados anteriores con los Convenios 87 y 98. Ahora es menester analizar los Convenios 151 y 154 sobre esta materia.

Como hemos señalado anteriormente, la libertad sindical ha sido reconocida universalmente como un derecho humano fundamental en estrecha relación con los demás derechos fundamentales, pues es evidente que es imposible constituir un sindicato libre, sino se pueden ejercer derechos tales como el de reunión, libre expresión y de asociación, entre otros.

En este sentido se ha pronunciado el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo en repetidas ocasiones sosteniendo que “un movimiento sindical realmente libre e independiente sólo puede desarrollarse dentro de un régimen que garantice los derechos fundamentales”, de hecho la Resolución de la Conferencia Internacional de la OIT el 25 de junio de 1970 (Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles) comienza declarando que “los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular en la Declaración de Derechos humanos y en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos”.

Las intenciones del gobierno de Costa Rica respecto de la aprobación de los Convenios No. 151 y 154 han sido confusas. La aprobación de dichos convenios se ha pospuesto desde hace muchísimos años y han pasado de gobierno a gobierno sin que se logre su aprobación final. Hubo diferentes argumentos al respecto, se dijo en alguna ocasión que a pesar de haber tenido dictámenes legislativos positivos, nunca habían sido votados por el plenario legislativo. De conformidad con el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, la razón por la que no fueron votados los proyectos es porque fueron originalmente remitidos a la Asamblea Legislativa por un diputado y no por el Poder Ejecutivo. Al ocurrir esta situación, establecen, que la Asamblea ni siquiera podía hacer la votación, por lo que los expedientes debían ser archivados.¹⁵⁰

Y es hasta hace poco, que se presenta ante la Asamblea Legislativa dos proyectos con el fin de aprobar ambos convenios.

A) Acuerdo Internacional No.151, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública.

El Convenio Internacional No.151, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, fue adoptado en la Sexagésima Cuarta Reunión de la

¹⁵⁰ Dictamen S.T.488.01 del 3 de julio del 2001.

Conferencia Internacional celebrada en Ginebra en 1978. El Proyecto de ley No. 14542, tendiente a su ratificación fue presentado por el ex presidente de la República, Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, el 6 de noviembre del 2001. Resulta importante saber que el proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales.

El Convenio No. 151, tiene como objetivo principal la protección de todas las personas quienes trabajen para la Administración Pública contra cualquier acto que pudiese poner en peligro la libertad sindical. El convenio fomenta básicamente:

- la protección contra los actos de injerencia de autoridades públicas,
- la negociación de las condiciones de los empleados públicos y
- la solución de conflictos, por medio de la negociación entre las partes o participación en su determinación.

Dentro del proyecto de ley se establece que las garantías anteriormente mencionadas “son una meta del Poder Ejecutivo que deben ser apoyadas por el Plenario Legislativo.”¹⁵¹

La importancia de este convenio acaece en que en el convenio sobre la libertad de sindicalización, como lo habíamos estudiado anteriormente, hay una limitación para la participación en las negociaciones colectivas de ciertas

¹⁵¹ Poder Legislativo, Proyecto No. 14542, sobre la aprobación del Convenio No. 151, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública.

categorías de empleados de la Administración Pública, por lo que en este se trata de abarcar a todos los funcionarios de la Administración.

Es así como se establece que “empleado público” será toda persona empleada por las autoridades públicas. No obstante, se establece una reserva en el sentido en que las leyes y reglamentos nacionales deben determinar hasta qué punto las garantías provistas en el Convenio se aplicarán a las fuerzas armadas, a la policía y a los empleados públicos de alto nivel o que ejercen funciones altamente confidenciales, que deben gozar de adecuada protección contra todo acto discriminatorio que menoscabe la libertad sindical¹⁵². Además para efectos del Convenio, el artículo 3 establece que la expresión “organización de empleados públicos” se refiere a toda organización, sin importar su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos.

Asimismo se le otorga la garantía a los empleados públicos de contar con una protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su trabajo, gozando así de sus derechos civiles y políticos necesarios para el ejercicio de la libertad sindical. Es muy importante recalcar que el Convenio establece que debe de existir una total independencia de la organización de empleados públicos respecto de las autoridades públicas¹⁵³. Esta norma es sumamente importante, ya que le garantiza a un futuro sindicato la no-intromisión del gobierno en sus decisiones y contiendas para garantizar sus derechos.

¹⁵² Organización Internacional de Trabajo, Convenio No. 151, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, Art. 1 y 2.

¹⁵³ *Ibid*, art. 5.

De la misma manera, queda señalado que los representantes de las organizaciones reconocidas deben disfrutar de facilidades apropiadas, que les faciliten el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante o fuera de horas laborales, sin que se vea perjudicado por ello el servicio o el funcionamiento que presta¹⁵⁴.

Una de las normas más importantes del Convenio es la contenida en la Parte IV, llamada de los Procedimientos para la Determinación de las Condiciones de Empleo, donde el artículo 7 reza de la siguiente manera,

“Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.”

Esta regulación es muy importante, pues de aprobarse el Convenio, nuestro país deberá de modificar la actual normativa jurídica, en lo que respecta a las negociaciones colectivas del Estado con sus trabajadores.

El Convenio seguidamente establece que de ser necesario el gobierno deberá de adoptar las medidas necesarias que estimulen y fomenten “... el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas

¹⁵⁴ Ibid, art. 6

condiciones.”¹⁵⁵ Continúa estableciendo que la solución de los conflictos debe procurarse por medio de la negociación entre las partes o recurriendo a otros métodos independientes e imparciales. Dentro de tales métodos menciona la mediación, el arbitraje y la conciliación. Todos con el fin último de que el método utilizado les inspire confianza a los trabajadores.

En este caso debemos considerar los diferentes pronunciamientos de nuestra Sala Constitucional, en específico sobre los procedimientos de resolución de conflictos colectivos de carácter económico social y sobre la negociación colectiva en las administraciones regidas por el sector público, queda establecido dentro del Proyecto de aprobación del convenio que, “el Poder Ejecutivo avala la consulta preceptiva de constitucionalidad que ha de realizar el Directorio de la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de ley que nos ocupa, en cumplimiento de lo que establece el inciso a) del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.”

Asimismo es importante agregar que el Poder Ejecutivo dentro del proyecto de ley de aprobación del convenio hace una reseña directa del voto 2000-004453, estudiado anteriormente. En lo que interesa, ellos indican que:

“...Considerando VII: ...la Sala estima de mucha utilidad advertir, que es tan claro que la generalización de la posibilidad de negociación de convenciones colectivas en el sector público, ha sido tan solo una aspiración de los trabajadores y como tal, de interpretación restrictiva, que la misma Organización Internacional del Trabajo ha promocionado la adhesión al Convenio No. 151 sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública. Los fines de este convenio son los de impulsar el reconocimiento general e

¹⁵⁵ *Ibíd.*, Art. 7.

irrestricto de la negociación colectiva de trabajo en el sector público. Pero en nuestra organización jurídica actual, para que los alcances del Convenio fueran de posible aplicación, se requiere que sus principios y normas sean compatibles con los de la Constitución Política y en virtud de lo que se ha dicho en esta sentencia existe, hasta ahora, un impedimento, del más alto rango, para que se pueda aceptar la institución de las convenciones colectivas en todo el sector público, impedimento que se radica en la falta de la norma de rango superior a la ley ordinaria, que permita la aplicación de la institución en todo el sector público, haciéndola compatible con los principios y valores de la Constitución Política...”

Ante la situación planteada por el voto de la Sala Constitucional el Poder Ejecutivo establece que aunque existe una limitación de aplicabilidad del derecho de negociación colectiva y la solución de conflictos para la totalidad de los empleados públicos, si resultaría procedente la aprobación del convenio mediante la atención de las regulaciones previstas en su normativa. Es posible que se apruebe y que se logre ajustar a la normativa nacional el Convenio en estudio, ya que el objetivo primordial de este es impulsar el reconocimiento general e irrestricto de la negociación colectiva de trabajo en el sector público; se lograría alcanzar en el momento que exista una norma superior a la ley. Se llegaría en este momento con la aprobación del Plenario Legislativo del Convenio No. 151 de la O.I.T.

De notable importancia resulta apreciar que el Poder Ejecutivo recomienda la aprobación del Convenio No. 151, sin perjuicio de lo que establezca la Sala Constitucional, con el fin de impulsar un equilibrio entre las normas y los principios constitucionales que gobiernan la materia. De tal manera se lograrán garantizar los derechos de los servidores públicos y al mismo tiempo también garantizarle a

los administrados la eficiencia y la continuidad de los servicios públicos, así como cuidar del bloque de legalidad característico de la Administración Pública.

Al mes de junio del 2002, el proyecto de ley para la aprobación de este Convenio no ha sido votado por la Asamblea Legislativa.

La aprobación de este Convenio sería de vital importancia para los sindicatos y grupos organizados de trabajadores, ya que les daría el marco legal necesario para poder hacer valer todas sus peticiones. Además al surgiría la necesidad de modificar la normativa nacional respecto del tema de negociación colectiva dentro del sector público. Asimismo los sindicatos contarían con el respaldo de una organización internacional tan fuerte como la O.I.T., quienes estarían pendientes de velar por la observancia de los gobiernos de turno en esta materia.

B) Convenio Internacional No.154, sobre el Fomento de la negociación colectiva.

Como fue establecido líneas atrás, el pilar de la garantía de los derechos laborales colectivos es la materialización de un instrumento jurídico por medio del cual los trabajadores o las organizaciones de trabajadores y los patronos o sus organizaciones, logren reglamentar nuevas condiciones de empleo. El instrumento idóneo para lograr tal propósito es la convención colectiva de trabajo, la que puede ser suscrita cuando se tiene la posibilidad de negociar colectivamente.

La importancia del Convenio No. 154 es que pretende que los países suscriptores fomenten la negociación colectiva en cada una de sus legislaciones realizando los cambios que consideren necesarios. Este fue adoptado en la Sexagésima Séptima Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra, en 1981.

El Convenio en estudio todavía no ha sido aprobado por el gobierno de Costa Rica. Sin embargo, se encuentra dentro de la corriente legislativa dentro del "Proyecto de aprobación del convenio número 154 sobre el fomento de la negociación colectiva", Proyecto No. 14.543. Dicho proyecto fue presentado por el ex presidente de la República, Dr. Miguel Ángel Rodríguez, el 6 de noviembre del 2001, pero fue publicado en el Diario Oficial La Gaceta, No. 243, el martes 18 de diciembre del 2001. El proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales.

El Convenio No. 154 de la OIT garantiza el fomento de la negociación colectiva por decisión libre y voluntaria, en todas las ramas de la actividad económica. Asimismo es el que define el alcance de la negociación:

"La expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias de trabajadoras, por otra con el fin de:

- a. fijar las condiciones de trabajo y empleo, o*
- b. regular las relaciones entre los empleadores y los trabajadores, o*
- c. regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez."*¹⁵⁶

¹⁵⁶ Organización Internacional de Trabajo, Convenio No. 154, sobre el Fomento de la negociación colectiva, Art. 2.

Dentro de la primera parte del Convenio se establece que las legislaciones nacionales de cada miembro de la organización, podrá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el Convenio son aplicables para las fuerzas armadas y para la policía. Para el caso de la Administración Pública, la legislación nacional podrá fijar modalidades particulares de aplicación para el convenio.

Además agrega el Convenio que en la medida en que no se aplique la negociación colectiva por medio de convenciones colectivas o “contratos colectivos” como se les llama, o laudos arbitrales o por cualquier otro medio previsto por la práctica nacional, la normativa contenida en el Convenio deberá ser aplicada por medio de la legislación nacional. Esta situación claramente implicaría que en el momento en que se apruebe este, se deberá de empezar una ronda de modificaciones de la ley formal para lograr ajustarse a los fines del Convenio.

En este mismo sentido se estipula en su artículo 5, en la Parte Tercera, sobre el fomento de la negociación colectiva, que se deberán adoptar las medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva. Y con ello agrega que,

“2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán tener por objeto que:

a) la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;

b) la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio;

c) sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;

d) la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas;

e) los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva.”¹⁵⁷

Con base en este artículo tenemos que en el caso de que se aprobara este Convenio, el Gobierno de Costa Rica está obligado a adoptar, previa consulta y discusión entre las autoridades de gobierno y las organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, las medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva, conforme con las prácticas nacionales. Sin embargo, está claro que estas prácticas donde ninguna circunstancia podrán limitar u obstaculizar la libertad de la negociación colectiva.

Al igual que fue establecido para el proyecto de aprobación del Convenio No. 151 de la O.I.T., respecto de los votos emitidos por la Sala Constitucional en relación con los procedimientos de resolución de conflictos colectivos de carácter económico social y sobre la negociación colectiva en las administraciones regidas por el Derecho público, “el Poder Ejecutivo avala la consulta preceptiva de constitucionalidad que ha de realizar el Directorio de la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de ley que nos ocupa, en cumplimiento de lo que establece el inciso a) del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.” En todo caso, las declaraciones de los votos de la Sala Constitucional en la materia, abarcan la relación de empleo que se da entre la Administración Pública y sus servidores,

¹⁵⁷ Ibid, art. 5, inciso 2.

pero en el caso de los sectores en que exista una regulación que remita a un régimen privado de empleo la situación es distinta.

La determinación del derecho a la negociación colectiva y el reconocimiento a los procedimientos de resolución de conflictos colectivos de carácter económico y social podrán regularse en el tanto se apruebe la normativa contenida en este convenio internacional. Ya que la Sala Constitucional, como lo estudiamos anteriormente, dejó dicho que en el tanto no se subsanen por ley las omisiones que se encuentran respecto de la aplicación de los institutos que nos ocupan, la negociación colectiva no será aplicable a todos los servidores de las administraciones regidas por el derecho público de empleo. Justamente con la aprobación del Convenio en estudio, se lograrían subsanar dichas omisiones, pues este claramente constituiría una norma de rango superior a la ley.

CAPÍTULO TERCERO CONSECUENCIAS DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO

Como lo estudiamos anteriormente, las resoluciones de la Sala Constitucional en realidad no resolvieron los problemas de negociación colectiva en el sector. Como respuesta para los trabajadores que estaban autorizados para negociar, el Gobierno ha emitido varios reglamento que serán analizados. También veremos las consecuencias reales de la declaratoria de inconstitucionalidad y estudiaremos el caso 2104, que es una queja presentada por varios sindicatos ante la Organización Internacional de Trabajo.

SECCIÓN I Reglamentos de Negociación Colectiva para el Sector Público

El Gobierno de Costa Rica ha emitido dos Reglamentos para afrontar la falta de legislación especial en torno a la negociación de los servidores públicos. En primera instancia decretó el Reglamento de Negociación Colectiva del Sector Público en 1992. Dicho Reglamento fue posteriormente derogado, para que entrara en vigencia el nuevo Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público. Empezaremos por estudiar el primer Reglamento, pues es la base para la puesta en vigencia de la nueva legislación.

Debemos de recordar que ante la imposibilidad de negociar convenciones colectivas en el sector público los trabajadores estatales optaron por utilizar los laudos arbitrales.

La utilización de los laudos arbitrales por las organizaciones sindicales fue examinada por la Sala Constitucional y fue así como en 1992 las declara inconstitucionales para el sector público.

Los trabajadores en aquel momento encontraron que no encontraron un camino por seguir para poder ventilar sus demandas de mejoramiento de las condiciones de trabajo, entonces gracias a grandes presiones sindicales, el Gobierno de la República dicta el Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos.

Al no haberse aprobado la legislación pertinente sobre el Empleo Público – Ley de Empleo Público-, el mencionado Reglamento ha permanecido vigente hasta su derogatoria por el reciente Reglamento de Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, que veremos más adelante.

A) Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos

Ahora bien, como ya se apuntó en el año 1992 el Gobierno emitió el denominado “Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos”¹⁵⁸. La finalidad de este Reglamento era la de establecer un mecanismo

¹⁵⁸ Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos, publicado en La Gaceta No. 45, el viernes 5 de marzo de 1993.

transitorio de negociación mientras se aprobaba la Ley de Empleo Público con una regulación adecuada de la negociación colectiva, la solución de conflictos colectivos y la huelga en el sector público.

En principio, era posible la utilización del Reglamento por todos los empleados públicos con un régimen de naturaleza estatutaria o pública. Sin embargo, la utilización del Reglamento de Negociación no fue solo bloqueado por el Gobierno, sino que dicho Reglamento en sí mismo, era violatorio de los principios elementales de negociación colectiva.

En efecto, en el caso de la negociación colectiva del Registro Nacional con el Sindicato de Trabajadores y Pensionados del Registro Nacional y Afines (SITRARENA), el Gobierno ha bloqueado la aprobación de la negociación que fue firmada desde el año 1994. En aquel momento hubo negociaciones y huelgas y fue así como se llegó a una negociación entre el sindicato y los representantes del Registro Nacional. Este convenio era el único que se había realizado tomando como base el Reglamento que permitía una forma de negociación en el sector público.

El Convenio entre el Sindicato y el Registro Nacional fue entregado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en agosto de 1995. Sin embargo, el Ministerio nunca reunió a los representantes necesarios para hacer la comisión para revisarlo. En julio de 1998, el Ministerio consideró que el Convenio debía ser aprobado, ya que se había sobrepasado el límite de tiempo para su revisión –2 meses-, para una decisión que debió haber sido entregada tres años antes. No obstante, en setiembre de 1998 la Sala Constitucional denegó la solicitud judicial

que tenía el Sindicato para que se pusiera en funcionamiento el Convenio, manifestando que no se habían seguido los procedimientos específicos para llegar a tal acuerdo. En 1999, el Ministerio de Justicia mandó una circular estableciendo que el Convenio del Sindicato con el Registro Nacional tenía problemas técnicos a la hora de su confección y que era inaplicable. Hasta la fecha dicho Convenio no se ha podido aplicar.

La Confederación de Trabajadores Rerum Novarum y SITRARENA en mayo de 1999 presentaron una queja formal ante la O.I.T. el Comité de Libertad Sindical encontró en el año 2000 que la regulación era contraria de los principios de la negociación colectiva de acuerdo con los principios del Convenio 98, ratificado por nuestro país.

En relación con el caso de SEBANA la Procuraduría, en la persona del Procurador de Relaciones de Servicio, Lic. German Luis Romero Calderón ha indicado que,

“Sin embargo, el anterior criterio se ha visto modificado en parte, fundamentalmente a raíz del Voto de la Sala Constitucional N° 3053-94 (...) Dicho voto cabe mencionarlo, se fundamentó en otro anterior, concretamente el N° 1696-92 de las 15:30 hrs. del 23 de agosto de 1992.

La Sala en las resoluciones dichas distinguió entre funcionarios públicos propiamente dichos y aquellos trabajadores que, aunque contratados por el Estado o sus instituciones, no participan de la gestión pública de la Administración. Respecto de estos últimos, la Sala consideró que no les alcanza impedimento para acudir a los procedimientos de resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social previstos en el artículo 497 y siguientes del Código de Trabajo, como a la garantía constitucional establecida en el artículo 62 de la Carta Fundamental. Es decir, respecto de los obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la administración, de conformidad con lo que sobre ello dispone la Ley General de la Administración Pública en sus artículos

11.3 y 112, procede la negociación y celebración de convenciones colectivas de trabajo, sin perjuicio de la observancia de cierta clase de limitaciones contenidas en ciertas leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes.

En este tanto, es también procedente afirmar que, en la medida que el Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos tenga como sus destinatarios al personal cubierto por un régimen de empleo de naturaleza pública, quedará también, en definitiva, afectado por la mencionada jurisprudencia, máxime su carácter vinculante erga omnes que le confiere el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Así las cosas, es claro que la negociación colectiva en el Sector Público, y por ende en el Registro Nacional, ha quedado restringida a un determinado sector de trabajadores, constituido, como se mencionó anteriormente, por obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración. En consecuencia, la posibilidad de una negociación colectiva en ese Registro queda supeditada a dichos trabajadores, y a la observancia de las limitaciones contenidas en ciertas leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes..”¹⁵⁹

La Procuraduría en este caso estableció que sólo un número reducido de trabajadores resultaba beneficiado de la convención colectiva, es decir aquellos quienes no participan de la gestión del Estado, refiriéndose en específico a los obreros, trabajadores y empleados.

Otros entes también trataron de negociar, pero sus convenios fueron declarados jurídicamente inexistentes, como fue el caso de la negociación suscrita y firmada por el Instituto de Desarrollo Agrario, en marzo de 1994 con amparo en el Reglamento de Negociación Colectiva.

Asimismo el contenido del Reglamento de Negociación Colectiva en los Servidores Públicos podía ser considerado como violatorio de los principios más

¹⁵⁹ Procuraduría General de la República, Dictamen #C-132-95, consulta realizada por el Registro Nacional, Citada por Movimiento Sindical Costarricense, *Op. Cit.*, pp. 50-51.

elementales del derecho de negociación colectiva. En primer lugar, hay una exclusión total de todo aspecto económico salarial o que pueda tener impacto presupuestario. Es así como Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos establece que,

“No podrán ser objeto de negociación las decisiones de los órganos administrativos o judiciales que afecten sus potestades de organización o de imperio para el cumplimiento del fin público, las materias reservadas a la ley, la materia salarial o los aspectos que signifiquen incrementos presupuestarios no autorizados. No podrán afectarse las partidas destinadas a inversión pública, transferencias, a la atención de la deuda pública y al mantenimiento de maquinaria y equipo.”¹⁶⁰

La O.I.T. ha establecido que el Reglamento no sigue los lineamientos de los principios fundamentales de negociación colectiva. Y que este está estructurado de tal manera que al fin de cuentas el Convenio debe ser aprobado o rechazado, es decir homologado por la denominada Comisión Nacional de Homologación y Ratificación de la Negociación Colectiva en el Sector Público. El problema radica en que dicha comisión está integrada únicamente por Ministros de Estado y era asesorada por la Dirección General de Servicio Civil y la Autoridad Presupuestaria.¹⁶¹

Al respecto se ha indicado por el Comité de Libertad Sindical de OIT que:

“596. En estas condiciones, el Comité destaca la importancia de que se adopte lo antes posible el proyecto de ley de empleo público sometido a la Asamblea Legislativa que actualmente se encuentra en la Comisión de Asuntos Económicos (y del que el Comité en su reunión de noviembre de 1999 tomó nota con satisfacción (véase

¹⁶⁰ Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos, publicado en La Gaceta No. 45, el viernes 5 de marzo de 1993, art. 5.

¹⁶¹ *Ibíd.*, artículo 12.

318.o informe, párrafo 46) se ajustaría a los principios de la negociación colectiva); señala a la atención del Gobierno que la homologación por las autoridades de acuerdos colectivos suscritos por las partes para que puedan entrar en vigor es contraria a los principios de la negociación colectiva (véase Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical, cuarta edición, 1996, párrafos 869 a 874), y del Convenio núm. 98; alienta al Registro Nacional y a SITRARENA para que a partir del acuerdo no formalizado alcanzado entre ellos en el proceso de negociación, subsanen rápidamente en el documento "negociación colectiva" todos los aspectos controvertidos y urge al Gobierno a que se asegure de que la Comisión Nacional de Homologación y Ratificación -- integrada por Ministros y cuyas funciones actuales son incompatibles con los principios de la negociación colectiva -- no altere el contenido de lo que acuerden las partes de manera definitiva; y pide al Gobierno que le comunique los resultados del proceso contencioso administrativo sobre el asunto planteado en la presente queja, que actualmente está en fase de conclusiones."¹⁶²

La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, considera que pueden efectuarse negociaciones entre los servidores públicos y la administración activa, pero de conformidad con el Reglamento en estudio, teniendo presente las excepciones del artículo 2¹⁶³, así como las materias que no pueden ser objeto de negociación señaladas en el artículo 5. La Autoridad Presupuestaria será un órgano asesor de la Comisión Nacional de Homologación y Ratificación de la

¹⁶² Queja contra el Gobierno de Costa Rica presentada por la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN) y el Sindicato de Trabajadores y Pensionados del Registro Nacional y Afines (SITRARENA) Informe Num. 320, Caso(s) núm(s). 2030. documento: (Vol. LXXXIII, 2000, Serie B, núm. 1)., Citada por Movimiento Sindical Costarricense, Op.Cit., p. 53.

¹⁶³ El artículo 2 del Reglamento establece literalmente que:

"Quedan excluidas del ámbito de aplicación del presente reglamento:

- a) El personal de las instituciones públicas en las cuales se encuentre vigente una convención colectiva de trabajo o un laudo arbitral. Debe entenderse que esta exclusión es referida a las categorías de personal expresamente cubiertas por la convención o el laudo y en las materias contenidas en estos instrumentos.
- b) Los jefes y representantes institucionales con nivel de gerencia y con facultades de gestión, así como aquellos indicados expresamente en los artículos 4 y 5, incisos a), b), c), f), i), j)..., del Estatuto de Servicio Civil. Tampoco podrán beneficiarse directa o indirectamente de los resultados de la negociación."

Negociación Colectiva en el Sector Público y deberá pronunciarse sobre el impacto presupuestario de lo convenido proyectado al menos dos años.

En nuestro criterio podemos distinguir cuatro debilidades en dicho Reglamento. Primero que su utilización ha sido muy limitada. Por otro lado, el Reglamento excluye la negociación sobre cualquier tema económico salarial o que pueda tener impacto sobre el presupuesto de la entidad pública que está negociando. Asimismo los acuerdos negociados, son remitidos a una comisión de homologación constituida por Ministros de Estado, la cual podía suprimir el convenio, situación que sin duda es injusta y viola los principios fundamentales del derecho a la negociación colectiva. Finalmente se tiene que directriz es un instrumento inferior a la ley y puede ser modificado en cualquier momento por el Poder Ejecutivo, por lo que no resulta una garantía efectiva.

A raíz de todos estos problemas y de las recomendaciones hechas por la O.I.T, el gobierno decide dar a la luz jurídica un nuevo Reglamento para la Negociación Colectiva en el Sector Público.

B) Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público

El "Reglamento para la negociación de las convenciones colectivas en el Sector Público", se decreta por medio de La Gaceta No. 115 del viernes 15 de junio del 2001.

Dentro de los motivos para la promulgación del Reglamento se tiene que L.G.A.P y la jurisprudencia de la Sala Constitucional reconocen la existencia de servidores que no ejercen gestión pública dentro de la Administración Pública, además reconocen la aplicación del derecho común para los empleados, obreros y trabajadores de las empresas y de los servicios económicos del Estado. Todos estos elementos permiten la existencia y aplicación de un régimen de empleo laboral para tales servidores, dentro del que es posible la negociación colectiva.

Asimismo establecen que este Reglamento se dicta con el espíritu de lograr un equilibrio entre las normas y los principios constitucionales, estableciendo reglas especiales que garanticen por una parte los derechos de los servidores públicos y por otra, las potestades públicas, la eficiencia y la continuidad en los servicios públicos y bloque de legalidad de la Administración Pública.

Queda establecido que este Reglamento es una respuesta concisa a las resoluciones de la Sala Constitucional que acabamos de estudiar. No obstante, los sindicatos no están satisfechos y consideran que es una copia de la directriz de 1992 y que su elaboración no es más que un decreto improvisado para presentar en la 89 Conferencia de Trabajo de la O.I.T., posición que compartimos, en el sentido de que fue un decreto improvisado para presentar en la Conferencia.

Ahora bien, el Reglamento establece que se aplicará a todo el personal de Empresas Públicas del Estado o pertenecientes a alguna de sus instituciones y a las Instituciones del Estado que por su régimen de conjunto y por los requerimientos de su giro puedan estimarse como empresas industriales o mercantiles comunes, independientemente de que se presten servicios

económicos en régimen de monopolio o en régimen de competencia. De la misma manera, el Reglamento se puede aplicar a los obreros, trabajadores y empleados del resto de la Administración Pública, en cuanto no ejerzan como titulares, competencias de derecho público, otorgadas mediante ley o Reglamento.¹⁶⁴

Por otro lado quedan automáticamente excluidos de la aplicación de este Reglamento,

a) “Los Ministros, Viceministros, Oficiales Mayores, el Procurador General y Procurador General Adjunto, el Contralor General y Subcontralor General y el Defensor y Defensor Adjunto de los Habitantes de la República.

b) El personal de las empresas o instituciones a las que se refiere el artículo anterior, cuando se trate de quienes ocupen los cargos de miembros de Juntas Directivas, Presidentes Ejecutivos, Directores Ejecutivos, Gerentes, Subgerentes, Auditores, Subauditores o jefes de las dependencias internas encargadas de la gestión de ingresos o egresos públicos.

c) El personal de cualquiera de las administraciones mencionadas en el artículo anterior, cuando ya se encontraren cobijados por un laudo arbitral o por otra convención colectiva, sin perjuicio de poder negociar conforme con las normas aquí establecidas, una vez que concluya el plazo de vigencia de esos

¹⁶⁴ VER Reglamento para la negociación de las convenciones colectivas en el Sector Público, publicado en La Gaceta No. 115 del viernes 15 de junio del 2001, Art. 1 y 2.

instrumentos colectivos, si no se prorrogaren conforme con la ley o a sus propias disposiciones.

d) El personal indicado en los artículos 3, 4 y 5 del Estatuto del Servicio Civil, con la salvedad de los trabajadores interinos mencionados en este último numeral, los que si podrán derivar derechos de las convenciones colectivas a que se refiere este Reglamento."¹⁶⁵

El Capítulo II trata de las materias que pueden ser objeto de negociación. Es importante recalcar que el Reglamento permite negociar sobre aspectos secundarios o accidentales, no sobre aspectos medulares del contrato de trabajo.

Este es otro campo en el que los sindicatos nacionales no están de acuerdo. En primera instancia tenemos las materias que pueden ser objeto de negociación en las que no existe una discusión abierta al respecto¹⁶⁶:

- Los derechos y garantías sindicales tanto para los dirigentes de las organizaciones sindicales, como para los sindicatos como personas jurídicas. Estos derechos comprenden los de reunión, facilidades para el uso de locales, permisos con o sin goce de salario para los dirigentes, entre otros. Y todo lo contenido en la Recomendación No. 143 de la O.I.T. o en las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical. Todo sin alterar el normal funcionamiento y la continuidad de los servicios prestados

¹⁶⁵ VER Reglamento para la negociación de las convenciones colectivas en el Sector Público, publicado en La Gaceta No. 115 del viernes 15 de junio del 2001, Art 2.

¹⁶⁶ Ibid, art.3.

- Todo lo relacionado con la aplicación, reglamentación e interpretación de la convención colectiva.
- La aplicación de sanciones disciplinarias.
- La elaboración interna de manuales descriptivos de puestos y la aplicación de procedimientos internos para la asignación, calificación, de puestos dentro de los límites de la legislación.
- Las medidas de seguridad e higiene y de salud ocupacional
- Procedimientos y políticas de asignación de becas y estímulos laborales.
- La creación y funcionamiento de órganos bipartitos y paritarios.
- Derecho de contar con la información de los proyectos o decisiones que se estén llevando a cabo.
- Derecho a ser atendidos y respondidas sus solicitudes por los jefarcas.
- Otras materias o beneficios que no excedan la competencia del órgano administrativo que suscribe la convención.

Ahora bien, los sindicatos tienen problemas con las siguientes disposiciones del Reglamento en cuanto a las materias objeto de negociación, en la que nos encontramos en total concordancia:

- La fiscalización de la administración de los regímenes de ingreso, promoción y carrera profesional, sin perjuicio de los que establezcan

las normas legales y reglamentarias que existan en cada institución o dependencia, las cuales serán de acatamiento obligatorio.

- Establecimiento de incentivos salariales a la productividad, siempre y cuando acuerden en el marco de las políticas que las Juntas Directivas de cada entidad o el mismo Poder Ejecutivo hayan diseñado de previo en cuanto a sus objetivos generales y límites de gasto público.
- Lo relacionado con la asignación, cálculo y pago de todo tipo de pluses salariales, tales como dedicación exclusiva, disponibilidad, desplazamiento, zonajes, peligrosidad, siempre y cuando las negociaciones respeten el marco general de las leyes, los reglamentos emitidos por el Poder Ejecutivo y las directrices generales de la Autoridad Presupuestaria en estas materias.

Además no estamos de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento, por cuanto establece que cuando se trate de erogaciones que afecten el Presupuesto Nacional o el de una institución en particular, las convenciones están restringidas a los que establece el Reglamento y a las normas constitucionales en materia de presupuestos públicos. La falta de observancia de esta normativa implicará la nulidad absoluta de lo negociado.

Para los sindicatos estas normas son solamente otra muestra de la injerencia del Gobierno en las negociaciones y de la intervención de la autoridad presupuestaria en las convenciones negociadas.

De conformidad con el Reglamento se encuentran legitimados para negociar los sindicatos que demuestren tener la mayor cantidad de afiliados en cada institución. Y en caso de que no hubiera acuerdo entre ellos para negociar de manera conjunta, se negociará con el que tenga la mayor cantidad de afiliados. Para el caso de los sindicatos de oficio o gremiales se les permitirá celebrar una negociación independiente que solamente cubre a sus miembros.

Las instituciones que estén dispuestas a negociar, deberán acreditar una delegación del más alto nivel, escogida por el jerarca de la institución. No podrá formar parte de esta delegación una persona que vaya a ser beneficiada por la negociación. Si hay problemas acerca de la legitimación de las partes se podrá pedir al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que haga las designaciones correspondientes.

Cuando los sindicatos tengan el proyecto de convención colectiva listo, lo presentarán al patrono para que en un plazo no mayor de quince días establezca la delegación correspondiente. Si varias organizaciones se presentan a negociar deberán tener un proyecto unitario previo a la negociación.

Si las partes gustan, de manera no obligatoria, se podrá apersonar el Ministerio de Trabajo a las negociaciones.

Lo aprobado en forma definitiva por la mesa negociadora será válido entre las partes y tendrá una vigencia de uno a tres años. Copia de lo negociado en

filme se enviará a la Dirección General de Asuntos Laborales del Ministerio de Trabajo, para su registro y custodia.

Se creará una Comisión de Políticas para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, la cual estará integrada por el Ministro o Viceministro de Trabajo, quien presidirá, el Ministro o Viceministro de Hacienda, el Procurador General de la República o el Adjunto, el Director General del Servicio Civil y un representante de la institución que va a negociar.

La comisión revisará la solicitud de negociación junto con el proyecto, una opinión del ente interesado y el nombramiento del representante que formará parte de la Comisión; definirá las políticas de negociación para el caso, tomando en cuenta las posibilidades legales y presupuestarias y mantendrá el contacto necesario con la delegación de la institución.

Dicha comisión tendrá la asesoría de la Procuraduría General de la República y de todos los demás órganos que se considere pertinentes.

Las convenciones colectivas que se negocien tendrán los efectos del artículo 62 constitucional y los artículos 54 y 55 del Código de Trabajo. No obstante, en casos de cuestiones que afecten la legalidad presupuestaria, su eficacia quedará condicionada a la inclusión en la Ley de Presupuesto y a la aprobación de la Contraloría en caso que afecte los presupuestos de las instituciones.

Las normas de la convención serán de acatamiento obligatorio para las partes y hasta podrá ser llevado ante los Tribunales.

En caso de que haya dudas sobre la interpretación de este Reglamento se podrá usar lo dispuesto por la L.G.A.P, salvo lo que respecta al procedimiento negocial y a los efectos de la negociación. En dichos casos se podrá utilizar el Código de Trabajo y subsidiariamente las fuentes de derecho público que contiene L.G.A.P.

El primer intento de negociar con el Reglamento se dio recientemente, cuando el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) formuló ante la Procuraduría General de la República una consulta¹⁶⁷ relacionada su naturaleza jurídica, con el fin de saber si tienen la posibilidad jurídica de celebrar una convención colectiva con el Sindicato del Instituto, en los términos establecidos por el Reglamento.

Estima la Procuraduría que la solicitud de AyA carece de fundamentación, pues de conformidad con su Ley Orgánica, se debe "...acompañar la opinión de la asesoría legal respectiva." No obstante, opina la Procuraduría que ese punto no es tan importante si para lo que se necesita es para saber si existe el sustento jurídico para suscribir una convención colectiva con sus empleados. Ello por cuanto la Procuraduría había establecido anteriormente que el Reglamento "... contiene un mecanismo especial de negociación colectiva que puede ser utilizado tanto por organismos con régimen de empleo de naturaleza laboral, como por los

¹⁶⁷ Procuraduría General de la República, Dictamen No. C-121-2002, dirigido a Ligia Céspedes González, del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 15 de mayo de 2002.

que tienen uno de carácter público”.¹⁶⁸ El fundamento para esta afirmación se encuentra en el artículo primero del reglamento.

El artículo 1 del Reglamento autoriza la negociación dentro de las empresas o servicios económicos del Estado¹⁶⁹. Además también se permite la negociación para organismos del resto de la Administración Pública, es decir para los que no tengan la naturaleza de empresa o servicio económico del Estado.

Por las razones esgrimidas, la Procuraduría estima que no importa la naturaleza de AyA, ya que la posibilidad de negociar por medio del Reglamento se encuentra “abierta”: si califica como empresa o servicio económico del Estado, puede negociar con todos sus trabajadores, considerando las salvedades del Art. 2 inciso b) del Reglamento y si no tuviera la indicada naturaleza, podría hacerlo con quienes no participen de la gestión pública, en los términos del Art. 1 inciso b) del Reglamento.

Este Reglamento ha sido considerado como la “panacea” del Gobierno de la República. Se le ha llamado la solución a todos los problemas respecto de la aplicación, suscripción y reglamentación de los convenios colectivos en el sector público, con el fin de mejorar las condiciones laborales de cierto número restringido de servidores públicos.

Que el Gobierno tenga esta creencia no quiere decir que el Reglamento se ajuste a las necesidades de los sindicatos de ahora. Creemos que ha mejorado en el sentido de que elimina la participación de una Comisión de homologación,

¹⁶⁸ VER Dictamen No. C-100-2002, del 17 de abril del 2002.

¹⁶⁹ En este caso, la Procuraduría nos remite a L.G.A.P, Art. 111, inciso 3 y 112 inciso 2.

que solamente su existencia es ridícula, además es mejor, ya que amplía un poco la cantidad de personas quienes pueden participar de las negociaciones.

De último momento se presenta la Procuraduría y establece que las posibilidades de suscribir convenciones colectivas está “abierta” sin importar la naturaleza del organismo del que se trate.

Estamos frente a un Reglamento que podría ser de verdad una solución temporal al problema. Lo que queda es especular sobre el futuro, ya que muchas cuestiones quedan todavía bajo el halo de la incertidumbre, por ejemplo si los sindicatos van a impulsar el uso del Reglamento entre su gremio, y si es utilizado, las opiniones de la Comisión que fue creada por este, serán pensadas como nuevas políticas a seguir o si esta Comisión será considerada como un residuo de la Comisión de Homologación de la Directriz de 1992.

SECCIÓN II Implicaciones de la declaratoria de inconstitucionalidad de las Convenciones Colectivas

“Estamos convencidos que este fallo de la Sala IV constituye el más drástico golpe que se le pueda propinar a TODO el movimiento sindical del país, la más severa amputación que se le pueda hacer a toda la legislación laboral costarricense... Es un acto de soberana hipocresía atacar las convenciones colectivas con este tipo de argumentos, cuando en verdad lo que se busca es lesionar las conquistas y garantías mínimas de la inmensa mayoría de trabajadores y trabajadoras del sector público.”¹⁷⁰

Estas afirmaciones del Sindicato de trabajadores de la Universidad de Costa Rica (SINDEU), resumen las posiciones de los sindicatos de nuestro país en torno a las resoluciones de la Sala Constitucional del año 2000.

A) Consecuencias reales

El propósito de esta sección es hacer un breve recuento de lo que ocurrió en nuestro país con posterioridad a las resoluciones 4453-2000 y la 9690-2000 de la sala Constitucional. Se afirma que toda acción tiene una reacción y como

¹⁷⁰ Secretaría General del SINDEU, Correo Sindical, No. 141, año 6, del jueves 8 de junio del 2000.

primera respuesta ante la resolución 4453-2000 de la Sala Constitucional, los sindicatos empezaron a ejercer una presión muy fuerte en contra del Gobierno, pues consideraron que la resolución no dejaba en claro su parte dispositiva, en especial respecto de las Universidades y a las Municipalidades. Fue así como nació a la vida el voto de aclaración y adición a finales del 2000, el voto establece que no ha lugar las peticiones de los múltiples gestionantes de las organizaciones sindicales, por que establece que las sentencias de la Sala no pueden ser recurridas. De todos modos, en nuestro criterio la Sala sí aclara la sentencia anterior, ya que analiza cada una de las mayores peticiones presentadas.

Establece en ese momento que en ningún momento ha indicado que no se pueda negociar en alguna entidad pública en particular y mucho menos en las Municipalidades o Universidades Públicas. Lo que corresponde es que cada Administración determine cuáles empleados pueden negociar y cuáles no, lo que en nuestro criterio es otra vez una intromisión de la Administración en los procesos negociales.

Al verse los sindicatos del sector público ahora sí, sin ninguna forma de protegerse y de mejorar sus condiciones económicas, sociales y laborales por medio de la negociación colectiva, empiezan a presionar al Gobierno y es así como el Poder Ejecutivo emitió un nuevo Reglamento de Convenciones Colectivas en el Sector Público. Este reglamento derogó la directriz anterior y el acuerdo del Consejo No. 162. No obstante, el nuevo Reglamento es criticado también por los sindicatos.

Ante las disputas acerca de la posición de las Municipalidades la Procuraduría dicta una resolución en la que indica que no es permitido negociar convenciones colectivas en el sector público, salvo en las empresas públicas, por lo que estima que son inconstitucionales las convenciones en las Municipalidades. Ante tal situación los sindicatos anuncian medidas de presión y solicitan al Consejo de Gobierno que se aparte del criterio de la Procuraduría. Además se le solicita que entregue soluciones reales al asunto.

Como primera medida se le solicita a la Procuraduría por medio del Ministro de Trabajo, que aclare su posición anterior. Entonces la primera aclaración se da en el sentido de que no se puede negociar con base en el Código de Trabajo, pero sí con base en el Reglamento de Negociación de convenciones Colectivas del Sector Público, lo cual es comunicado por el Ministro de Trabajo como la solución.

El 22 de enero del 2002, se realiza un acta de compromiso o acuerdo sobre la vigencia de las convenciones colectivas de trabajo en el sector público y municipal, en el que participaron organizaciones sindicales, representantes de los trabajadores municipales de Costa Rica y el Gobierno de la República, representado por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Lic. Bernardo Benavides y en calidad de garantes Monseñor Ángel San Casimiro, Director Nacional de la Pastoral Social de la Iglesia Católica y el Lic. José Manuel Echandi, Defensor de los Habitantes de la República.

La importancia de dicho acuerdo es que forzó al gobierno a plantear la reconsideración de los dictámenes C-184-2001 y C-001-2002 de la Procuraduría, sobre la posición de las convenciones colectivas de las Municipalidades. Además

el señor Ministro se comprometió a que si no se reconsideraban las posiciones de la Procuraduría, él iba a plantear una solicitud ante el Consejo de Gobierno para que adopte un acuerdo por medio del cual se aparten de los criterios de la Procuraduría.

Los sindicatos como contraparte se comprometieron a no ir a huelga, como lo tenían acordado.

Además el gobierno se comprometió a enviar a la Asamblea Legislativa, en el periodo extraordinario, los siguientes proyectos de ley:

- Reforma al artículo 192 de la Constitución Política
- Ratificación de los Convenios Internacionales No. 151 y 154 de la O.I.T.
- Transformación del Reglamento para la Negociación de convenciones colectivas en el sector público en ley, haciéndole ciertas modificaciones.

Asimismo se comprometieron a revisar los últimos despidos de varias Municipalidades, como la de Escazú y Guácimo.

Ciertos resultados dio el acuerdo firmado en ese día, ya que la Procuraduría se volvió a pronunciar respecto del tema de las Municipalidades y estableció que "... se posibilita la vigencia de las convenciones colectivas de trabajo en las corporaciones municipales, de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 54 y siguientes del Código de Trabajo, con observancia

de las prohibiciones señaladas por la Sala Constitucional para quienes realizan gestión pública (jerarcas institucionales y órganos de control legal y financiero).”

Asimismo en abril del 2002 el Presidente de la República, Dr. Abel Pacheco y el Ministro de la Presidencia, Danilo Chaverri, decretan la ampliación de la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa¹⁷¹, con el fin de que se conozca un proyecto de ley nuevo para la negociación de convenciones colectivas en el sector público y la adición de un inciso 5) al artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública.

B) Caso No. 2104, queja contra el Gobierno de Costa Rica ante el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T.

La Asociación Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Costa Rica (SINDEU), el Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la Caja Costarricense de Seguro Social e Instituciones Afines (SIPROCIMECA) y el Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC), presentan quejas contra el Gobierno de Costa Rica ante el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T.

El SINDEU explica que las asociaciones sindicales de la Universidad Estatal, al igual que las organizaciones del sector municipal y de las instituciones autónomas han venido suscribiendo convenciones colectivas con fundamento en los convenios de la OIT y la Constitución. Además considera que el voto Núm.

¹⁷¹ Decreto Ejecutivo No. 30373-MP, del 22 de abril de 2002, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 94, el viernes 17 de mayo del 2002.

4453-00 ha mostrado un criterio absolutamente adverso a la posibilidad jurídica de suscribir convenciones colectivas en el sector público.

Asimismo considera que las únicas personas quienes se deberían excluir son los que ostentan cargos jerárquicos de autoridad o cargas en los que se realiza gestión pública.

SIPROCIMECA destaca que el criterio de la jurisprudencia de la Sala Constitucional impide a los funcionarios regidos por una relación de carácter estatutaria negociar su condiciones de trabajo.

El SINDEU alega que por una huelga las autoridades universitarias incurrieron en prácticas laborales desleales en contra del dirigente sindical Sr. Luis Enrique Chacón. Además explica que a pesar de los compromisos asumidos desde hace años por las autoridades no se ha procedido a la ratificación de ciertos convenios de la O.I.T.

El Gobierno de Costa Rica declara que la cuestión de la negociación colectiva en el sector público a raíz del voto número 4453-2000 de la Sala Constitucional ya había sido planteada a los órganos de control de la O.I.T., por una organización sindical. Es así como el gobierno se remite a la documentación enviada al respecto.

El Consejo de la Universidad de Costa Rica reafirma que todos los derechos adquiridos por los funcionarios universitarios mediante la convención colectiva se mantienen y se mantendrán.

El Gobierno envió copia de las resoluciones en cuestión y se refiere al reciente reglamento del Poder Ejecutivo del 31 de mayo de 2001, que regula el

derecho de la negociación colectiva de conformidad con el Convenio No. 98, que contó con la asistencia técnica de la O.I.T. El Comité toma nota de todo esto. Asimismo el Gobierno informa de la sumisión ante la Asamblea Legislativa de los proyectos de ley de aprobación de los Convenios No. 151 y 154 de la O.I.T., relativos a la negociación colectiva en el sector público.

El Gobierno establece que las prácticas desleales ya fueron corregidas, por lo que le solicita a los sindicatos que se abstengan de presentar esta denuncia, ya que las actuaciones ya fueron subsanadas.

El Comité llega a las conclusiones siguientes:

- a) “el Comité expresa su profunda preocupación ante la situación existente en lo que respecta al derecho de negociación colectiva en el sector público que viola en forma grave el Convenio Num. 98 y expresa la firme esperanza de que esta cuestión podrá ser resuelta una vez que la Asamblea Legislativa ratifique los Convenios Núms. 151 y 154 de la O.I.T;
- b) el Comité pide al Gobierno que en lo que respecta a la cuestión de las prácticas laborales desleales constatadas por la autoridad administrativa, le mantenga informado de todo recurso que se plantee y de toda nueva decisión que se adopte al respecto, y
- c) el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado del resultado de la denuncia presentada ante los tribunales por la autoridad administrativa

después de constatar violaciones del Ministerio de Educación en materia de permisos sindicales.”¹⁷²

Como podemos observar muchas son las implicaciones de las resoluciones del año dos mil. Ahora nada más nos queda especular sobre qué será lo que va a acontecer en el plano de la materia de los derechos sindicales en Costa Rica. Asimismo tenemos que pensar en cuál será el rumbo que tomará el gobierno de turno sobre esta materia.

Lo que sí queda claro es que los sindicatos van a continuar con fuertes presiones sociales para que el gobierno le reconozca a los servidores públicos todos sus derechos contenidos en la legislación internacional, como lo son los convenios de la O.I.T., en especial los convenios No. 151 y 154. Durante la segunda semana de junio del 2002 se llevará a cabo la Conferencia Internacional de Trabajo donde se volverá a conversar sobre el caso de Costa Rica y la queja interpuesta que hemos analizado. Solamente esperamos que fruto de dicha Conferencia las cosas cambien en nuestro país y de verdad se logre llegar a un auténtico disfrute de los derechos laborales colectivos en nuestro país.

¹⁷² O.I.T., Caso Núm. 2104, Informe en que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación, queja contra el Gobierno de Costa Rica interpuesta por la Asociación Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Costa Rica (SINDEU), el Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la Caja Costarricense de Seguro Social e Instituciones Afines (SIPROCIMECA) y el Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC).

CONCLUSIÓN GENERAL

La negociación colectiva, es solamente uno de los tres elementos necesarios para poder expresar que gozamos de un legítimo Derecho Colectivo de Trabajo. Tales elementos son la libertad sindical, es decir la posibilidad de que un trabajador se afilie o no a una organización sindical y la pueda constituir libremente; la huelga, vista como el derecho que tienen los trabajadores de hacer valer sus derechos y finalmente la negociación colectiva, que es la posibilidad de que los trabajadores logren la materialización de sus pretensiones de mejoramiento de las condiciones económicas, sociales y laborales por medio de instrumentos jurídicos legales. Todos estos elementos están ineludiblemente interrelacionados, ya que la no existencia de uno de ellos o su limitación no nos permite señalar la presencia de un derecho colectivo de trabajo verdadero. Su tratamiento y protección entonces debe ser integral.

Costa Rica, como nación, siempre se ha vanagloriado de ser un Estado libre y democrático, amante de la paz social y de tener múltiples garantías sociales, económicas, culturales y laborales a escala constitucional.

Sin embargo, con la emisión de la Ley General de la Administración Pública en 1979 algunos sectores pretendieron eliminar la posibilidad de firmar y ratificar convenciones colectivas de trabajo en el sector público. A pesar de que Costa

Rica ya había adquirido compromisos internacionales con la ratificación de los convenios 87 y 98 de la OIT.

La discusión sobre las posibilidades de negociación colectiva ha sido superada a nivel internacional y más bien existe uniformidad en reconocer a los servidores públicos el derecho de negociar colectivamente, a tenor del Art. 4 del convenio 98 de la OIT, salvo ciertas excepciones. Pero risiblemente en nuestro país continuamos discutiendo si en nuestro ordenamiento jurídico existe una norma que expresamente permita a los trabajadores de la Administración Pública negociar el mejoramiento de sus condiciones de empleo por medio de convenciones colectivas de trabajo u otras formas de negociación.

Concluimos que sí existen suficientes regulaciones normativas en nuestro ordenamiento jurídico que permiten al Estado a fomentar la creación de negociaciones colectivas entre las organizaciones de trabajadores y sus respectivos patronos, incluso en el sector público.

El Código de Trabajo, en la materia de convenciones colectivas, claramente se consagra la fuerza de ley de las convenciones colectivas, su ámbito de aplicación y la obligatoriedad del patrono particular de suscribir convenciones colectivas con el respectivo sindicato cuando su empresa o determinado centro de producción emplee los servicios de más de la tercera parte de sus trabajadores sindicalizados. Ahora bien nos entregamos al análisis para el sector público, énfasis de nuestra investigación. Nos parece muy claro que en el Código de

Trabajo *no se excluye expresamente* la celebración de convenciones colectivas para el sector público. A la conclusión a la que arribamos es que mientras para el patrono particular y sus sindicatos en ciertas condiciones es obligatorio suscribir convenciones colectivas, para el Estado y sus sindicatos, la suscripción es facultativa.

Tenemos que recordar que las negociaciones colectivas de trabajo son sinónimo de equilibrio. Es decir la posibilidad de suscribir instrumentos de negociación colectiva logran establecer un equilibrio entre los factores de la producción, entre el patrono o patronos y los trabajadores con sus respectivos sindicatos, con el fin de llegar a establecer paz y justicia social y es nuestro criterio que el instrumento idóneo para lograrlo son las convenciones colectivas de trabajo.

Actualmente la situación no se encuentra del todo clara, por lo que han surgido diversas interpretaciones de la sentencia. Por un lado se sostiene la inconstitucionalidad de las convenciones colectivas en todo el Sector Público, salvo para ciertos trabajadores de las empresas o servicios económicos del Estado. Por otra parte y en oposición tenemos a los que consideran que se autorizó la negociación colectiva para toda la Administración Pública, con excepción de aquellos funcionarios en la Administración del Estado. Compartimos la segunda posición al respecto, ya que además de encontrar fundamento en la legislación vigente contamos con los convenios internacionales que suplen cualquier laguna que pudiera tener nuestra legislación. De tal manera

consideramos que las resoluciones 4453-2000 y 9690-2000 facultan al Estado a suscribir convenciones colectivas de trabajo con sus servidores. Al mismo tiempo entendemos que se deben de excluir a ciertos servidores por su funciones especiales. No obstante dicha exclusión debe hacerse por medio de lo establecido por el Convenio 98 en su artículo 6, tomando en cuenta lo mencionado por la Comisión de Expertos de la OIT, así quedarían excluidos únicamente los funcionarios con competencias de autoridad, o como lo establece la Sala funcionarios que ejerzan gestión pública.

Pero de todos modos le correspondería a la misma Administración definir qué grupo de trabajadores se encuentran excluidos de la negociación colectiva, cuestión que como lo ha dejado ver la Sala Constitucional se trata de un asunto de mera legalidad ajeno al control constitucional.

La sentencia 4453-200 dejó una laguna para el caso de las Municipalidades y Universidades Públicas. Por ese motivo se tuvo que acudir a un voto de adición y aclaración, para que se pusiera en términos claros la suerte de estas Instituciones. En esa sentencia la Sala consideró que en ningún momento ha dictaminado la supresión de las convenciones en las Municipalidades o Universidades. Esta afirmación es totalmente contradictoria a lo que en realidad se percibe en la redacción del voto. Tanto es así que la Procuraduría continuó con la restricción de la suscripción de convenciones colectivas para las Municipalidades. No obstante, como un presagio de evolución positiva dentro de la libertad sindical costarricense, el criterio de dicho órgano asesor cambió

sustancialmente, sosteniendo que en aplicación de las resoluciones de la Sala Constitucional se autoriza y se consideran constitucionales la suscripción de convenciones colectivas de trabajo en las Municipalidades.

¿Qué debemos de concluir con esta actuación de la Procuraduría? Que el derecho de los trabajadores del Sector Público a suscribir convenciones colectivas de trabajo *debe extenderse* a todas las administraciones públicas, no solamente a las empresas y servicios económicos del Estado, con exclusión únicamente de los funcionarios que realizan actos de gestión pública.

Es nuestro criterio que la negociación colectiva más bien debería ser reforzada por nuestros Magistrados y Procuradores. Este es el medio más eficaz y efectivo para mantener actualizadas las relaciones obrero patronales y las condiciones laborales en que se ha de prestar sus servicios los trabajadores.

La Organización Internacional de Trabajo, ha decretado varios convenios colectivos que apagarían todas las dudas acerca de la legalidad y constitucionalidad de las convenciones colectivas en el sector público. Los Convenios 151 y 154 de la O.I.T. llenarían todos los vacíos legales que permitieron que se declararan inconstitucionales las convenciones. Hasta hace pocos meses el Poder Ejecutivo, al mando del Dr. Miguel Ángel Rodríguez, presentó dos proyectos de ley para la aprobación de dichos convenios por la Asamblea Legislativa. No obstante, con el nuevo gobierno de don Abel Pacheco, notamos que dichos proyectos no están dentro de los primeros 15 proyectos de

ley con el carácter de prioritario de la Asamblea Legislativa. Queda la esperanza que con todo el remolino político que ha sufrido nuestro país, alguno de los señores Diputados ejerza presión para que se aprueben dichos proyectos.

Lo más preocupante es que la respuesta dada por el Gobierno de la República presenta un Decreto con un Reglamento que no satisface las necesidades, ni las expectativas legítimas del movimiento sindical costarricense y en fin de los trabajadores. Y es que volvemos al mismo problema de las limitaciones de índole salarial, porque ahora este es el único medio legítimo para negociar, al haberse declarado inconstitucionales las convenciones colectivas. Entonces, ¿cómo va a afrontar el trabajador promedio el alto costo de la vida? Pues tendrá que contentarse con negociar por medio de un Reglamento que parte de un decreto ejecutivo que tiene rango inferior a la ley. Consideramos que si la única respuesta va a ser el Reglamento entonces este debería transformarse en Ley de la República.

Finalmente si no logramos que el Gobierno ratifique los Convenios de la OIT, coincidimos con los sindicatos en el sentido de que el artículo 111 de la Ley General de la Administración Pública debe reformarse, en la medida en que agregue un inciso más, el cual lea: "Tienen derecho a negociar convenciones colectivas de trabajo, conforme con lo dispuesto por el artículo 62 de la Constitución Política, tanto en las empresas públicas y servicios económicos del Estado como en el resto de la Administración Pública, todos los empleados públicos quienes no participen de la gestión pública administrativa, entendida esta

como la función de conducción superior de gerencia de la Administración Pública, que incluye a los funcionarios de elección popular, a los funcionarios quienes tengan la representación legal de la institución, los funcionarios de fiscalización superior y a los funcionarios de confianza.”

BIBLIOGRAFIA

AVILA GONZALEZ (Jenny María) y otro
Influencia de la Jurisprudencia de la Sala Constitucional en el Derecho de Trabajo Costarricense: octubre de 1989 a mayo de 1993. San José, Tesis para optar por el Grado de Licenciados en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1994.

BAUTISTA RIVAS (Oscar)
Las convenciones colectivas de trabajo en el sector público, San José, Publicaciones IJSA, primera edición, 1997.

BLANCO VADO (Mario)
 Comentarios a la sentencia No. 1696-92, -sobre laudos- de la Sala Constitucional, Revista Ivstitia, San José, No. 70, año 6, octubre de 1992.

BLANCO VADO (Mario)
La Negociación Colectiva: Centroamérica Y República Dominicana, San José, Organización Internacional Del Trabajo, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), mayo de 1999.

BLANCO VADO (Mario)
 La Negociación Colectiva de Facto en la Administración Pública Costarricense. Revista Americana e Italiana de derecho de Trabajo, No. 6, año III, 1990.

CABANELLAS DE TORRES (Guillermo)
Diccionario Jurídico Elemental, Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta S.R.L., 1988.

CASTRO MENDEZ (Mauricio)
Comentarios sobre la situación de la libertad sindical en Costa Rica, Estudio realizado para ANEP-COSIBA-FETRAL-CTRN, San José, septiembre, 2001.

Código de Trabajo, Ley No. 2 de 26 de agosto de 1943, San José, Editorial Juritexto, tercera edición revisada por Mario Blanco Vado, 2002.

Código Municipal. Ley No. 4574 de 4 de mayo de 1970, San José, Investigaciones Jurídicas, S.A., 3ra. Edición, 1994.

Conferencia Internacional de Trabajo
Actas sobre el Caso de Costa Rica y el Convenio 98 de la Organización Internacional de Trabajo, llevado a estudio el 12 de junio del 2001 durante la 89 Conferencia Internacional de Trabajo, hojas poligrafiadas, 16 de junio del 2002.

Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre 1949, concordada y anotada con Jurisprudencia de la Sala Constitucional, CÓRDOBA ORTEGA (Jorge) y otros, primera edición, San José, 1996.

DE LA CUEVA (Mario)

El Nuevo Derecho Mexicano de Trabajo, México, Editorial Porrúa, S.A., primera edición, 1979.

Decreto No. 13730-TSS, de 2 de julio de 1982.

Decreto No. 13963-TSS, de 18 de octubre de 1982.

Decreto No. 23847-MTSS, de 22 de noviembre de 1994.

Decreto Ejecutivo No. 11203-TSS, de 19 de febrero de 1980.

Decreto Ejecutivo No. 30373-MP, de 22 de abril de 2002, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 94, el viernes 17 de mayo del 2002.

Decreto Ejecutivo No. 16965-TSS-P, de 30 de abril de 1986.

Directrices del Consejo de Gobierno del 7 de noviembre de 1979.

Directrices del Consejo de Gobierno del 2 de octubre de 1980.

Directrices del Presidente de la República, conocidas y acogidas por el Consejo de Gobierno en sesión No. 135 del 2 de octubre de 1980.

DURANTE CALVO (Marco)

Derechos Laborales Colectivos en el Sector Público, San José, primera edición, Editorial IJSA, mayo del 2002.

Entrevista con el Lic. Mauricio Castro Méndez, Abogado de la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP), febrero 2001.

ESCOLÁ (Héctor Jorge)

Compendio de Derecho Administrativo, Buenos Aires, Editorial de Palma, 1984.

ERMIDA URIARTE (Oscar)

Sindicatos en Libertad Sindical, Montevideo, Colección JVS, primera edición, 1985.

Estatuto de Servicio Civil, Ley No. 1581 de 30 de mayo de 1953, 4565 de 4 de mayo de 1970 y 6155 de 28 de noviembre de 1977, San José, Imprenta Nacional, 1984.

Extra (periódico), sábado 13 de enero de 2001.

Grzetich (Antonio)

Cláusulas Normativas y Obligacionales, texto contenido dentro de la Antología de Derecho Laboral III, Parte II, 2000.

GUTIÉRREZ PORRAS (Luz Marina)

Notas esenciales del régimen de empleo público costarricense. Revista de Ciencias Jurídicas, San José, No.87, may.-ago. 1998.

La Nación (periódico), viernes 12 de enero de 2001.

La Nación (periódico), domingo 28 de enero de 2001.

La Nación (periódico), viernes 12 de enero de 2001.

La Nación (periódico), martes 23 de enero de 2001.

La Prensa Libre (periódico), martes 15 de enero de 2001.

La República (periódico), 28 de mayo de 2001.

Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, No. 6821 de 19 de octubre de 1982. Colección de leyes y decretos, San José, Imprenta Nacional, segundo semestre, 1982, Tomo I.

Ley de la Contratación Administrativa, No. 7494 de 2 de mayo de 1995, San José, Publicaciones Jurídicas, 1995.

Ley de la Jurisdicción Constitucional, No. 7135 de 11 de octubre de 1989.

Ley de Salarios de la Administración Pública, No. 2166 de 9 de octubre de 1957, reformada por Ley # 6835 de 22 de diciembre de 1982. Colección de leyes y decretos, San José, Imprenta Nacional, segundo semestre, 1982, Tomo I.

Ley General de la Administración Pública, No. 6227 de 2 de mayo de 1978.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, No. 1252 de 23 de diciembre de 1950, reformada por leyes # 1732 de 20 de febrero de 1954 y 6890 de 14 de setiembre de 1983.

Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, No. 1860 de 21 de abril de 1955, reformada por leyes No. 3095 de 18 de febrero de 1963, 4076 de 6 de febrero de 1968 y 4079 de 22 de agosto de 1968.

Ley Orgánica de la Guardia de Asistencia Rural de Costa Rica, No. 4639 del 15 de septiembre de 1970.

Ley Orgánica del Poder Judicial, No. 8 y Leyes conexas, San José, Imprenta Nacional, 1983.

MANAVELLA C. (Carlos A.)

Las convenciones colectivas frente a la ley. Revista Ivstitia, San José, No. 161, año 14, p. 8-9.

MENDEZ RAMÍREZ (Odilón)

La Investigación Científica, San José, Imprenta y Litografía Mundo Gráfico, primera edición, 1994.

Movimiento Sindical Costarricense

Situación de la Libertad Sindical en Costa Rica, Informe Sindical para la Misión de Investigación nombrada por la Conferencia de la O.I.T., 1 de septiembre del 2001.

ODIO BENITO (Elizabeth) y otros,

Convenciones Colectivas celebradas en Costa Rica (1968-1974), Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Instituto de Derecho Social, mayo de 1976.

Oficina Internacional del Trabajo

La Libertad Sindical, Manual de Educación Obrera, Ginebra, segunda edición revisada, 1988.

O.N.U.

Declaración Universal de Derechos Humanos, Nueva York, Oficina de Información Pública, Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

Organización Internacional de Trabajo

Caso Núm. 2104, Informe en que el Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación, queja contra el Gobierno de Costa Rica interpuesta por la Asociación Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Costa Rica (SINDEU), el Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la Caja Costarricense de Seguro Social e Instituciones Afines (SIPROCIMECA) y el Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC), mayo 2002.

Organización Internacional del Trabajo

Convenio No. 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, Trigésima primera reunión, San Francisco, 9 de julio de 1948. Entró en vigencia el 4 de julio de 1950.

Organización Internacional del Trabajo

Convenio No. 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva. Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1ro. de julio de 1949. Entró en vigencia el 18 de julio de 1951.

Organización Internacional de Trabajo

El Convenio No. 98 y Actas sobre el Caso de Costa Rica: Derecho de Sindicación y de negociación colectiva, llevado a estudio el 12 de junio del 2001 durante la 89ª Conferencia Internacional de Trabajo.

Organización Internacional de Trabajo

Convenio No. 135, sobre los representantes de los trabajadores, ratificado por ley 5968 de 7 de diciembre de 1977.

Organización Internacional de Trabajo

Convenio No. 151, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública, publicado en el Diario La Gaceta, del viernes 14 de diciembre del 2001.

Organización Internacional de Trabajo

Convenio No. 154, sobre el Fomento de la negociación colectiva, adoptado en la Sexagésima Séptima reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo, celebrada en Ginebra, 1981, publicado en el Diario La Gaceta, del martes 18 de diciembre del 2001.

Organización Internacional de Trabajo

Convenio No. 135, Relativo a la Protección y Facilidades que deben otorgarse a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa, que se halla vigente y aprobado mediante Ley No. 5.968 del 9 de noviembre de 1976.

ORTIZ ORTIZ (Eduardo)

Convenciones Colectivas y Módulos Convencionales en la Administración Pública, Revista Ivstitia, San José, 1992, p. 32.

OVIEDO CAMPOS, (Ana Lorena) y otra

Relación de empleo público a la luz de la jurisprudencia constitucional. San José, Tesis para optar por el Grado de Licenciadas en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1998, p.7.

PACHECO RIVAS (Rayford)

La Negociación Colectiva como práctica de relaciones laborales en Costa Rica. San José, Tesis para optar por el título de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1976.

PLA RODRIGUEZ (Américo)

Los Derechos Humanos y el Derecho al Trabajo, Debate Laboral. Revista Americana e Italiana de Derecho del Trabajo, San José, No. 6, año III, 1990.

Poder Legislativo, Proyecto No. 14542 para la Aprobación del Convenio Número 151 sobre la protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública, publicado en el Diario La Gaceta, del viernes 14 de diciembre del 2001.

Poder Legislativo, Proyecto No. 14543 para la Aprobación del Convenio Número 154, sobre el Fomento de la negociación colectiva, publicado en el Diario La Gaceta, del martes 18 de diciembre del 2001.

Poder Legislativo, Proyecto de Ley de Régimen de Empleo Público, Proyecto de Ley No. 11.888, publicado en el Diario Oficial La Gaceta el jueves 7 de julio de 1994.

Poder Legislativo, Proyecto de Ley de Régimen de Empleo Público, Proyecto de Ley No. 13.284, publicado en el Diario Oficial La Gaceta el jueves 29 de octubre de 1998.

Procuraduría General de la República, Dictamen S.T.488.01 del 3 de julio del 2001.

Procuraduría General de la República, oficio No. C-101-79, dirigido a la Directora de la División de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el 15 de junio de 1979.

Procuraduría General de la República, Oficio No. C-204-79, dirigido a la División de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público, # 11.888 de 11 de mayo de 1994, publicado en La Gaceta No. 129 de 7 de julio de 1994.

Procuraduría General de la República, Oficio No. C-244-73.

Procuraduría General de la República, Oficio No. C-347-78

Procuraduría General de la República, Dictamen No. C-284-2001, dirigido a Marvin Chana Holmes de la Municipalidad de Guácimo, del 10 de octubre de 2001.

Procuraduría General de la República, Dictamen No. C-0004-97, dirigido a Javier Francisco Vargas Rojas del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, del 03 de enero de 1997.

Procuraduría General de la República, Dictamen No. C-010-93, del 18 de enero de 1993.

Procuraduría General de la República, Dictamen No. C-121-2002, dirigido a Ligia Céspedes González, del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 15 de mayo de 2002.

RAMOS CON (Patricia) y otra

El ejercicio de los derechos sindicales de los servidores públicos: especial referencia a la negociación colectiva y a la Huelga, San José, Tesis para optar por el título de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1991.

Reglamento para la negociación de las convenciones colectivas en el Sector Público, publicado en La Gaceta No. 115 del viernes 15 de junio del 2001.

Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos, Acuerdo del Consejo de Gobierno No. 162 de 9 de octubre de 1992, publicado en La Gaceta No. 45 de 5 de marzo de 1993.

Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, Decreto Ejecutivo No. 21 de 14 de diciembre de 1954.

RODRIGUEZ VILLALOBOS (Ronald) y otra

La libertad Sindical y sus Garantías en Costa Rica, San José, Tesis de Grado para optar por el título de Licenciados en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1989.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 2001-1822.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 4453-2000, de las 14 H 56 de 24 de mayo de 2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 654-90 de 14 H 10 de 13 de junio de 1990.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 926-90 de 15 H 05 de 8 de agosto de 1990.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 1696-92, de las 15 H 30 de 23 de junio de 1992.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 3285-92 de 15 H de 30 de octubre de 1992.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 4090-93 de 14 H 51 de 24 de agosto de 1993.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 5000-93, a las 10 H con 9 M del día ocho de octubre de mil novecientos noventa y tres.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 3054-94, de las 9H 45M del 24 de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto No. 2313-95.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 3421-94.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 2807-2001 de las 12 H 24 M del 5 de abril del 2001.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Resolución No. 0089-99, de las 16 H 10M del once de agosto de mil novecientos noventa y nueve.

Secretaría General del SINDEU, Correo Sindical, No. 141, año 6, del jueves 8 de junio del 2000.

SILVA SILVA (Filadelfo)

Las Negociaciones Colectivas en el sector Público después de la sentencia de la Sala Constitucional que declara la inconstitucionalidad de los laudos, San José, Tesis para optar por el título de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1996.

VAN DER LAAT (Bernardo)

Las Prácticas Laborales Desleales, Revista Estudiantil Hermeneútica, No. 9, setiembre de 1996.

ANEXO

ACUERDO SOBRE LA VIGENCIA DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO Y MUNICIPAL (22 DE ENERO DEL 2002)

ACTA DE COMPROMISO

Entre las organizaciones sindicales que firman el presente documento, representantes de los trabajadores municipales de Costa Rica y el Gobierno de la República, representado en este acto por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Lic. Bernardo Benavides Benavides; y en presencia, en calidad de garantes, de Monseñor Angel San Casimiro, Director Nacional de la Pastoral Social de la Iglesia Católica y del señor Defensor de los Habitantes de la República, Lic. José Manuel Echandi Meza; se suscribe el siguiente Acuerdo de Compromiso con relación a la vigencia de las Convenciones Colectivas de Trabajo en las Municipalidades y en el Sector Público Costarricense, en general.

CONSIDERANDO

1. Que todas las partes que suscriben, manifestamos nuestro convencimiento de que los fallos de la Sala Constitucional, números 4453-00 y 9690-00, indican que existen empleados públicos que pueden negociar convenciones colectivas de trabajo y funcionarios públicos que están excluidos de tal posibilidad; de forma tal que tanto en los servicios económicos del Estado, como en el resto de la Administración Pública y las municipalidades, tienen derecho constitucional de negociar convenciones colectivas de trabajo, los empleados públicos que no participen de la gestión pública administrativa, entendida ésta como la función de conducción superior de gerencia de la administración pública (funcionarios de elección popular, los que ostentan la representación legal de la institución, los de fiscalización superior y los de confianza).
2. Que la equivocada interpretación de los fallos antes citados, ha producido que de forma injustificada se haya estimado en diferentes municipalidades del país, que las convenciones colectivas perdieron su vigencia, y, con ello se han producido casos de despidos arbitrarios y reestructuraciones intempestivas, que ponen en peligro la estabilidad del empleo municipal.

POR TANTO

1. El Gobierno de la República se compromete a plantear, de forma inmediata, la reconsideración de los dictámenes C-284-2001 y C-001-2002 de la Procuraduría General de la República, para efectos de lo dispuesto en el artículo 6° de la Ley Orgánica de esta institución.
2. De no reconsiderar la Procuraduría sus dictámenes conforme a la interpretación manifestada en el punto 1 de los considerandos anteriores, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social se compromete a plantear solicitud, inmediatamente, al Consejo de Gobierno, para que éste, en su sesión ordinaria del martes 29 de enero, adopte

ACUERDO SOBRE LA VIGENCIA DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO Y MUNICIPAL (22 DE ENERO DEL 2002)

un acuerdo por medio del cual, conforme al mencionado artículo 6, se aparte de esos criterios de la Procuraduría; dispensando su obligatoriedad para toda la Administración Pública, de forma tal que, en aplicación de los votos de la Sala Constitucional, las administraciones, incluidas las municipalidades, establezcan la franja de funcionarios superiores que quedan excluidos de la Convención Colectiva de Trabajo, manteniéndose vigente esta para el resto de los empleados.

3. Los sindicatos aquí representados, en virtud de lo anterior, se comprometen a suspender el proceso de huelga indefinida convocado inicialmente para el próximo miércoles 23 de enero, brindando así un plazo razonable al Gobierno para cumplir con los puntos 1 y 2 anteriores. En caso de incumplimiento del presente acuerdo, las organizaciones sindicales se reservan el derecho de tomar las medidas que estimen convenientes.
4. Asimismo, el Gobierno de La República se comprometió a enviar a la Asamblea Legislativa, para su trámite en el actual período de sesiones extraordinarias, dispensando de trámites cuando esto sea legalmente procedente y ubicando en un lugar preferencial de la agenda parlamentaria, por medio de los acuerdos que por este medio se obliga a promover, los siguientes proyectos de ley:
 - ✓ **Reforma al artículo 192 de la Constitución Política**, de forma que se aclare que salvo los funcionarios superiores de la Administración Pública conforme a la determinación que de estos haga la ley, los empleados públicos tienen derecho a negociar convenciones colectivas de trabajo. Este proyecto será redactado con participación de los sindicatos firmantes en un plazo máximo de diez días.
 - ✓ **Ratificación de los Convenios Internacionales de la OIT números 151 y 154.**
 - ✓ **Transformación del Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público (29576-MTSS) en ley**, con las siguientes tres modificaciones:
 - i. **La primera es la modificación del párrafo final del artículo 1° para que diga:**
Igualmente, podrá aplicarse esta ley a los empleados públicos de toda la Administración Pública que no participen de la gestión pública administrativa, entendida esta como la función de conducción superior de gerencia de la administración pública, que incluye a los funcionarios de elección popular, a los funcionarios que tengan la representación legal de la institución, los funcionarios de fiscalización superior y a los funcionarios de confianza.
 - ii. **La segunda, es la indicación de que no será aplicable el Capítulo V (De la comisión de políticas para la negociación de convenciones colectivas en el sector público), a las municipalidades y a las universidades, por tener estas entidades órganos propios para tal efecto conforme a sus respectivas autonomías.**

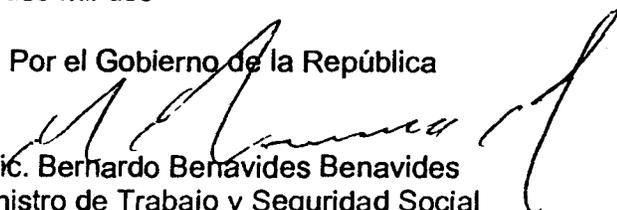
ACUERDO SOBRE LA VIGENCIA DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO Y MUNICIPAL (22 DE ENERO DEL 2002)

iii. La tercera es la reforma al artículo 111 de la Ley General de la Administración Pública agregando un inciso 5 que diga: *"Tienen derecho a negociar convenciones colectivas de trabajo, conforme a lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución Política, tanto en las empresas públicas y servicios económicos del Estado como en el resto de la Administración Pública, todos los empleados públicos que no participen de la gestión pública administrativa, entendida esta como la función de conducción superior de gerencia de la administración pública, que incluye a los funcionarios de elección popular, a los funcionarios que tengan la representación legal de la institución, los funcionarios de fiscalización superior y a los funcionarios de confianza.*

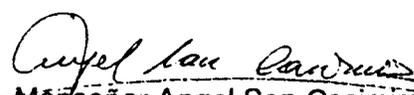
5. Finalmente, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, se compromete a citar, perentoriamente, a los Alcaldes de Escazú y de Guácimo, así como a cualquier otro que haya procedido a realizar despidos o procesos de reestructuración en virtud de haber interpretado, equivocadamente, que las Convenciones Colectivas de Trabajo, estaban eliminadas en el sector municipal; de forma tal que se revise la legalidad de tales actuaciones y se procure la reinstalación de las personas despedidas.

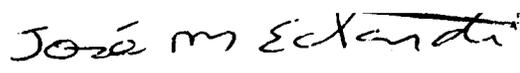
En fe de lo anterior, suscribimos el presente acuerdo, en la sede del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la Ciudad de San José, a las catorce horas del día veintidós de enero del año dos mil dos

Por el Gobierno de la República


Lic. Bernardo Benavides Benavides
Ministro de Trabajo y Seguridad Social

Personalidades garante:


Monsiñor Angel San Casimiro
Director Nacional
Pastoral Social de la Iglesia Católica


Lic. José Manuel Echandi Meza
Defensor de los Habitantes de la República


ANEP

