

usos de la palabra "ser" o de la palabra "libertad"; tal el caso, también, del uso de la palabra "investigación" en la Facultad de Derecho (y no solo en esta) (23).

(23) *Acotación.*—

En el Congreso para el cual preparé la ponencia en que se origina el presente artículo fueron abordados aspectos de indudable importancia para la vida de la Facultad, pero en general permanecieron allí inmovibles —más aún, prácticamente no llegaron ni siquiera a tematizarse— las pre-comprensiones de fondo que a lo largo de este trabajo se ponen sobre el tapete: paradigma del hormiguero, numerolatría, platonismo de las reglas ("wishful thinking"), etc. Por tal motivo, aunque mi ponencia se hallaba destinada solo a las labores de dicho Congreso, la publico en esta versión ampliada. Y si bien por ahora no veo mayor probabilidad de que los planteamientos contenidos en este ensayo sean tomados en cuenta para corregir prácticas habituales, o que tengan la suerte de ser discutidos a fondo, acaso algún día puedan correr mejor destino. Por si ese día llega, aquí quedan a disposición. [Pero dado el papel "ideológico" que desempeñan los paradigmas que impugno, y habida cuenta de lo que pasó con las observaciones formuladas por Láscaris...]

LA LIBERTAD SINDICAL DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

— la situación en Costa Rica —

Dr. BERNARDO VAN DER LAAT ECHEVERRIA

Profesor de Derecho Laboral

Decano de la Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica



SUMARIO

- 1.—Introducción.
- 2.—El Funcionario Público.
- 3.—La Libertad Sindical.
 - a) La libre sindicalización y la autonomía sindical;
 - b) El caso de los funcionarios públicos;
 - c) Contenido de la Libertad Sindical.
- 4.—La libre sindicalización y los funcionarios públicos en Costa Rica.
 - a) Aspectos generales;
 - b) El caso de las fuerzas militares y de las fuerzas de policía;
 - c) La tutela jurisdiccional de la Libertad Sindical;
 - d) Casos presentados contra el Gobierno de Costa Rica, resueltos por el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T.
- 5.—Las convenciones colectivas y los funcionarios públicos en Costa Rica.
 - a) El marco jurídico...
 - b) Y su aplicación.
 - i) primer período: El Estado y sus entes no estaban obligados a celebrar convenciones colectivas;
 - ii) segundo período: validez de las convenciones colectivas celebradas voluntariamente por los entes públicos;
 - iii) tercer período: prohibición de celebrar convenciones colectivas para el Estado y sus instituciones;
 - iv) reconocimiento de la posibilidad de celebrar convenciones colectivas para el Estado y los entes públicos, sujetas a controles y límites;
- 6.—La huelga y los funcionarios públicos en Costa Rica.
 - a) no reconocimiento del derecho de huelga;
 - b) la conciliación y el arbitraje respecto a los funcionarios vinculados por una relación estatutaria.
- 7.—Conclusiones.
 - 1.—Introducción.

El presente trabajo pretende estudiar la libertad sindical de los funcionarios públicos en Costa Rica. Para tal propósito hemos considerado necesario determinar primero el marco de referencia, o sea, por una parte, el concepto de funcionario público en el ordenamiento jurídico costarricense; y por la otra, el contenido y alcance de la libertad sindical. Hecho esto será posible entonces estudiar la normativa vigente, la evolución histórica, el enfoque jurisprudencial y la realidad práctica.

2.—El Funcionario Público.

Con realismo ha sido señalada la inexistencia de una definición única de funcionario válida universalmente y la estrecha relación existente entre la noción y el estatuto del funcionario con cada ordenamiento jurídico en cuyo marco histórico, legislativo y jurisprudencial deben ser analizados.⁽¹⁾

En Costa Rica el marco normativo está dado por el Código de Trabajo y la Ley General de la Administración Pública (LGAP). El primero, que entró en vigencia el 15 de setiembre de 1943, dispone en su artículo 578 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 presupuesto o en el pago por planilla. Cualquiera de estas últimas circunstancias, sustituye, para todos los efectos legales, el contrato escrito". En la segunda, que entró en vigencia el 26 de abril de 1979, se habla de "servidor público" definiendo como tal a la persona que "presta servicios a la administración o a nombre y por cuenta de ésta, 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".⁽²⁾ Y de seguido, establece la citada Ley que se consideran equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleados públicos", "encargado de servicio público", y demás similares.⁽³⁾ Opta así la Legis-

(1) SILVA CENCIO, Jorge en mesa redonda sobre el tema "Enfoque doctrinario sobre la aplicación del Derecho del Trabajo a los funcionarios públicos", en "Cursillo sobre el Derecho del Trabajo y los funcionarios Públicos", Biblioteca de Derecho Laboral N° 5, Montevideo, 1977, pág. 49.

(2) Artículo 111-1.

(3) Artículo 111-2.

lación costarricense por la unidad de los agentes públicos.⁽⁴⁾ Estas normas tienen un ámbito amplio de aplicación pues el artículo primero de la LGAP dispone que ésta (la administración) estará constituida por el Estado y los demás entes públicos. La trascendencia práctica de esta concepción habrá que analizarla en función de los derechos y limitaciones que tengan los funcionarios públicos pues si se le reconocen derechos mayores será mayor el número de sujetos favorecidos pero, en caso contrario, que es lo que suele suceder, igualmente será importante la cantidad de personas a las que se limita o niega determinados derechos.

La discusión sobre si el Derecho del Trabajo se aplica a los funcionarios públicos mantiene vigencia permanente⁽⁵⁾ pues, como ha sido señalado por PLA⁽⁶⁾ la evolución que llevará a que se regule el funcionario público por el derecho laboral o se le reconozca un estatuto especial todavía es "más una perspectiva que una realidad".⁽⁷⁾ Pero también ha señalado el maestro citado, que lo anterior tiene vigencia en el plano del derecho individual pero que en el plano colectivo, en la doctrina laboralista, implícitamente se está reconociendo que el derecho colectivo de trabajo abarca también a los funcionarios públicos.⁽⁸⁾

Señaló DE LA CUEVA⁽⁹⁾ que la primera cuestión que se plantearon los funcionarios públicos fue la de la Libertad Sindical. ¿Qué debemos entender por Libertad Sindical?

(4) Vid MARIN QUIJADA, E. "La negociación colectiva en la función pública", Bogotá, Editorial Temis, 1978, págs. 4-6.

(5) Vid nota explicativa de la Dirección de la Revista "Derecho Laboral" (Uruguay), T. XXVII, N° 136 al presentar el artículo de DE LA CUEVA "La situación laboral de los trabajadores públicos".

(6) "A propósito de las fronteras del Derecho del Trabajador" en "Estudios sobre Derecho Laboral, Homenaje a Rafael Caldera", Editorial Sucre, Caracas, 1977, pág. 330.

(7) PLA, *op. cit.*, pág. 330.

(8) PLA, *op. cit.*, pág. 316 "a) El derecho colectivo de trabajo es más amplio que el derecho individual del trabajo. En efecto, hay bastante consenso en afirmar que la relación del funcionario público con el Estado no se rige por las normas que regulan la relación individual de trabajo. Sin embargo todos los tratadistas de derecho laboral examinan si los funcionarios públicos tienen derecho de huelga y si los funcionarios públicos pueden formar sindicatos. O sea, que implícitamente están reconociendo que el derecho colectivo del trabajo abarca también los funcionarios públicos, aunque la respuesta pueda ser negativa o parcialmente negativa".

(9) "La situación laboral de los trabajadores públicos" en "Derecho Laboral", Montevideo, Tomo XXVII, N° 136, pág. 637.

3.—La Libertad Sindical.

a) La Libre Sindicalización y la Autonomía Sindical.

La Libertad Sindical está claramente establecida en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo y comprende la libertad de asociación y la autonomía sindical.⁽¹⁰⁾ La libertad de asociación está reconocida en un doble plano, individual y colectiva.⁽¹¹⁾ En el plano colectivo, la fundación sin necesidad de autorización previa de organizaciones sindicales que no podrán estar sujetas a disolución en una administración y en el plano individual, la posibilidad de afiliarse libremente a éstas y, aunque el Convenio así no lo contemple, consideramos que también debe garantizarse la libertad sindical negativa.⁽¹²⁾

La autonomía, que presupone el derecho a la libre organización interna, a funcionar libremente y la facultad federativa.⁽¹³⁾ Aparte de estos dos aspectos de la Libertad Sindical se ha señalado por parte de RUSSOMANO, un tercero, la pluralidad sindical.⁽¹⁴⁾

Las disposiciones del convenio 87 están complementadas a nivel de convenio, especialmente por las de los números 98 y 135 que prevén la existencia de protección al ejercicio de la libre sindicalización y especiales garantías para los representantes de los trabajadores.

b) El caso de los funcionarios públicos.

Se ha analizado por la doctrina si las disposiciones del Convenio 87 son aplicables a los funcionarios públicos, sea si a la luz dicho instrumento estos trabajadores pueden ejercer la libertad sindical. Tanto

(10) También llamada por NAPOLI, "autarquía sindical" vid. "Manual de Derecho sindical", La Ley, Buenos Aires, 2da. edición, 1969, pág. 65, también usa ese término RIVAS BELANDRIA J.S., "La Libertad Sindical y la Legislación Venezolana", en "Estudios sobre Derecho Laboral", Homenaje a Rafael Caldera, cit. pág. 1146.

(11) JAVILLIER, Jean Claude, "Droit du travail", Librairie generale de droit et jurisprudence, París, 2da. Edición, 1981, pág. 184; MONTOYA, Alfredo, Derecho del Trabajo, Ed. Tecnos, 5 Edición, 1984, pág. 122.

(12) En igual sentido, RUSSOMANO, "Principios general de Derecho Sindical", Instituto de estudios políticos, Madrid, 1977, pág. 80, quien además considera que la existencia de las cláusulas de exclusión violan la libertad de trabajo (*op. cit.* pág. 83). El artículo 58, inc. f) del Código de Trabajo de Costa Rica expresamente prohíbe la inclusión de este tipo de cláusulas en las convenciones colectivas de trabajo.

(13) Vid RUSSOMANO, *op. cit.*, págs. 85-86.

(14) *Op. cit.*, pág. 77.

SALA FRANCO⁽¹⁵⁾ como ORTEGA⁽¹⁶⁾ al analizar los antecedentes del Convenio 87 llegan a una conclusión afirmativa pues en forma expresa en diversos documentos consta que esa libertad debía ser garantizada también a los funcionarios. Y, en general, la doctrina considera que sí están protegidos por el Convenio,⁽¹⁷⁾ con la salvedad que establece el artículo 9.⁽¹⁸⁾

c) Contenido.

Es necesario determinar, para el análisis posterior que haremos, si al hablar de libertad sindical debemos limitarnos al estudio de la libertad de asociación y de la autonomía sindical o, si además de las referidas comprende el análisis de la negociación colectiva y de la autotutela.

Prestigiosos autores se pronuncian por el criterio más amplio. Así, DE LA CUEVA sostuvo la tesis de la existencia de una "trilogía indisoluble del derecho colectivo del trabajo" a saber, el derecho de asociación, el de negociación colectiva y el de huelga⁽¹⁹⁾ y, en un sentido similar parece opinar JAVILLIER.⁽²⁰⁾ GIUGNI, analizando el principio de la libertad sindical desde un punto de vista dinámico, expresa que la afirmación de la libertad sindical comprende diversos aspectos como la auto organización, la actividad conflictual, la autotutela y la representación de intereses de categoría.⁽²¹⁾ En un análisis muy completo sobre el contenido de la libertad sindical ERMIDA URIARTE⁽²²⁾ des-

- (15) "La Libertad Sindical y los empleados públicos" (un estudio del derecho italiano), Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, 1972, pág. 61.
- (16) "Los derechos sindicales de los funcionarios públicos", Editorial Tecnos, Madrid, 1983, págs. 81-82.
- (17) Entre otros, los siguientes autores: GIUGNI, Gino, "Diritto Sindacale" Cacucci Editore, Bari, VII edición, 1984, págs. 60-61; OJEDA AVILES, Antonio, "Derecho Sindical", Editorial Tecnos, Madrid, 1980, págs. 114, PARADA VAZQUEZ, J. Ramón, "Sindicatos y Asociaciones de funcionarios públicos", Editorial Tecnos, Madrid, 1968, pág. 56.
- (18) "1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente convenio.
- (19) "La situación laboral de los trabajadores públicos", Derecho Laboral, Montevideo, Tomo XXVII, N° 136, págs. 648-649.
- (20) *Op. cit.*, pág. 184.
- (21) *Op. cit.*, pág. 64, similar posición sostiene OJEDA AVILES, *op. cit.*, pág. 103 y BOLANOS, Fernando "La libertad sindical en Costa Rica", Cefoc, San José, págs. 20-21.
- (22) "El papel de los sindicatos en las sociedades democráticas", en revista Derecho Laboral, Montevideo, Tomo XXVI, N° 129, Enero-Mayo 1983, págs. 56-61.

taca en el aspecto colectivo de ésta,⁽²³⁾ el ejercicio de ella ante el estado que comprende la facultad federativa, la autonomía, el derecho a la personalidad jurídica, la pluralidad sindical y el ejercicio de las funciones sindicales o acción sindical que comprende la negociación colectiva, la huelga, la acción reivindicativa y la acción participativa.

En la doctrina del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo se reconoce al derecho de negociar libremente con los empleadores respecto a las condiciones de trabajo como un elemento esencial de la libertad sindical⁽²⁴⁾ en tanto que el derecho de huelga se conceptúa como medio esencial de que disponen los trabajadores para promover y defender sus intereses profesionales⁽²⁵⁾ aunque puede estar prohibido sin que se afecte la libertad sindical si existen procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos.⁽²⁶⁾

El Código de Trabajo de Costa Rica, en su artículo 340 define como actividades principales de los sindicatos "a) celebrar convenciones y contratos colectivos...", en tanto que el artículo 346 determina como atribución exclusiva de la Asamblea General del Sindicato "... c) Dar la aprobación definitiva en lo que se refiere al sindicato a las convenciones y contratos colectivos que la Junta Directiva celebre... e) declarar las huelgas y paros legales...".

Por lo tanto, sea que se parta de una concepción doctrinal amplia de lo que comprende la libertad sindical, sea que tomemos como punto de referencia el dato normativo, el estudio de la libertad sindical nos lleva al análisis de la libre sindicalización, de la negociación colectiva y de la autotutela.

4.—La libre sindicalización y los funcionarios públicos en Costa Rica.

a) Aspectos generales.

El Artículo 60 de la Constitución Política de la República de Costa Rica consagra la libre sindicalización irrestricta en cuanto a los sujetos ya que no establece ninguna limitación a este respecto.⁽²⁷⁾ El

- (23) *Ibidem.* El contenido de la libertad sindical, según Ermida, comprende también un aspecto individual (la libertad sindical positiva y negativa), la libertad sindical ante el empleador y las organizaciones patronales y la libertad sindical ante otras organizaciones sindicales.
- (24) "La Libertad Sindical". Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2da. Edición 1976, pág. 91.
- (25) *Ibidem* pág. 110.
- (26) *Ibidem* pág. 111.

país también ratificó por Ley 2561 del 1 de mayo de 1960, el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo que no los excluye,⁽²⁸⁾ excepción hecha de lo previsto en el párrafo primero del artículo 9 en cuanto al grado en que dicho Convenio se aplicará a las fuerzas armadas y de policía, también ha ratificado los Convenios 98 y 135 y en el Código de Trabajo, en el título que regula las organizaciones sociales, —el quinto—, no se establece ninguna restricción al respecto. Y todas las normas citadas no han sido letra muerta toda vez que las organizaciones sindicales de los funcionarios públicos conforman quizás el sector más fuerte y activo del sindicalismo costarricense. En efecto, según la información que suministra del Registro de Organizaciones sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social existen 352 sindicatos con un total de 132.549 afiliados de los cuales 122 son de empleados públicos con 70.079 afiliados.

El sindicato "Asociación Nacional de Empleados Públicos" (ANEP) y el llamado "Sindicato de Educadores Costarricenses" (SEC) que agrupa a maestros y profesores son dos de los más importantes, y aún ha existido un sindicato de los Empleados del Régimen de Servicio Civil.

Buen ejemplo de la vigencia de la libre sindicalización de los funcionarios públicos lo es el referido sindicato ANEP que registra una afiliación de 13.131 miembros y cuyos estatutos, debidamente registrados en el Registro de organizaciones sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, disponen en su artículo quinto que "afiliados pueden ser todos los trabajadores que prestan sus servicios al Estado, a sus instituciones o a Gobiernos Locales...".

No obstante lo establecido por el artículo 60 de la Constitución Política, de lo dispuesto en el artículo 12 que proscribe el ejército como institución permanente podría interpretarse que existe prohibición de asociarse para los integrantes de las fuerzas militares que por convenio continental o para la defensa nacional se integren. Y recientemente se ha cuestionado si esa limitación alcanza a los miembros de los cuerpos policiales existentes: la Guardia Civil y la Guardia de Asistencia Rural,⁽²⁹⁾ lo que examinaremos a continuación.

(27) "Tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales y profesionales. Queda prohibido a los extranjeros ejercer dirección o autoridad en los sindicatos".

(28) Ver punto 3-b).

(29) THOMPSON CHACON, Alan y HIDALGO VEGA, Jorge "La sindicalización de los Guardias Civiles y Rurales en Costa Rica", trabajo presentado a la Cátedra de Derecho Laboral Colectivo, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1985.

b) *El caso de las fuerzas militares, y de las fuerzas de policía.*

El artículo 12 de la Constitución Política dispone:

"Se proscribe el ejército como institución permanente. Para la vigilancia y conservación del orden público, habrá las fuerzas de policía necesarias.

Sólo por convenio continental o para la defensa nacional, podrán organizarse fuerzas militares; unas y otras estarán siempre el poder civil; no podrán en forma individual o colectiva".

En primer término cabe analizar si el artículo 12 limita el derecho constitucional a la libre sindicalización que reconoce el artículo 60. Tal suposición parece encontrar fundamento en el párrafo final que les prohíbe deliberar o hacer manifestaciones o declaraciones en forma individual o colectiva lo que implicaría, de hecho, que no pueden constituir sindicatos o cualquier otro tipo de organización como podría ser una asociación civil o una cooperativa. Sin embargo surge la duda de si ese sería el propósito del constituyente o más bien se estaría pensando en eliminar la posibilidad de los "pronunciamientos" de los ejércitos o fuerzas militares tan tristemente usuales en este continente y que tan nefasta incidencia han tenido en la vida política de tantas naciones americanas. Sea que la limitación se refiere a materia política y no profesional aunque en algunos temas la frontera puede resultar incierta.⁽³⁰⁾

Un segundo aspecto a considerar es el de si la prohibición se aplica únicamente a las fuerzas militares o alcanza también a las fuerzas de policía. Si la limitación fuera para los militares el asunto no tendría prácticamente trascendencia u aplicación ya que como indica el artículo constitucional, citado, en Costa Rica no existe ejército y solo por una situación excepcional pueden organizarse fuerzas militares situación ésta que no se ha producido desde que fue abolido el ejército en 1948. Si comprendiera también a los integrantes de los cuerpos policiales: la Guardia Civil con 4.500 efectivos y la Guardia de Asistencia Rural con 3.500 miembros. La duda surge de la segunda frase del párrafo tercero del artículo 12 de la Constitución atrás transcrito, específicamente en donde dice "unas y otras...". Cuál es el alcance de esa frase? Se refiere a las fuerzas militares y a las fuerzas de policía? o más bien a la primera frase que hace referencia de tipos de fuerzas militares, las que se organicen por convenio continental y las que lo sean para la defensa nacional? Thompson e Hidalgo⁽³¹⁾ al investigar en las actas de la Asamblea Nacional Constituyente en las que consta la discusión del artículo 12 determinaron que en la moción que fue sometida a consideración de la Asamblea Constituyente, la frase en cuestión estaba re-

(30) Para THOMPSON e HIDALGO, el artículo doce prohibió la posibilidad de asociarse y sindicalizarse, op. cit., pág. 38.

(31) THOMPSON e HIDALGO, op. cit., págs. 36-37.

dactada de la siguiente forma: "Solo por convenio internacional o para la defensa nacional podrán organizarse fuerzas militares, las cuales, *lo mismo que las de policía, estarán...*" (el subrayado es nuestro). Se desconoce por qué motivo en la versión final que modificó esa frase desapareció la referencia expresa a las fuerzas de policía lo que da base para intentar una interpretación restrictiva de la frase por tratarse de una limitación a un derecho constitucional y humano fundamental y así considerar que los integrantes de los cuerpos policiales sí tienen derecho a sindicalizarse.

Pero, independientemente de lo expuesto y de la razonable duda que lo ocurrido en la Asamblea Nacional Constituyente hace surgir sobre los alcances de la prohibición, es lo cierto que el punto no se ha planteado en la práctica y que se le ha reconocido la libre sindicalización a los miembros de la Guardia Civil y de la Guardia de Asistencia Rural. En efecto, tanto el Ministerio de Trabajo⁽³²⁾ como la Procuraduría General de la República⁽³³⁾ se han pronunciado por el reconocimiento del derecho de sindicalización aunque con acierto se ha señalado⁽³⁴⁾ que del análisis que hicieron ambas dependencias públicas en su pronunciamiento parece que no tuvieron presente el artículo 12 de la Constitución Política. Si bien no existe un sindicato que agrupe únicamente miembros de esos cuerpos policiales los policías y los guardias cuando lo han deseado, se han afiliado al sindicato Asociación Nacional de Empleados Públicos. Y en lo que respecta a las asociaciones civiles, miembros de la Guardia Civil constituyeron la "Asociación Cultural y Educativa para la Policía (A.C.E.P.O.)."⁽³⁵⁾

c) *Tutela jurisdiccional de la Libertad Sindical de los funcionarios públicos.*

La plena vigencia de la libertad sindical de los funcionarios públicos en sus aspectos de libre sindicalización y autonomía ha encontrado apoyo en los Tribunales en el único caso que se ha presentado a su consideración en la materia. En efecto, con ocasión de la elección

(32) Pronunciamiento emitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social bajo el número BAJ-927 del 4 de julio de 1984 ante consulta de la Asociación Nacional de Empleados Públicos.

(33) Pronunciamiento de la Procuraduría General de la República de 11 de setiembre de 1973 suscrito por el Procurador Administrativo y dirigido al Sub-director General de la Guardia de Asistencia Rural.

(34) THOMPSON e HIDALGO, op. cit., pág. 40.

(35) THOMPSON e HIDALGO, op. cit., pág. 41.

anual⁽³⁶⁾ de la Junta Directiva del Sindicato "Asociación Nacional de Empleados Públicos" (ANEP) se inscribieron dos listas de candidatos produciéndose graves enfrentamientos inclusive físicos entre ambas tendencias. Al producirse la elección los derrotados acudieron ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Departamento de Organizaciones Sociales, impugnando la validez de la elección hecha. Ante esa gestión, el Jefe de la Oficina tomó una serie de medidas: a) pidió al Tesorero Nacional y a otras oficinas e instituciones públicas que retuvieran los giros que correspondía hacer en favor de la ANEP en concepto de deducción de cuotas sindicales alegando que, mientras no se resolviera por parte del Ministerio la impugnación referida, la Asociación carecía de personería jurídica; b) pidió a los bancos del Estado no hacer efectivos los cheques girados por la ANEP; y c) inició un procedimiento administrativo tendiente a pronunciarse acerca de la validez o nulidad de la Asamblea cuestionada. El sindicato perjudicado presentó ante la Corte Suprema de Justicia un recurso de amparo contra el Ministerio de Trabajo, el Jefe del Departamento de Organizaciones Sociales y el Director General de Asuntos Laborales de ese Ministerio alegando la violación de los artículos 60, 11, 27 y 153 de la Constitución Política. Y la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en sentencia número 155 de las catorce horas y treinta minutos del diecinueve de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro consideró, entre otras razones, que lo actuado por el Ministerio de Trabajo era una suspensión de las actividades del Sindicato decretada en vía administrativa y que "Esa suspensión es atentatoria de la Libertad Sindical, por que obstaculiza o impide, aunque sea de forma provisional, el libre funcionamiento de la Asociación y restringe el derecho de asociación...". Y, en consecuencia declaró con lugar el recurso en relación con la violación de los artículos 60, 11 y 153 de la Constitución Política, dejando sin efecto el procedimiento administrativo en que se había suspendido la inscripción de la Junta Directiva de la ANEP y ordenando la retención de giros y pagos.

Con base en ese antecedente jurisprudencial, otros casos que estaba planteados ante el Ministerio de Trabajo, similares al que originó el recurso de amparo, han sido desestimados y señalado a los interesados que deben recurrir a la vía judicial.⁽³⁷⁾

(36) Por disposición del artículo 346 del Código de Trabajo el período de nombramiento de los miembros de la Junta Directiva de un sindicato es de un año.

(37) Así en resolución del Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de las 14,00 horas del 3 de octubre de 1985 en denuncia de Luis Eduardo Núñez contra el Sindicato de Educadores Costarricenses.

d) *Casos presentados contra el Gobierno de Costa Rica resueltos en el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo.*

El análisis de los casos presentados contra el Gobierno de Costa Rica ante la Organización Internacional del Trabajo y conocidos por el Comité de Libertad Sindical de la Organización del Trabajo a partir de 1965⁽³⁸⁾ nos da otro elemento de juicio importante sobre la conducta del Gobierno de nuestro país en materia de la libertad sindical de los funcionarios públicos. En el período indicado —1965-1985— el Comité de Libertad Sindical de la OIT conoció 20 casos contra el Gobierno de Costa Rica.⁽³⁹⁾ De esos únicamente, los números 717 y 1308 se refieren en forma directa o indirecta a funcionarios públicos del Poder Central, los 682, 702, 821, 859, 875 y 1112 a Instituciones Autónomas y el 1304 comprende aspectos de ambos. En el primero de ellos —el 717— la Confederación de Obreros y Campesinos Cristianos Costarricenses alegó persecución sindical del Gobierno contra el Presidente del Sindicato Unión de Empleados del Régimen de Servicio Civil. Sin embargo, —y aunque el Comité lamentó el retraso con que se produjo la respuesta del Gobierno de Costa Rica—, el asunto fue archivado por cuanto pese a repetidas solicitudes enviadas, los querellantes no contestaron al Comité y éste consideró que no disponía de información adecuada para pronunciarse.⁽⁴⁰⁾

El caso 1308, originado en una reclamación planteada por la ANEP a raíz de los sucesos a que dio origen el recurso de amparo comentado en el punto 4-c) anterior, el Comité de Libertad Sindical recomendó que la impugnación de elecciones sindicales fuera hecha ante las autoridades judiciales y que cuando se den esos casos no se debería paralizar el funcionamiento del sindicato. En relación con otros dos aspectos planteados por la ANEP: allanamiento de su local y detención de dirigentes, dijo el Comité que respecto al primero, dado que fue hecho con orden judicial y guardándose las formalidades legales, no requería un examen más detenido y en cuanto al segundo cargo, no obstante que los detenidos fueron puestos en libertad el mismo día el Comité señaló al Gobierno el principio de que la detención de dirigentes sindicales por motivos relacionados con el ejercicio de activi-

(38) Se supone que antes de esa fecha no se presentó ningún caso; los estudios realizados han encontrado casos a partir de ese año, que coincide con la apertura de la Oficina de la OIT en Costa Rica; véase al respecto, HURTADO Teresita y CASTRO Ana Lorena "La violación de los convenios de la OIT en Materia de Libertad sindical en Costa Rica", Tesis, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1983.

(39) Casos números 379, 563, 611, 635, 665, 682, 702, 717, 826, 821, 859, 875, 980, 982, 991, 1063 y 1108.

(40) O.I.T. Boletín Oficial. Informe 14 del Comité de Libertad Sindical Vol. LVI, Ginebra, 1974, párrafos 247-302.

dades sindicales, sin que se haya formulado contra ellos ningún cargo concreto, restringe el ejercicio de los derechos sindicales.

En el caso 682 se cuestionó la forma en que había sido integrada la Junta Directiva del Banco Popular y de Desarrollo Comunal. El comité consideró que no se había presentado prueba suficiente de que hubiera discriminación que afectara el principio de la libertad sindical y recomendó no examinar más el asunto.

En el caso 702 la Confederación de Trabajadores Democráticos alegó que con ocasión de una huelga de los empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social se había producido la detención y el despido de dirigentes. Hecho el análisis se concluyó que no se había podido determinar violación alguna de los derechos sindicales y que el caso no requería una consideración más detenida.

En los casos 821, 859 y 875, resueltos conjuntamente, se alegó ingerencia del empleador y despido de diferentes secretarios generales de sindicatos de instituciones autónomas. En cuanto al primer aspecto se señaló al Gobierno la conveniencia de adoptar medidas legislativas especiales a fin de dar plena eficacia a dicho principio. Y, en lo concerniente al despido de dirigentes sindicales del sector público el Comité tomó nota que a las sentencias judiciales respectivas se desprendió que no existió violación de la libertad sindical aunque para prevenir actos de discriminación antisindical recomendó se pusieran en práctica medidas de protección en ese campo.

En el caso 1122 se alegó que el sindicato Asociación Sindical de Trabajadores de Acueductos y Alcantarillados había sido despojada de un local que le había sido cedido por la Institución. El gobierno reconoció que efectivamente eso había sucedido y que la Inspección General del Trabajo había iniciado las acciones legales contra la Gerencia de la institución. El Comité tomó nota e instó al Gobierno para que tomara las medidas para que el sindicato recuperara cuanto antes el local.

El caso 1304, quizá el de mayor trascendencia, fue planteado por todas las confederaciones sindicales existentes en el país, quienes reclamaron el no cumplimiento por el Gobierno de los convenios 11, 87, 98 y 135. La reclamación fue dirigida también contra el Fondo Monetario Internacional pero en este aspecto fue declarada no admisible. Luego de un detallado análisis en el capítulo de conclusiones, el Comité de Libertad Sindical decidió recordar al Gobierno la vigencia de los compromisos adquiridos al ratificar los convenios y que no es aceptable alegar otros compromisos o acuerdos para no cumplirlos. Que aún dentro del marco de una política de estabilización debe respetarse la negociación de convenciones colectivas aunque puede ser objeto de limitaciones en las negociaciones salariales. El Comité estimó imperativo el reconocimiento expreso del derecho a negociar colectivamente a los funcionarios excepción hecha de los que trabajan en los ministerios. Y al conocer de un aspecto de la reclamación relativa al derecho o de huelga para los

funcionarios de los bancos nacionalizados rogó al gobierno tomar las medidas tendientes a garantizar el derecho de huelga a estos trabajadores.

5.—Las convenciones colectivas y los funcionarios públicos en Costa Rica.

a) El marco jurídico.

Un análisis del ordenamiento jurídico costarricense en la materia permite concluir que no existe impedimento para la celebración de convenciones colectivas con los funcionarios públicos. Disposiciones de todos los niveles de la jerarquía de las normas reconocen esa posibilidad.

El artículo 62 de la Constitución Política dispone que "Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se convierten entre patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados". No establece ninguna limitación respecto a los trabajadores que pueden suscribir este tipo de convenio. Si recurrimos al Código de Trabajo observamos que el artículo 4 define al patrono como "toda persona física o jurídica, particular o de derecho público..." por lo que tampoco existe obstáculo para los empleadores. Hay un título, —el octavo—, "del régimen de los servidores del Estado y de sus Instituciones" que no contiene ninguna disposición de excepción en este campo.

La definición de convención colectiva del artículo 54⁽⁴¹⁾ no limita la posibilidad de celebrarla a ninguna clase de empleador. Y el artículo 14 señala que "Esta ley es de orden público y a sus disposiciones se sujetarán todas las empresas, explotaciones o establecimientos de cualquier naturaleza que sean, públicos o privados...".

Costa Rica ratificó el Convenio 98 de la OIT por ley número 2561 del 11 de mayo de 1960, y, por lo tanto, de conformidad con el artículo 7 de la Constitución Política tiene fuerza superior a la Ley. Sus disposiciones consagran el derecho a la negociación colectiva y de las condiciones de empleo y su reglamentación por convenciones colectivas. No excluye a los trabajadores del Estado y sus Instituciones y si bien el artículo 6⁽⁴²⁾ puede llevar a confusión, la interpretación que la Comisión de Expertos de la OIT ha expresado aclara muy bien el sentido de esa disposición pues ha dicho que

(41) "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 éste...".

(42) "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 su derecho o estatuto".

"la exclusión del campo de aplicación del Convenio de las personas empleadas por el Estado o en el sector público, pero que no actúan como órganos de poder público incluso cuando se le haya conferido un Estatuto idéntico al de los funcionarios públicos en la administración del Estado—, es contraria al sentido del Convenio... no cabe concebir que importantes categorías de trabajadores que estén empleados por el Estado puedan quedar excluidos de los beneficios del Convenio por el mero hecho de su asimilación formal a los funcionarios públicos en la administración del Estado.⁽⁴³⁾

Finalmente diversas leyes se refiere a las convenciones colectivas con funcionarios públicos así lo hace el artículo 121 del Código Municipal⁽⁴⁴⁾ y la ley 6821, —creación de la Autoridad Presupuestaria—, en el artículo 9.⁽⁴⁵⁾

Establecido el marco normativo analizaremos ahora cómo se han aplicado e interpretado las normas.

b) ...y su aplicación.

Consideramos que es posible reconocer cuatro períodos en relación con el reconocimiento a los funcionarios públicos de la posibilidad de celebrar convenios colectivos, a saber, a) cuando se consideraba que el Estado no tenía que negociar; b) la aceptación tácita de la posibilidad de celebrarlas; c) la prohibición; y d) el reconocimiento de la posibilidad de celebrarla aunque sujeto a límites.

i) primer período El Estado no estaba obligado a celebrar convenciones colectivas.

Hasta 1943 no existieron normas en el ordenamiento jurídico costarricense que reconocieran la posibilidad de celebrar convenciones colectivas. En ese año fue promulgado el Código de Trabajo, aún vigente, cuyo capítulo tercero se titula "de las convenciones colectivas". El artículo 56 dispone, en su párrafo primero lo siguiente: "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 distri-

(43) O.I.T., Libertad Sindical y negociación colectiva; Conferencia Internacional del Trabajo, 58 reunión, Ginebra, 1973, p. 61.

(44) Mediante una reforma al referido artículo hecha por la ley N° 5573 del 17 de setiembre de 1974 se autorizan reformas presupuestarias para dar contenido a aumentos de sueldos pactados en convenciones colectivas.

(45) "En materia salarial, la Autoridad Presupuestaria respetará las normas que al efecto señalan las convenciones y convenios colectivos de trabajo celebrados entre los representantes del Estado...".

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

En 1951, el sindicato de los trabajadores que laboraban en una finca propiedad de la Caja Costarricense de Seguro Social, institución autónoma pidieron a ésta iniciar conversaciones para negociar y firmar una convención colectiva. Sin embargo dicha institución se negó a negociar y cuando el asunto fue sometido a los Tribunales de Trabajo, la Sala de Casación dio la razón a la entidad patrono con fundamento en lo siguiente:

"Que el Tribunal Superior de Trabajo ha interpretado rectamente el artículo 56 del Código de la materia al entender que éste impone al patrono particular, en el supuesto que el mismo se refiere, la obligación de celebrar con el respectivo sindicato, cuando éste lo solicite, una convención colectiva con el fin inherente a tales convenios, obligación que no alcanza al Estado o sus instituciones pues el término particular que emplea el texto circunscribe la obligación a aquellos patronos que no son el Estado o sus Instituciones".⁽⁴⁶⁾

La referida sentencia provocó, como es lógico suponer, que en los años siguientes no se celebraran convenciones colectivas con el Estado y sus instituciones.

ii) *Segundo periodo: Validez de las convenciones colectivas celebradas voluntariamente por los entes públicos.*

Ante la supuesta prohibición del artículo 56 del Código de Trabajo los trabajadores buscaron otro mecanismo que les permitiera alcanzar las mejoras económico-sociales que no podían obtener a través de la convención colectiva. Y lo encontraron utilizando el procedimiento de conciliación, —que en la práctica es conocido como el conflicto colectivo de carácter económico social—, previsto en los artículos 500 y siguientes del Código de Trabajo como un mecanismo de solución de conflictos colectivos de trabajo y que es uno de los requisitos esenciales sin cuyo agotamiento no es posible que se reconozca una huelga como legal. El referido procedimiento de conciliación implica que los trabajadores deben presentar un pliego de peticiones de carácter económico social que es puesto en conocimiento del patrono y luego se integra un tribunal de conciliación que procura que las partes lleguen a un arreglo, —arreglo conciliatorio o convenio colectivo—. Los trabajadores del Estado y sus instituciones recurrieron a este procedimiento y al plantear el pliego de peticiones o pedían celebrar una convención colectiva o de hecho el pliego reproducía

(46) Sala de Casación N° 58 de las 15:10 horas del 20 de julio de 1951.

prácticamente el contenido de una convención. Los Tribunales de Trabajo consideraron que si bien no era obligatorio al patrono público firmar convenciones colectivas, aquellos convenios que voluntariamente celebrara eran plenamente válidos:

"si se ha llegado a un convenio colectivo por medio de un pliego de peticiones para obviar la prohibición contenida en las leyes laborales que impiden a los entes públicos convenir colectivamente con los sindicatos de sus trabajadores, dicha convención no puede ser desentendida porque tiene rango de ley profesional ya que tiene la misma fuerza legal que las convenciones colectivas del Código de la materia".⁽⁴⁷⁾

iii) *Tercer periodo: Prohibición de celebrar convenciones colectivas el Estado y sus instituciones.*

El 26 de abril de 1979 entró en vigencia la Ley General de la Administración Pública. El párrafo primero del artículo 112 de ella dispone que "El derecho administrativo será aplicable a las relaciones de servicio entre la administración y sus servidores públicos". Con base en esa disposición y en la del artículo 56 del Código de Trabajo que establece que únicamente los patronos particulares están obligados a celebrar convenciones colectivas, la Procuraduría General de la República el 14 de setiembre de 1979, en un pronunciamiento, sostuvo la tesis, basada en el principio de legalidad, de que el Estado solamente puede hacer aquello que expresamente le esté permitido, por lo que no puede celebrar convenciones colectivas de trabajo, pues "...todo aquello que a la administración pública no le esté jurídicamente autorizado le está definitivamente prohibido. Acorde con lo anterior, a nuestro juicio, no es procedente en ningún caso la suscripción de convenciones colectivas por parte del Estado y de los demás entes públicos, toda vez que no existe ninguna disposición en el ordenamiento jurídico que expresamente la autorice...".

Con base en la opinión de esa dependencia, el Consejo de Gobierno, en su sesión número 26 del 5 de octubre de 1979 emitió una directriz, con fuerza vinculante para todos los entes públicos en la que señaló que "El Estado y sus instituciones no están obligados a celebrar convenios colectivos con sindicatos de empleados y no pueden ni deben obligarse a suscribir del instrumento jurídico. El principio de legalidad básico en el Derecho Público, en virtud del cual la administración no puede realizar actos que no le estén expresamente autorizados, se los impide".

En el evento de que alguna dependencia o institución pública, contraviniendo lo establecido por la referida directriz, firmara alguna convención colectiva, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quien

(47) Tribunal Superior de Trabajo de San José, N° 442 de las 8:50 horas del 5 de febrero de 1974.

por disposición del artículo 57 debe recibir en depósito las que se celebren, lo que según lo dispuesto por el referido artículo y por una disposición judicial⁽⁴⁸⁾ un requisito esencial para la validez del convenio, se negaba a homologarla.

Igual imposibilidad se consideró que existía respecto de otro tipo de instrumento de negociación colectiva, el arreglo directo.⁽⁴⁹⁾⁽⁵⁰⁾

La directriz se llevó al extremo de considerar que al vencimiento de las convenciones que se encontraban vigentes al entrar en vigencia la Ley General de la Administración Pública, no cabía su denuncia ni la prórroga automática y que el Estado no tenía ninguna obligación de reconocer derechos adquiridos derivados de ellas.⁽⁵¹⁾ Posteriormente mediante otra directriz emitida por el Consejo de Gobierno en su sesión 135 del 2 de octubre de 1980 se estableció la posibilidad de la prórroga de las convenciones colectivas anteriores al 26 de abril de 1979 fecha de vigencia de la Ley General de la Administración Pública aunque se sujetó al cumplimiento de una serie importante de requisitos que prácticamente la anulaban.⁽⁵²⁾

iv) *Cuarto período: Reconocimiento de la posibilidad de celebrar convenciones sujetas a controles y límites.*

Con posterioridad a la directriz del Consejo de Gobierno del 2 de octubre de 1980 fueron múltiples los problemas surgidos entre los entes

- (48) La Sala de Casación en sentencia N° 119 de 1962 (II sem. II T. y 853), "La convención colectiva de trabajo que no es depositada en la oficina de asuntos gremiales y conciliación administrativa del Ministerio de Trabajo, aún cuando es indubitable que se suscribió, no tiene valor legal, pues este se da a partir del momento del depósito en la oficina dicha".
- (49) El arreglo directo está regulado por los artículos 497 a 499 del Código de Trabajo y consiste en un convenio o "arreglo" mediante el cual el patrono y sus trabajadores representados por un llamado "comité permanente" ponen fin a sus diferencias.
- (50) Pronunciamiento N° C-204-79 de 14 de setiembre de 1979 de la Procuraduría General de la República suscrito por el Procurador Fernando Chinchilla Cooper y dirigido a la División de Asesoría Jurídica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- (51) *Ibidem*.
- (52) Dichos requisitos fueron los siguientes: "a) de existir incremento salarial, éste no puede exceder al aumento anual autorizado por el Poder Ejecutivo para sus funcionarios; b) si no existiera fijación por parte del Poder Ejecutivo, el aumento salarial se sujetará, a las recomendaciones que dicho poder haga; c) no será procedente autorizar ventajas ni beneficios adicionales que presenten erogaciones económicas, cuando éstas constituyan en la especie, desigualdad entre los propios entes descentralizados y los otros organismos públicos; d) de previo a suscribir el documento que contenga la suscripción de prórroga de la respectiva convención colectiva de trabajo, los representantes de la Administración Pública, deberán consultar obligatoriamente a la Procuraduría General de la República, a fin de que dicha institución se pronuncie sobre la procedencia legal del mismo".

públicos que tenían vigentes convenciones colectivas y los sindicatos de sus trabajadores sobre la aplicación de las cláusulas salariales de la convención en relación con las atribuciones de la Autoridad Presupuestaria.⁽⁵³⁾

En el Banco Nacional de Costa Rica, banco estatal, en 1982 se había acordado una reforma a la quinta convención colectiva que establecía una revisión anual de salarios;⁽⁵⁴⁾ en cumplimiento de esa cláusula se negoció un reajuste salarial que culminó en un acuerdo de fecha 30 de julio de 1983. Sin embargo al ser consultada la Procuraduría General de la República sobre la procedencia legal del acuerdo, el 26 de setiembre de 1983 emitió una opinión negativa. Esto provocó un serio conflicto y los trabajadores fueron a una huelga que, aunque fue declarada ilegal por los Tribunales de Trabajo, provocó que se firmara un acuerdo entre el Poder Ejecutivo, el Banco interesado y el Sindicato de los empleados mediante el cual se invistió a los diecisiete Magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia, Corte Plena como árbitros iuris para que fallaran en única instancia y sin recurso alguno la referida discordia. Pero de previo a que los Magistrados intervinieran fue necesario que la Asamblea Legislativa mediante una ley otorgara competencia a la Corte Plena.⁽⁵⁵⁾ La Corte, en decisión de gran importancia en Laudo de las dieciséis horas del catorce de junio de mil novecientos ochenta y cuatro reconoció la posibilidad jurídica de que el Estado costarricense y los entes celebren convenciones colectivas de trabajo⁽⁵⁶⁾ aunque tal facultad no es

- (53) La Autoridad Presupuestaria fue creada por el número 6821 publicada en La Gaceta del 26 de noviembre de 1982. Está definida como una Comisión que tiene entre sus funciones principales "a) formular las directrices de la política presupuestaria del sector público incluso en los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios"; (el subrayado no está en la ley).
- (54) Artículo 59: "...el Banco estudiará cada año, antes del mes de setiembre, con la participación del Sindicato, la escala de sueldos, a fin de ajustarla si la elevación del costo de la vida lo justifica...".
- (55) Ley N° 6933 de 22 de noviembre de 1983: "Otórgase competencia a la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia para que actúe como Tribunal Arbitral, y para que dicte el fallo en la discordia que existe entre el Poder Ejecutivo, el Banco Nacional de, según los términos del compromiso arbitral suscrito entre las partes el 7 de octubre de 1983".
- (56) Por considerar de gran interés el análisis hecho en el Laudo sobre la posibilidad del Estado y sus Instituciones de celebrar convenciones colectivas, transcribimos a continuación, en forma textual, la parte del referido laudo que lo hace: "V. El Poder Ejecutivo sostiene que el Estado y sus instituciones se encuentran legalmente inhibidos para suscribir convenciones de trabajo con sus servidores, así, como consecuentemente reformar sustancialmente las ya suscritas. Ello con base en los artículos 11 y 112 de la Ley General de la Administración Pública que dispone quien es servidor público y que el Derecho Administrativo será aplicable a las relaciones de servicio entre la Administración y dichos servidores y el principio de legalidad —en virtud del cual la Administración no puede realizar actos que no le estén expresamente autorizados—, lo impide la suscripción de tales instrumentos jurídicos.

irrestringida pues señala el Laudo que al estar sometidas a la ley las convenciones colectivas encontrarán el obstáculo de que no podrán dejar sin efecto, total o parcialmente, artículos del Estatuto del Servicio Civil, —y con ese mismo razonamiento, agregamos nosotros de los estatutos vigentes para otros Poderes del Estado: ley de personal de la Asamblea Legislativa y el respectivo del Poder Judicial, amén de otras leyes específicas—, y, fundamentalmente a las disposiciones de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, N° 6821 de 1982 y a las políticas económico sociales que el Estado pueda establecer con base en esta u otras disposiciones legales.

El Laudo arbitral comentado por lo tanto constituye un avance respecto de la etapa anterior en la que no se reconcilia posibilidad alguna de celebrar convenciones colectivas al Estado y los entes públicos aunque las limitaciones señaladas, especialmente en materia salarial, constituye una grave limitación.

6.—La huelga y los funcionarios públicos.

a) *No reconocimiento del derecho de huelga.* La Constitución Política, en el artículo 61 expresamente excluyó a quienes laboraran en

Ni la aplicación del Derecho Administrativo, cuando ello proceda, ni el principio de legalidad, son obstáculos para la suscripción de tales convenciones. En Costa Rica, si bien es cierto que no existe ley que expresamente las autorice y regule, su suscripción sí tiene fundamento legal y ha sido reconocida expresamente por el legislador. Así, el artículo 14 del Código de Trabajo, expresa: Esta ley es de orden público y a sus disposiciones se sujetarán todas las empresas, explotaciones o establecimientos, de cualquier naturaleza que sean, públicas o privados, existentes o que en lo futuro se establezcan en Costa Rica, lo mismo que todos los habitantes de la República, sin distinción de sexos ni de nacionalidades.

En el capítulo de ese Código sobre convenciones colectivas de trabajo, en sus artículos 54 y 55 que las definen y le otorgan fuerza de ley, no se hace ninguna referencia exclusiva a los patronos particulares ni se excluye expresamente a los servidores del Estado. Sólo 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.

La aplicación del artículo 14 del Código citado, en relación con los artículos 578 y 579 de ese mismo texto legal, así como la disposición del artículo 74, de la Constitución Política llevan a la conclusión de que las convenciones colectivas en el sector público, sí tienen buen fundamento jurídico.

Por otro lado, en la legislación se encuentran ejemplos de expreso reconocimiento por parte del legislador. Así, la Ley N° 5573 del 17 de setiembre de 1974, que reformó el párrafo 2° del artículo 121 del Código Municipal, permite la reforma del presupuesto ordinario para aumentar sueldos como consecuencia de la suscripción de convenciones colectivas de trabajo, y la Ley N° 6821 de Creación de la Autoridad Presupuestaria, en su artículo 9, expresa: "En materia salarial, la Autoridad Presupuestaria respetará las normas que al efecto señalen las convenciones y conve-

actividades definidas por la ley como servicios públicos.⁽⁵⁷⁾ El Código de Trabajo, en el artículo 368 confirmó tal prohibición y estableció la obligatoriedad del arbitraje para resolver las diferencias que surjan en los servicios públicos entre los trabajadores y su empleador.⁽⁵⁸⁾ Y, en el artículo 369 detalló lo que para efectos de esa prohibición, se entiende por servicios públicos indicando, en su inciso a) "todos los que desempeñen los trabajadores del Estado o de sus instituciones, cuando las actividades de aquél y de éstas no sean también propias de empresas particulares de lucro...".⁽⁵⁹⁾

Al estar prohibida la huelga a los funcionarios públicos procede analizar si existen, tal como lo exige la doctrina del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo "procedimiento de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos en que los interesados puedan participar en todas las etapas, y que los laudos arbitrales sean en todo los casos obligatorios para ambas partes y ejecutados en forma rápida y completa una vez dictados".⁽⁶⁰⁾

En efecto, el legislador costarricense incluyó ambos tipos de procedimientos en el Código de Trabajo (artículos 500 y siguientes) por lo que podemos examinar si en su funcionamiento cumplen los requisitos señalados.

nios colectivos de trabajo celebrados entre los representantes del Estado, sus instituciones o empresas, y las organizaciones sindicales...". De manera que el legislador ha reconocido las convenciones colectivas de trabajo en el sector público.

(57) Artículo 61: "Se reconoce el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga, salvo en los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de estos haga la ley...".

(58) "No será permitida la huelga en los servicios públicos. Las diferencias que en estos ocurran entre patronos y trabajadores, sí como en todos los demás casos en que se prohíbe la huelga, se someterán obligatoriamente al conocimiento y resolución de los Tribunales de Trabajo".

(59) Los demás incisos comprenden los siguientes: "b) Los que desempeñen los trabajadores ocupados en la siembra, cultivo, atención o recolección de productos agrícolas, pecuarios o forestales, lo mismo que su elaboración, cuando de no realizarse su beneficio inmediato se deterioren dichos productos;... d) Los que desempeñen los trabajadores de empresas de transportes ferroviario, marítimo y aéreo, los que desempeñen los trabajadores ocupados en labores de carga en el muelle y atracaderos y los que desempeñen los trabajadores en viaje de cualquier otra empresa particular de transporte, mientras este no termine. d) Los que desempeñen los trabajadores que sean absolutamente indispensables para mantener el funcionamiento de las empresas particulares que no puedan suspender sus servicios sin causar un daño grave e inmediato a la salud o a la economía pública, como son las clínicas y hospitales, la higiene, el aseo y el alumbrado de las poblaciones; y e) Los que el Poder Ejecutivo declare así, en todo el territorio de la república o en parte de él, una vez que la Asamblea Legislativa haya hecho uso de su facultad constitucional de suspender ciertas garantías individuales".

(60) Oficina Internacional del Trabajo, *La libertad sindical*, recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, Ginebra, Segunda Edición, 1976, N° 322, págs. 118-119.

Debemos indicar que durante muchos años se consideró por parte de nuestros tribunales laborales que los trabajadores del Estado y sus instituciones, de previo a recurrir a un arbitraje, debían agotar el procedimiento de conciliación. No fue sino recientemente que se modificó ese criterio y ahora admiten que se someta un conflicto a arbitraje sin necesidad de agotar previamente el procedimiento de conciliación.⁽⁶¹⁾

Tanto la conciliación como el arbitraje se tramitan ante tribunales, —tribunal de conciliación o tribunal de arbitraje—, cuya integración es idéntica: el juez de trabajo del respectivo circuito judicial y dos conciliadores o árbitros, según corresponde, tomando uno de la lista elaborada por la Corte Suprema de Justicia a iniciativa de los empleadores y otros de la lista propuesta por los sindicatos lo que constituye una garantía teórica de imparcialidad y, en lo que respecta a la práctica, hasta donde nos ha sido posible determinarlo, también ha operado esa cualidad.

En cuanto a rapidez el procedimiento de conciliación por disposición del artículo 516 del Código de Trabajo, en ningún caso debe tener una duración mayor de treinta días⁽⁶²⁾ so pena de destitución para quienes resulten responsables. En tanto que el procedimiento de arbitraje si bien también tiene señalados términos cortos dentro de los cuales debe ser resuelto⁽⁶³⁾ en la práctica se han dado casos en que ha demorado en forma excesiva.⁽⁶⁴⁾

Existen adecuadas garantías para el cumplimiento de los arreglos logrados dentro de las diligencias de conciliación y del laudo arbitral.⁽⁶⁵⁾

(61) Así ocurrió en diligencias de arbitraje entre el Banco Nacional de Costa Rica y el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica (expediente 837-84 del Juzgado Tercero de Trabajo de San José. Las partes al solicitar el arbitraje manifestaron que no había sido posible conciliar los aspectos sometidos. El Tribunal Superior de Trabajo de San José en resolución 413 de las 13:50 nrs. del 3 de abril de 1983 tuvo por bueno el procedimiento.

(62) En ningún caso los procedimientos de conciliación podrán durar más de diez días hábiles, contados a partir del momento en que haya quedado legalmente constituido el Tribunal de Conciliación. Al vencerse dicho término el Tribunal dará por concluida su intervención e inmediatamente pondrá el hecho en conocimiento de la Corte Plena, a fin de ésta ordene la destitución de los funcionarios o empleados judiciales que en alguna forma resulte culpable del retraso. No obstante lo anterior, a solicitud de las partes en conflicto, el Tribunal de Conciliación podrá ampliar este plazo hasta por veinte días hábiles más.

(63) Artículo 523: "Después de que se haya dado el trámite de resolución legales a los incidentes de que habla el artículo anterior, el Tribunal de Arbitraje se declarará competente y dictará sentencia dentro de los quince días posteriores..."

(64) Así en diligencias de arbitraje promovidas ante el Juzgado 3º de Trabajo de San José por los empleados del Banco de Costa Rica contra éste. Se iniciaron el 13 de abril de 1982 y el 23 de mayo de 1984 se notificó a las partes la sentencia del Tribunal Superior de Trabajo.

b) *La conciliación y el arbitraje respecto de los funcionarios vinculados por una relación estatutaria.*

Si bien no ha tenido mayor trascendencia práctica dado que en los últimos veinte años han sido muy escasos los casos ocurridos, desde un punto de vista teórico tiene mucho interés la situación de quienes se encuentran vinculados por una relación estatutaria con el Estado en cuanto ha determinar si pueden o no ser titulares de los procedimientos de conciliación o arbitraje.

Creemos coincidiendo con Marín⁽⁶⁶⁾ que no existe la menor duda desde el punto de vista del derecho positivo costarricense de que esas personas están legitimados para iniciar este tipo de procedimientos. La disposición, atrás citada, del artículo 368 del Código de Trabajo no deja la menor duda al respecto pues obliga a quienes no tienen derecho de huelga, que es el caso de estos trabajadores, a someter sus conflictos a la solución de los tribunales de arbitraje. Sin embargo, en uno de los pocos casos que se ha sometido a la jurisdicción laboral se aceptó la tesis mantenida por la representación del Estado de que al no existir relación laboral sino estatutaria era improcedente el arbitraje.⁽⁶⁷⁾ Luego del caso comentado no tenemos conocimiento de que no hayan planteado diligencias similares. Sin embargo, creemos que las razones que dio la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia al resolver el conflicto entre el Banco Nacional y el sindicato de sus trabajadores que fue analizado en el punto 5 d) anterior, en el que se reconoció sin excepción a los trabajadores del Estado y sus instituciones de negociar colectivamente con su empleador, son de aplicación en materia de arbitraje y por los mismos motivos por los que se reconoció el derecho de celebrar convenciones colectivas debe aceptarse la posibilidad de someter a arbitraje sus diferencias con el ente empleador. Sin duda de presentarse un nuevo caso necesariamente tendrán que tomarse muy en cuenta las razones dadas por la Corte.⁽⁶⁸⁾

7) *Conclusiones.*

1.—El ordenamiento jurídico costarricense opta por un criterio amplio de funcionario público según lo establecido por los artículos 111 y 1

(65) Artículos 509 y 528 del Código de Trabajo.

(66) MARIN, Raúl, "Estudio sobre la obligación que tiene el Estado y sus instituciones de negociar y firmar convenciones colectivas de trabajo. El caso particular del Ferrocarril Nacional al Atlántico" en "Cátedra de Derecho Laboral. Documento de Derecho Laboral N° 3 recopilados por Edgar Alfaro. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, policopiado.

(67) Sentencia arbitral N° 379 del Tribunal de Arbitraje del circuito primero de San José, de las 8 horas del 6 de agosto de 1980.

(68) Estando concluido este trabajo el Juzgado Primero de Trabajo de San José rechazó ad portas una petición para que se iniciara un procedimiento de conciliación y posterior arbitraje promovido por empleados adscritos al Ministerio de Salud (Expediente 660-85). El referido Juzgado en resolu-

de la Ley General de la Administración Pública y 578 del Código de Trabajo.

2.—Los funcionarios públicos, sin excepción han disfrutado y disfrutan en Costa Rica de la libre sindicalización y la autonomía de sus organizaciones sindicales, en la forma más amplia. Y cuando se ha producido algún atentado contra ese derecho los Tribunales han reestablecido su plena vigencia.

3.—Aún las decisiones del Comité de Libertad Sindical del Consejo de administración de la Organización Internacional del Trabajo, en los casos planteados contra Costa Rica, resaltan esa vigencia pues los asuntos sometidos han sido relativamente pocos y no graves y de ellos contados los resueltos en forma desfavorable para el gobierno.

4.—Si acogemos un concepto amplio y dinámico de la libertad sindical que comprenda la negociación colectiva y la autotutela, del estudio realizado podemos destacar lo siguiente:

a) No obstante de que en su evolución histórica se ha pasado alternativamente por períodos de prohibición y tolerancia, en la actualidad, el más alto tribunal del país actuando como tribunal arbitral, ha reconocido la posibilidad que tiene el Estado y sus instituciones de celebrar convenciones colectivas de trabajo aunque sujetos a límites y controles, fundamentalmente económicos a través de la Autotridad Presupuestaria.

b) A los funcionarios públicos no se les reconoce el derecho de huelga. Sin embargo existen procedimientos de conciliación y arbitraje. Los primeros se tramitan con rapidez. Los de arbitraje se prolongan en muchos casos más de lo debido. El cumplimiento de los acuerdos y laudos, en su caso, goza de adecuada protección.

ción número 768 de las 16 horas del 16 de octubre de 1985 ordenó el archivo de las diligencias, entre otras razones porque el "Ministerio de Salud es una dependencia del Poder Ejecutivo y como tal no puede por sí sola firmar arreglos o convenciones". Esta resolución puede ser apelada ante el Tribunal Superior de Trabajo de San José pero no llegará a conocimiento de los Magistrados que fallaron el arbitraje citado en la nota anterior por lo que eventualmente existirán dos criterios dispares, y en la práctica por la razón dicha prevalecerá el de los Tribunales de menor rango. Sin embargo el Tribunal Superior de Trabajo de San José, en la resolución N° 188 de las 9 horas del 13 de enero de 1980 dijo que "Si bien es cierto que no existe obligación en la ley para que una entidad de derecho público firme convenciones colectivas (artículo 56 del Código de Trabajo), no hay restricción sin embargo para que los empleados de tales organismos acudan al trámite de conflicto colectivo de carácter económico social, cuando tengan motivos razonables para obtener mejores condiciones de trabajo en sus relaciones con el Estado, trámite que tornen en su caso necesario, por ser el antecedente del arbitraje que es la vía legal que la misma ley establece para quienes carecen del derecho de huelga".

LOS ESTADOS Y LAS EMPRESAS PUBLICAS EN SU CONDICION DE SOCIOS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL (*)

Dr. BERNARDO M. CREMADES
Abogado de Madrid

(*) Ponencia presentada en el VI Congreso de la Unión Iberoamericana de Colegios y Agrupaciones de Abogados, celebrada en Mar del Plata (Argentina), el día 20 de noviembre de 1984.