



## Centro de Información Jurídica en Línea



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)  
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

### INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

#### TEMA: LAS CONVENCIONES COLECTIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO

**RESUMEN:** El presente trabajo aborda el tema de "Las Convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público, desarrollando doctrinariamente el concepto de negociación colectiva en el sector público, concepto de convención colectiva, así como una reseña histórica de la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público, sumado a esto se establece un marco normativo de referencia, a la vez que se adjunta el Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público, por último se hace un desarrollo jurisprudencial en el que se incluyen entre otros temas: Convenciones Colectivas en el Sector Público de acuerdo al voto 4453-2000, su aplicación a trabajadores comunes del estado, acciones de inconstitucionalidad en los casos de RECOPE, JAPDEVA.

### Índice de contenido

DOCTRINA.....	2
NEGOCIACIÓN COLECTIVA.....	2
A.Negociación Colectiva en el Sector Público.....	2
CONVENCIONES COLECTIVAS.....	2
B.Concepto.....	2
C.Fundamento.....	4
D.De la negociación y convenciones colectivas en el sector público.....	4
NORMATIVA.....	6
A.Consitución Política de la República de Costa Rica.....	6
B. Código de Trabajo.....	6
De las Convenciones Colectivas de Trabajo.....	6
C. Ley General de la Administración Pública.....	16
JURISPRUDENCIA.....	18
A.Convenciones Colectivas en el Sector Público.....	18
B.Adición y aclaración a la sentencia 4453-2000 de Sala Constitucional.....	55



## DOCTRINA

### NEGOCIACIÓN COLECTIVA

#### A. Negociación Colectiva en el Sector Público

[ GAITÁN GONZÁLEZ Beatriz]<sup>i</sup>

"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.<sup>21</sup>

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

### CONVENIONES COLECTIVAS

#### B. Concepto

[MORA RETANA Didier]<sup>ii</sup>

Por parte de la Organización Internacional del Trabajo se ha definido la convención colectiva como:

"... la que se efectúa entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, u una o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con objeto de llegar a un acuerdo sobre las condiciones de trabajo y de contratación. Cuando no existe una organización representativa de



## Centro de Información Jurídica en Línea



trabajadores, pueden intervenir en las negociaciones representantes de los trabajadores debidamente elegidos y autorizados por éstos conforme a lo dispuesto por la legislación nacional."

[ GAITÁN GONZÁLEZ Beatriz]<sup>iii</sup>

"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 (¡^empleadores, las condiciones en las cuales deberá de prestarse el trabajo en uno o varios centros de trabajo y las cuajes deberán de tenerse por incorporadas en los contratos de trabajo actuales y Muros a celebrar en dicho ámbito, así como las reglas aplicables a las relaciones entre las partes de la relación colectiva de trabajo.'

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 ei 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 tos convenios de \a Organización Internacional de Trabajo (O.I.T.), ratificados por nuestro país."<sup>65</sup>

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 ala 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..."



## Centro de Información Jurídica en Línea



### C. Fundamento

[AGUIRRE GOMEZ Rodolfo]<sup>iv</sup>

"El fundamento de la Convención Colectiva, debe considerarse en tres aspectos fundamentales:

1. Consecución de la paz laboral.
2. La democratización
3. Evitar que el patrono imponga condiciones injustas en la relación de empleo, basado en el monopolio que posee en torno a la contratación de mano de obra. Se busca pues, terminar con la condición de inferioridad de los trabajadores frente al poder de empleador.

Tomando en consideración estos tres fines, resulta que los mismos en su naturaleza y función no hacen diferencia alguna entre el sector privado y el sector público.

### D. De la negociación y convenciones colectivas en el sector público.

[OTERO NORZA Laura]<sup>v</sup>

"Recordemos que anterior a la Ley General de Administración Pública el desarrollo de las modalidades de negociación colectiva en este sector había tenido una evolución pacífica y aceptada en sentido paralelo a la negociación colectiva en el sector privado. Este panorama empezó a cambiar con el Estatuto de Servicio Civil y se modificó por completo con la L.G.A.P, y básicamente con los dictámenes de la Procuraduría General de la República, que interpretaron la negativa absoluta del derecho de negociación colectiva en la función pública, salvando en un primer momento por su grado de autonomía a los gobiernos locales y las universidades públicas.

(.....)

En este proceso, fueron varios los argumentos y posiciones utilizadas por la Procuraduría para fundamentar la posición de



## Centro de Información Jurídica en Línea



prohibir este derecho. En un principio se restringió la celebración de convenciones colectivas en el sector Meo, admitiendo la vigencia de aquellas convenciones colectivas que se hubieran pactado con anterioridad a la promulgación de la mencionada ley, t la finalización de su plazo, sin posibilidad de reclamar los derechos [uiridos que de ellas pudieran surgir. Esta idea se modificó con la directriz del Concejo de Gobierno del 7 de noviembre de 1979, pues se admitió la ibilidad de prórroga siempre que fueran conformes con la L.G.A.P, la Ley de puesto Ordinario y Extraordinario, la Ley de Creación de la Autoridad supuestaria y los decretos y directrices emanados del Concejo de Gobierno.

(...)

No obstante, en virtud de los votos N° 1696-92 de 15:30 hrs. del 23 de agosto de 1992 y el N° 3053-94 de las 9:45 hrs. del 24 de junio de 1994, esta posición cambió notablemente, debido a que ambas resoluciones apartaban de la prohibición para negociar instrumentos colectivos a aquellos servidores de la Administración que no participaran de la gestión pública. Obsérvese cómo estas resoluciones incidieron valiosamente en los pronunciamientos de la Procuraduría, ampliando el ámbito de aquellos servidores que sí podían gozar de este derecho. En términos de la Procuraduría General de la República;

"... mediante Voto N° 3053-94 de las 9:45 hrs. del 24 de junio de 1994, distinguió, al igual que lo hizo en otro voto anterior -N° 1696-92 de 15:30 hrs. del 23 de agosto de 1992 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 éstos últimos, en criterio de la Sala, no les alcanza impedimento para recurrir, tanto 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, como a la garantía consagrada en el artículo 62 de la Constitución Política. Con lo anterior, obviamente se modifica en parte el criterio que sobre el tema había venido sosteniendo este órgano consultivo sobre el particular.'

Con fundamento en lo expuesto, la aludida jurisprudencia constitucional, cuyos alcances de acuerdo con la ley son vinculantes erga omnes, en aquellos casos de relaciones de servicio con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la administración, según lo que al efecto dispone la Ley General de la Administración Pública en sus numerales 11.3 y 112, procede la negociación colectiva de trabajo,



## Centro de Información Jurídica en Línea



no así respecto de aquellos funcionarios que sí ostentan la condición de servidores públicos, quienes se pueden definir de la siguiente forma:

"... son los que actúan a nombre y por cuenta de ésta, los que han sido nombrados de acuerdo con el procedimiento legal al efecto, investidos de autoridad, que asumen la representación del patrono, pues a través de sus actos se expresa la voluntad de la Administración. Tal y como señala la Sala Constitucional, esta condición se realiza a través de la clase gerencial, por ende estos son los funcionarios públicos que participan de la gestión pública de la Administración.

### **NORMATIVA**

#### **A. Constitución Política de la República de Costa Rica**

ARTÍCULO 62.- 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.

#### **B. Código de Trabajo<sup>vi</sup>**

##### **De las Convenciones Colectivas de Trabajo**

ARTICULO 54.-

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 deba prestarse y las demás materias relativas a éste.

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.



## Centro de Información Jurídica en Línea



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 del Trabajo (OIT), ratificados por nuestro país.

( Así reformado por Ley N° 6771 de 5 de julio de 1982, art.1° ).

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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; d) corresponde a la administración y a los jueces que conocen en los juicios laborales, en su caso, de la aplicación de las convenciones colectivas, determinar si los trabajadores involucrados, dada la naturaleza de las funciones que cumplen o cumplían, están regulados por el Derecho público o el común, a los efectos de definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones colectivas". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

ARTICULO 55.- Las estipulaciones de la convención colectiva tienen fuerza de ley para:

1. Las partes que la han suscrito, justificando su personería de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 51;





## Centro de Información Jurídica en Línea



2. 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 aquéllas resulten favorecidas y aun cuando no sean miembros del sindicato o sindicatos de trabajadores que lo hubieren celebrado, y

3. Los que concierten en lo 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.

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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; d) corresponde a la administración y a los jueces que conocen en los juicios laborales, en su caso, de la aplicación de las convenciones colectivas, determinar si los trabajadores involucrados, dada la naturaleza de las funciones que cumplen o cumplían, están regulados por el Derecho público o el común, a los efectos de definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones colectivas". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

ARTICULO 56.- 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





## Centro de Información Jurídica en Línea



de sus trabajos 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 éste lo solicite, una convención colectiva. Al efecto se observarán las siguientes reglas:

1. El porcentaje a que se refiere el párrafo anterior se calculará sobre la totalidad de los trabajadores que presten sus servicios en dicha empresa o centro de producción determinado;

2. Si dentro de la misma empresa o centro de producción existen varios sindicatos, la convención colectiva se celebrará con el que tenga mayor número de trabajadores afectados directamente por la negociación, en el concepto de que el pacto no podrá concertarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en contratos vigentes dentro de la propia empresa o centro de producción;

3. Cuando se trate de una empresa o de un centro de producción que por la índole de sus actividades emplee trabajadores pertenecientes diferentes profesiones u oficios, la convención colectiva deberá celebrarse con el conjunto de los sindicatos que represente a cada una de las profesiones u oficios, siempre que éstos se pongan de acuerdo entre sí. En el caso de que no se pusieren de acuerdo, el sindicato correspondiente a cada profesión u oficio podrá exigir que se celebre una convención colectiva con él, para determinar las condiciones relativas a dicha profesión u oficio dentro de la mencionada empresa o centro de producción, y

4. Si transcurridos treinta días después de la solicitud hecha al patrono por el respectivo sindicato para la celebración de la convención colectiva, no hubieren llegado las partes a un acuerdo pleno sobre sus estipulaciones, podrá cualquiera de ellas pedir a los Tribunales de Trabajo que resuelvan el punto o puntos en discordia. En los casos en que los patronos hayan celebrado contratos con el Estado, aprobados por una ley de la República, en los cuales se haya estipulado que no es obligatorio del procedimiento de arbitraje para resolver los conflictos entre dicho patrono y sus trabajadores, al finalizar el término anteriormente señalado, cualquiera de las partes podrá acudir al procedimiento establecido en el Título Sexto de este Código.

(Así adicionado este párrafo por el artículo 2 de la ley No.1842 del 24 de diciembre de 1954)



## Centro de Información Jurídica en Línea



(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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; d) corresponde a la administración y a los jueces que conocen en los juicios laborales, en su caso, de la aplicación de las convenciones colectivas, determinar si los trabajadores involucrados, dada la naturaleza de las funciones que cumplen o cumplían, están regulados por el Derecho público o el común, a los efectos de definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones colectivas". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

ARTICULO 57.- La convención colectiva se extenderá por escrito en tres ejemplares, bajo pena de nulidad absoluta. Cada una de las partes conservará un ejemplar y el tercero será depositado en la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social directamente o por medio de la autoridad de trabajo o política respectiva. No tendrá valor legal sino a partir de la fecha en que quede depositada la copia y, para este efecto, el funcionario a quien se entregue extenderá un recibo a cada uno de los que la hayan suscrito.

Dicho depósito será comunicado inmediatamente a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que ésta ordene a las partes ajustarse a los requisitos de ley en caso de que la convención contenga alguna violación de las disposiciones del presente



## Centro de Información Jurídica en Línea



Código.

( Los nombres referidos fueron así reformados por artículo 1, inciso h) de la Ley N° 3372 de 6 de agosto de 1964. El nombre del Ministerio fue así reformado por el artículo 2 de la ley No.5089 del 18 de octubre de 1972 )

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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; d) corresponde a la administración y a los jueces que conocen en los juicios laborales, en su caso, de la aplicación de las convenciones colectivas, determinar si los trabajadores involucrados, dada la naturaleza de las funciones que cumplen o cumplían, están regulados por el Derecho público o el común, a los efectos de definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones colectivas". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

ARTICULO 58.- En la convención colectiva se especificará todo lo relativo a:

1. La intensidad y calidad del trabajo;
2. La jornada de trabajo, los descansos y las vacaciones;
3. Los salarios;



## Centro de Información Jurídica en Línea



4. Los profesiones, oficios, actividades y lugares que comprenda;

5. La duración de la convención y el día en que comenzará a regir. Es entendido que no podrá fijarse su vigencia por un plazo menor de un año ni mayor de tres, pero que en cada ocasión se prorrogará automáticamente durante un período igual al estipulado, si ninguna de las partes la denuncia con un mes de anticipación al respectivo vencimiento. Cuando la denuncia la hicieren los trabajadores, deberán representar por lo menos el sesenta por ciento de la totalidad de los miembros que tenían el sindicato o sindicatos que la hubieren celebrado; y cuando la formulen los patronos, éstos deberán en ese momento tener trabajando por lo menos igual porcentaje de los afectados por la convención.

Copia de dicha denuncia debe hacerse llegar a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social antes de que se inicie el transcurso del mes a que alude el párrafo anterior;

6. Las demás estipulaciones legales en que convengan las partes. No será válida la cláusula que obligue al patrono a renovar el personal a solicitud del sindicato de trabajadores, o cualquier otra que ponga en condiciones de manifiesta inferioridad a los no sindicalizados, y

7. El lugar y fecha de la celebración de la convención y las firmas de las partes o de los representantes de éstas.

( Los nombres fueron así reformados por las leyes No. 3372 de 6 de agosto de 1964 y N° 5089 del 18 de octubre de 1972. )

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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



## Centro de Información Jurídica en Línea



Público, salvo que se trate de negociaciones con personal en relación de empleo de naturaleza pública, en cuyo caso esos instrumentos resultan inconstitucionales; d) corresponde a la administración y a los jueces que conocen en los juicios laborales, en su caso, de la aplicación de las convenciones colectivas, determinar si los trabajadores involucrados, dada la naturaleza de las funciones que cumplen o cumplían, están regulados por el Derecho público o el común, a los efectos de definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones colectivas". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

ARTICULO 59.- Si firmada una convención colectiva el patrono se separa del sindicato o grupo patronal que celebró el pacto, éste regirá siempre la relación de aquel patrono con el sindicato o sindicatos o grupo de sus trabajadores.

En caso de disolución del sindicato de trabajadores o del sindicato de patronos, se observará la regla del artículo 53.

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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; d) corresponde a la administración y a los jueces que conocen en los juicios laborales, en su caso, de la aplicación de las convenciones colectivas, determinar si los trabajadores involucrados, dada la naturaleza de las funciones que cumplen o cumplían, están regulados por el Derecho público o el común, a los efectos de



## Centro de Información Jurídica en Línea



definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones colectivas". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

ARTICULO 60.- Al sindicato que hubiere suscrito una convención colectiva le corresponderá responsabilidad por las obligaciones contraídas por cada uno de sus miembros y puede, con la anuencia expresa de éstos, ejercer también los derechos y acciones que a los mismos individualmente competan.

Igualmente podrá dicho sindicato ejercer los derechos y acciones que nazcan de la convención, para regir su cumplimiento y, en su caso, obtener el pago de daños y perjuicios contra sus propios miembros, otros sindicatos que sean partes en la convención, los miembros de éstos y cualquiera otra persona obligada por la misma.

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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; d) corresponde a la administración y a los jueces que conocen en los juicios laborales, en su caso, de la aplicación de las convenciones colectivas, determinar si los trabajadores involucrados, dada la naturaleza de las funciones que cumplen o cumplían, están regulados por el Derecho público o el común, a los efectos de definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones colectivas". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)





## Centro de Información Jurídica en Línea



ARTICULO 61.- Las personas obligadas por una convención colectiva, sólo podrán ejercer los derechos y acciones que nazcan de la misma, para exigir su cumplimiento y, en su caso, obtener el pago de daños y perjuicios, contra otras personas o sindicatos obligados en la convención, cuando la falta de cumplimiento les ocasione un perjuicio individual.

(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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; d) corresponde a la administración y a los jueces que conocen en los juicios laborales, en su caso, de la aplicación de las convenciones colectivas, determinar si los trabajadores involucrados, dada la naturaleza de las funciones que cumplen o cumplían, están regulados por el Derecho público o el común, a los efectos de definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones colectivas". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

ARTICULO 62.- Cuando una acción fundada en una convención colectiva haya sido intentada por un individuo o un sindicatos, los otros sindicatos afectados por ella podrán apersonarse en el litigio en razón del interés colectivo que su solución tenga para sus miembros.





## Centro de Información Jurídica en Línea



(Interpretado por la Sala Constitucional en el sentido que: "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; d) corresponde a la administración y a los jueces que conocen en los juicios laborales, en su caso, de la aplicación de las convenciones colectivas, determinar si los trabajadores involucrados, dada la naturaleza de las funciones que cumplen o cumplían, están regulados por el Derecho público o el común, a los efectos de definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones colectivas". Resolución 4453-00 de las 14:56 horas del 24/05/2000, publicado en el Boletín Judicial N°124 del 28/06/2000.)

### **C. Ley General de la Administración Pública<sup>vii</sup>**

Artículo 3°.-

1. El derecho público regulará la organización y actividad de los entes públicos, salvo norma expresa en contrario.
2. El derecho privado regulará la actividad de los entes que por su régimen de conjunto y los requerimientos de su giro puedan estimarse como empresas industriales o mercantiles comunes.

Artículo 11.-

1. La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento



## Centro de Información Jurídica en Línea



jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.

2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

De los Servidores Públicos en General

Artículo 111.-

1. Es servidor público 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. A este efecto considéranse 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.

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

Artículo 112.-

1. El derecho administrativo será aplicable a las relaciones de servicio entre la Administración y sus servidores públicos.

2. Las relaciones de servicios con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, de conformidad con el párrafo 3º, del artículo III, se regirán por el derecho laboral o mercantil, según los casos.



## Centro de Información Jurídica en Línea



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 administrativa, conforme lo determine por Decreto el Poder Ejecutivo.

4. Para efectos penales, dichos servidores se reputarán como públicos.

### **JURISPRUDENCIA**

#### **A. Convenciones Colectivas en el Sector Público**

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.]<sup>viii</sup>

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, cédula de identidad 4-109-954, contra el Banco Nacional de Costa Rica, que se inició en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José.

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala Constitucional a las ocho horas diez minutos del treinta de agosto de mil novecientos noventa y nueve (folio 1) y con fundamento en los artículos 8, inciso 1), de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 2, inciso b), 3, 13, 102 y 104 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional , la Sala consultante, " por tener fundadas dudas sobre la posibilidad y legitimación de celebrar y, efectuar eventuales reformas de las convenciones colectivas existentes en el sector público ", solicita a esta Sala que se pronuncie sobre la constitucionalidad de lo anterior. Señala la Sala consultante, en lo medular, lo siguiente: a) que no existe norma en el ordenamiento constitucional y legal administrativo, que permita la



## Centro de Información Jurídica en Línea



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 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



## Centro de Información Jurídica en Línea



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 y por ello, los servidores públicos tuvieron que recurrir al procedimiento de conciliación, lo que fue avalado por los Tribunales de Justicia. 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, lo que provocó un conflicto en el Banco Nacional de Costa Rica, que fue sometido a arbitraje ante 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.

2.- Por resolución de las dieciséis horas veinte minutos del treinta de agosto de mil novecientos noventa y nueve, se confirió audiencia a la Procuraduría General de la República.

3.- En escritos presentados ante la Secretaría de la Sala, a las 14:19 horas del día 6 (folio 19), de las 15:39 horas del día 8 (folio 24) y de las 14:56 horas del día 13, todos de setiembre de 1999, el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica, solicitó que se le tuviera como parte en la consulta, lo que fue resuelto favorablemente por la Presidencia de la Sala, mediante resolución de las 15:45 horas del 30 de ese mismo mes (folio 42).



## Centro de Información Jurídica en Línea



4.- En escrito presentado a las 15:45 horas del 23 de setiembre de 1999 (folio 28), la Procuraduría General de la República contestó la audiencia conferida en los siguientes términos: a) en cuanto a 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, que autoriza no solo prórrogas, sino también modificaciones de las convenciones colectivas existentes, lo 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 ; b) sobre los términos de la consulta, señala aspectos que no comparte con la Sala consultante: primero, 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; segundo, que en la consulta 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; c) sobre la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la distinción que se hace entre los servidores públicos y quienes no califican como tales, afirma que es cierto que el tema quedó referido, inicialmente, solo a la materia de los laudos arbitrales; sin embargo, posteriormente a la Sentencia 3053-94, la Sala Constitucional tuvo por extendidos los efectos a las convenciones colectivas del sector público y en síntesis, 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 con relación a 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). En síntesis, se expresó en el dictamen y se transcribe ahora literal: "Tal instrumento (el contenido en el Reglamento), resulta indiscutible, es muy diferente a la convención colectiva contemplada en el Código de Trabajo (artículo 54 y siguientes)(...) Se expresa luego





## Centro de Información Jurídica en Línea



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 a 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 prórrogas 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. 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





## Centro de Información Jurídica en Línea



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."

5.- En respuesta a la audiencia concedida, el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica, en escrito presentado a las 13:55 horas del 26 de octubre de 1999 (folios 79 y siguientes), en lo esencial, señala que desarrolla el tema en tres secciones que tienen como objeto demostrar que las convenciones colectivas en el sector público, tienen fundamento jurídico y están autorizadas en las más variadas fuentes del ordenamiento jurídico, desde las normas fundamentales de la Constitución Política, hasta la legislación ordinaria. Luego desarrolla las tres secciones, así: I.- La convención colectiva de trabajo es un derecho social consagrado en la Constitución Política, sin distinción 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 distinción alguna en función de la naturaleza jurídica de la relación. Por otro lado, cita la doctrina nacional que señala que "El art. 61 significa que cuando la Constitución ha querido negar una garantía social -como la huelga- lo dispone expresamente, como asimismo que, cuando quiere concederla, se limita a consagrarla para todos los trabajadores, sin hacer distinciones. Y significa el art. 61, sobre todo, confirmación expresa de que la Constitución reputa trabajadores



## Centro de Información Jurídica en Línea



beneficiarios de las garantías sociales a los que laboren en servicios públicos, pues de lo contrario no les habría negado expresamente el derecho a la huelga. Todas las garantías sociales para los trabajadores contenidas en el Título V -Capítulo Único- de la Constitución son garantías de los servidores públicos, en cuanto seres humanos necesitados de la protección que brindan esas garantías, como a los otros trabajadores comunes, salvo disposición en contrario de la misma Constitución, según la ha hecho el art. 61 en comentario." 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-. II.- El derecho a la negociación colectiva en la Administración Pública, tiene además un carácter reforzado en nuestro ordenamiento jurídico. Se afirma que la convención colectiva, incluyendo las del sector público, están reconocidas en los principales convenios sobre la materia de la Organización Internacional del Trabajo (Nos. 87 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización, 98 relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicalización y de negociación colectiva, 135 relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa, 151 sobre la protección del derecho de sindicalización y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública y 154 sobre el fomento de la negociación colectiva). Luego hace un análisis de las normas que le interesa, contenidas en los convenios citados. Aclara que los convenios 87 y 98 están ratificados por Costa Rica y por ello, tienen el rango jerárquico que estipula el artículo 7 constitucional, mientras que el 151 no lo ha sido, pero no obstante, tiene valor de fuente supletoria a la luz de lo que establece el artículo 15 del Código de Trabajo. De lo dicho 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 y resalta el contenido de los pronunciamientos de la Organización Internacional del Trabajo, en los que se ha exigido al país, en aplicación de Convenios y Recomendaciones, que cumpla con esos contenidos. III.- El régimen jurídico laboral de los empleados de los bancos comerciales del Estado.- Indica que la distinción que hace la Ley General de la Administración Pública, entre



## Centro de Información Jurídica en Línea



servidores públicos y privados, "...nunca podría justificar o tener el alcance de que se pudiera interpretar correctamente, en el sentido que excluya a alguna categoría de servidores públicos del derecho de negociación colectiva, salvo desde luego a aquellos funcionarios públicos que asumen la representación de la gestión pública de la administración y ostentan la condición de representantes de los órganos constitucionales y demás instituciones públicas, que son en nuestra opinión los únicos que resultarían privados de ese derecho". Analiza luego la naturaleza jurídica de los bancos comerciales del Estado, a la luz de la doctrina de los entes descentralizados y del proceso llamado "Estado Empresario", partiendo del examen del contenido del artículo 111 de la Ley General de la Administración Pública y aludiendo a la jurisprudencia de la Sala Constitucional, que se ha referido a la naturaleza mercantil de la actividad de los bancos públicos, para concluir que con el artículo 112 idem, señalar que la ley establece un régimen de empleo público para los servidores de la Administración y un régimen de empleo privado o común, para los trabajadores de las empresas y servicios económicos del Estado, que no participan de la gestión pública de la Administración. De acuerdo con lo expuesto, 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. Destaca la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 14 de junio de 1984. Finalmente, solicita que se declare la validez y constitucionalidad de las convenciones colectivas suscritas en el sector público.

6.- En el expediente se recibieron escritos del Sindicato de Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (folios 47 a 57); de la Unión de Personal del Instituto Nacional de Seguros y del Sindicato de Trabajadores Petroleros, Químicos y Afines (folios 60 a 69); del Sindicato de Empleados de la Universidad de Costa Rica y su representante como Coordinador de la Federación de Trabajadores de la Educación Superior (folio 73); del Sindicato de Empleados del Consejo Nacional de Producción (folios 125 a 147); del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional (folios 152 a 163), todos ellos refiriéndose al tema, así como escritos de apoyo de los trabajadores del Banco Nacional de Costa Rica (folios 149 a 151 y 164 a 210).

7.- En el procedimiento se cumplió con las formalidades de ley.



## Centro de Información Jurídica en Línea



Redacta el magistrado Sancho González ; y,

CONSIDERANDO:

I.- SOBRE LAS RAZONES DE LA CONSULTA.- La base esencial de la consulta está contenida en la resolución de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, de las dieciséis horas diez minutos del once de agosto de mil novecientos noventa y nueve en la que se lee en lo que interesa:

"Por tener fundadas dudas sobre la posibilidad y legitimación de celebrar y, efectuar eventuales reformas de las convenciones colectivas existentes en el sector público (...) al no existir norma en el ordenamiento constitucional y legal administrativo, que permita la concertación de este tipo de instrumentos colectivos, ni sus variaciones de fondo; tampoco de principios de similares rangos constitucional o legal que permitan concertar y reformar, bajo el instrumento colectivo en el Sector Público." (considerando I)

" (...) el propio constituyente quiso expresamente diferenciar la figura del empleado público del privado, creando un Régimen de Empleo Público, regido por los principios del Derecho Público (...) Dicha condición, propia del Régimen de Empleo Público, implica que, los servidores públicos sólo puedan realizar determinadas actuaciones, si están autorizados por una norma que los faculte para ello." (considerando IV)

" La Sala Constitucional , en ese voto, declaró inconstitucionales los numerales 368 -parte segunda- y 497 a 535 del Código de Trabajo, por violación de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política , en cuanto se aplicaran al régimen de empleo público ... "(considerando VI)

"Del estudio detenido de ese Voto, se desprende que, la Sala Constitucional , declaró inconstitucional la celebración de arreglos directos y conciliaciones, por parte de los servidores del Estado, sujetos al régimen de empleo público; así como los procedimientos de arbitraje (...) Bajo una perspectiva netamente



## Centro de Información Jurídica en Línea



jurídica, consideramos que si la razón primordial, para proceder a declarar la inconstitucionalidad de los Laudos Arbitrales, los Arreglos directos y las Conciliaciones, dentro del Régimen de Empleo Público, fue la falta de normas que autorizaran esos procedimientos, en la Administración Pública , lo mismo ocurre con las Convenciones Colectivas ... " (considerando VII)

"Por esto, la Sala estima que, a partir del Voto No. 1696-92 de la Sala Constitucional , todas las convenciones colectivas pactadas, dentro del Sector Público, que no se refieran a los obreros trabajadores o a los empleados que no participan en la gestión pública de la administración, cuando los mismos sean contratados por el Estado conforme a su capacidad de ejercicio de Derecho Privado -artículos 3 y 111 de la Ley General citada-, son inconstitucionales, así como las reformas introducidas a las mismas, porque no existe disposición alguna que permita tales reformas, tampoco principio alguno, de rango constitucional o legal, del cual se pueda obtener tal autorización normativa ... " (considerando VIII)

II.- APERSONAMIENTO DE ASOCIACIONES SINDICALES EN EL EXPEDIENTE.- Como se ha indicado en los resultandos de esta sentencia, además de las partes legitimadas, en razón de haberseles conferido audiencia, se apersonaron en el expediente el Sindicato de Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (folio 47), conjuntamente, la Unión de Personal del Instituto Nacional de Seguros y el Sindicato de Trabajadores Petroleros, Químicos y Afines (folio 60), también en forma conjunta, el Sindicato de Empleados de la Universidad de Costa Rica y la Federación de Trabajadores de la Educación Superior (folio 73), el Sindicato de Empleados del Consejo Nacional de Producción (folio 125) y el Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional (folio 152). Todos han presentado escritos respaldando sus opiniones sobre el tema de la consulta y la Sala los ha incorporado al expediente, pero que no puede referirse a esos alegatos, en razón de lo especial del proceso de consulta. Este queda limitado a las partes que señala expresamente la ley, y que en este caso concreto, solamente lo es el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica, que es el ente sindical que firmó la convención colectiva que sirve de asunto base del proceso de consulta.

III.- JURISPRUDENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL SOBRE EL TEMA.- En



## Centro de Información Jurídica en Línea



la consulta y los alegatos de las partes se citan, principalmente, las sentencias de esta Sala números 1696-92, 3854-92 y 3053-94. Como es de lógica entender, resulta importante extraer de esos precedentes, las ideas que interesan para la decisión de este asunto, así:

a).- sentencia N° 1696-92\_ de las quince horas treinta minutos del veintitrés de agosto de mil novecientos noventa y dos.

En esta sentencia se analizó el tema de la incorporación del régimen estatutario para los servidores del Estado, por la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 y se dijo, entre otras cosas:

" VI. Por lo anterior, la intervención de los Tribunales de Trabajo, con el procedimiento de arbitraje obligatorio para los servicios públicos, en los términos de los artículos del Código de Trabajo impugnados, tuvo origen en otro orden constitucional pues dicho cuerpo de normas data de 1943 y bajo otras necesidades, sin que existiera -en ese momento- la 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. Rige actualmente una Constitución Política que sí lo previó y que, no obstante ello, se sigue utilizando un orden legal común, sometiéndose a la Administración Pública y sus empleados, a la resolución de sus diferencias mediante un procedimiento de índole privado. Esto resulta en una aplicación inconstitucional en virtud del desfase histórico y jurídico que esta materia evidencia, lo que contraviene tácitamente el artículo 197 de la Constitución Política. Es claro que la intención del constituyente era la de crear un régimen laboral administrativo. De la lectura de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente se distingue la figura del empleado público y del trabajador privado. Es indudable que la ausencia de un régimen jurídico que regule apropiadamente las relaciones entre el Estado y sus servidores, quebranta el artículo 191 de la Constitución Política, lo que conlleva también al quebrantamiento del artículo 11 de la Carta Magna pues,

"... toda norma u acto inconstitucional lo viola, por definición, en tanto que consagra el principio de legalidad según el cual los funcionarios públicos no pueden ejercer otras funciones que las que les están otorgadas por el ordenamiento y este no las otorga





## Centro de Información Jurídica en Línea



en ningún caso para realizar los que sean contrarios a la Constitución " (Sala Constitucional, Resolución N° 550-91, de las dieciocho horas cincuenta minutos del quince de marzo de mil novecientos noventa y uno),

quedando en claro que se quebranta el principio de legalidad pues falta un régimen administrativo laboral adecuado a la Constitución Política , y una norma administrativa expresa que permita al Estado someterse a los tribunales de arbitraje en aras de solucionar entre otros problemas, los conflictos colectivos. Ese quebrantamiento se originó en la necesidad, de seguro sentida, de contar con alguna respuesta del ordenamiento, solo que, como queda expuesto, deberá realizarse la regulación del asunto, que por lo pronto no existe.-

VII. Por una parte, la Ley que se emitió (Estatuto del Servicio Civil) tiene alcances parciales, ya que la iniciativa tomada por el Poder Ejecutivo al respecto solamente tuvo como propósito regular las relaciones con sus servidores, esto es, dentro de su ámbito competencial. Desde este ángulo de enfoque, se ha dejado por fuera la regulación de las relaciones de servicio entre los entes públicos menores, pues era algo en lo que no tenía interés el Ejecutivo, o simplemente no era lo que consideraba más urgente. Por otra parte, el Estatuto del Servicio Civil reguló apenas algunos de los aspectos de la relación de los servidores con el Estado como los relativos a derechos, deberes de los servidores, su selección, clasificación, promoción, traslados, disciplina y régimen de despido -entre los más importantes-, que evidentemente atañen a una de las preocupaciones expresadas en la Asamblea Nacional Constituyente, esto es, la que tiene relación con la idoneidad y la eficiencia del servicio, pero no tocó otros aspectos no menos importantes, como es el que subyace en el planteamiento de esta acción, es decir, la regulación del propio régimen económico de esa relación y el sometimiento de los otros entes administrativos al régimen laboral público. Este vacío, sin embargo, no autoriza utilizar mecanismos previstos para una relación privada, a una relación de empleo público que se debe regir por principios propios y diferentes.-

VIII. No duda la Sala en señalar la existencia de un distinto ordenamiento jurídico a partir de 1949, no obstante que en muchos temas se dio reiteración de lo que a la fecha había venido rigiendo, porque a pesar de la parca redacción del artículo 191 y





## Centro de Información Jurídica en Línea



del Transitorio al artículo 140, inciso 2), ambos de la Constitución Política, el examen de las discusiones de esas normas nos permiten establecer que existe un mandato y no simple recomendación para aplicar a esa relación de empleo entre la administración pública y sus servidores, criterios propios o especiales. Conforme al transitorio de reiterada cita, debía la Asamblea Legislativa promulgar dentro del término del 8 de noviembre de mil novecientos cincuenta al 1 de junio de mil novecientos cincuenta y tres, la Ley de Servicio Civil que tendría como característica principal su aplicación paulatina en las oficinas de distinta naturaleza de la Administración Pública, lo cual -con evidencia- no fue cumplido a cabalidad, pero en todo caso, debe quedar claro que la confusión existente en la Asamblea Nacional Constituyente de utilizar y mencionar el Código de Trabajo en la Constitución lo era para establecer, de alguna forma, un parámetro normativo que rigiera el fin de la relación de trabajo y no como se ha querido entender, que sus principios y normas inspiran y rigen la relación entre el Estado y el servidor público.-

IX. Tampoco desconoce la Sala el hecho de que en 1978 la Ley General de la Administración Pública pretendió definir la relación entre los servidores públicos y la Administración, como regulada por el Derecho Administrativo (artículo 112.1). Pero nuevamente encontramos que se trata de un intento insuficiente para con esa sola declaración, barrer de la praxis jurídica, toda una tradición que aplica en mayor o menor medida un régimen más propio de las relaciones laborales privadas, en donde rigen principios tan flexibles como el de la autonomía de la voluntad, o el de derechos mínimos, mientras que la administración está sujeta por todo un bloque de legalidad (esta a su vez ordinaria y constitucional). En efecto, la normativa laboral común se inscribe dentro de una filosofía de beneficios mínimos, ergo, superables por las partes, a fin de armonizar los factores de la producción (artículo 397 del Código de Trabajo), lo que justifica incluso la participación de personas legas en derecho, que llegan a resolver en conciencia, valga decir, sin sujeción a parámetros claramente establecidos como ha sucedido ya, peticiones de la más diversa calidad y cantidad. La experiencia de los tribunales de arbitraje en materia de conflictos económicos sociales, ha sido pletórica en estos años recientes. Incluso puede agregarse, como ha sido señalado en estudios especializados, que se llegó a la utilización de esta vía, cuando otros que se venían utilizando, por diversos motivos, dejaron de serlo.-



## Centro de Información Jurídica en Línea



XI En opinión de la Sala , entonces, los artículos 191 y 192 de la Constitución Política , fundamentan la existencia, de principio, de un régimen de empleo regido por el Derecho Público, dentro del sector público, como ha quedado claro del debate en la Asamblea Nacional Constituyente y recoge incipientemente la Ley General de la Administración Pública. Este régimen de empleo público implica, necesariamente, consecuencias derivadas de la naturaleza de esa relación, con principios generales propios, ya no solamente distintos a los del derecho laboral (privado), sino muchas veces contrapuestos a éstos. Obviamente, la declaración contenida en esta sentencia abarca la relación de empleo que se da entre la administración (o mejor, administraciones) pública y sus servidores, más en aquellos sectores en que hay una regulación (racional) que remita a un régimen privado de empleo, la solución debe ser diferente. En esos casos, se daría un sometimiento a los procedimientos de arbitraje, pero con ciertas limitaciones, tales como que en ellos no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, por lo que incluso en estos casos no procederían decisiones (laudos) en conciencia, ni tribunales formados por sujetos no abogados. Esta declaración se formula con base en la facultades legales que tiene la Sala y por considerarse indispensable para la correcta interpretación del conjunto de su decisión. Por innecesario, se omite pronunciamiento sobre otros aspectos alegados en la acción."

De relevancia, derivado de lo dicho en la sentencia parcialmente transcrita, la clara definición de los alcances del sistema estatutario que regula las relaciones entre el Estado y sus servidores, aunque con las connotaciones tan especiales de no haberse promulgado como un sistema integral. La Sala se manifiesta, en esa oportunidad, por la inconstitucionalidad de la normativa que conducía a la solución de los conflictos colectivos de trabajo, por la vía de la conciliación y arbitraje, declarando que son nulos los laudos en el sector público.

b).- sentencia N°3854-92 de las quince horas cuarenta y dos minutos del dos de diciembre de mil novecientos noventa y dos.

Dictada en un recurso de amparo, resuelve el caso en el que se cuestionan 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. Este



## Centro de Información Jurídica en Línea



precedente es invocado por el sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica, como precedente que respalda los principios constitucionales y legales que le reconocen a las convenciones colectivas fuerza de ley. La Sala, efectivamente, en varios expedientes ha examinado alegatos en pro y en contra de las convenciones colectivas, examinando aspectos alegatos muy puntualmente, pero nunca resolviendo el tema de si son o no constitucionales las convenciones colectivas, como ahora sí lo ha planteado la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

c).- Sentencia N° 3053-94 de las nueve horas con cuarenta y cinco minutos del veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y cuatro.

Especial énfasis le concede la Procuraduría General de la República a esta sentencia y señala dos aspectos concretos: que en ella la Sala entró a resolver expresamente el tema de las convenciones colectivas en el sector público y es a partir de esta resolución, que se complementa la sentencia sobre los llamados "laudos arbitrales". Se expresó textualmente:

"SEGUNDO. Cabe acoger parcialmente el amparo pedido por el Sindicato recurrente y sin que sea necesario otorgarle plazo para formalizar acción de inconstitucionalidad contra la resolución de la Procuraduría del 24 de junio de 1991 que rechaza la reconsideración solicitada por la J.A .S.E.C. del dictamen rendido el 12 de diciembre de 1985: en fallo recaído a las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992, esta Sala resolvió que los obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública de la administración pueden ocurrir 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. Así las cosas, el régimen es administrativo, estatutario, para los "servidores públicos", o sea, para quienes prestan 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; sin embargo, la propia Ley General de la Administración Pública establece que "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" (Ley General de la Administración Pública, artículo 112, inciso 2). No procede acoger, por haber



## Centro de Información Jurídica en Línea



sido ya resuelto en sentido contrario en la acción de inconstitucionalidad mencionada, el amparo pedido en cuanto a la denegatoria de negociación colectiva opuesta a los "servidores públicos" de la J.A .S.E.C. Pero sí cabe amparar al Sindicato recurrente en cuanto la resolución de la Procuraduría del 24 de junio de 1993 (ver folios 134 a 139), debió reconsiderar de oficio el dictamen rendido el 12 de diciembre de 1985 (inciso b del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República ) 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 , 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..."

Puede notarse que efectivamente esta Sala Constitucional ha hecho pronunciamiento sobre el tema de las convenciones colectivas en el sector público, en los términos que se han señalado en las transcripciones.

IV.- PRONUNCIAMIENTOS DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.- En el informe rendido a este Tribunal, la Procuraduría General de la República se refiere a tres pronunciamientos que dirigió, por su orden, al Ministerio de Justicia y Gracia, a la Presidencia Ejecutiva de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) y al Alcalde Municipal de la Municipalidad del Cantón de Tibás. Tiene importancia para evacuar la consulta, glosar esos documentos:

a).- C-161-98 de 10 de agosto de 1998.

Se le pide a la Procuraduría General de la República reconsiderar anteriores dictámenes, en los que se indicó que la jurisprudencia de la Sala Constitucional impide la negociación colectiva 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 posición sostenida por la Procuraduría General es confirmada y para ello, fundamenta su opinión en la sentencia 3053-94, que resulta vinculante erga omnes, en virtud de lo que dispone el artículo 13 de la Ley de la



## Centro de Información Jurídica en Línea



Jurisdicción Constitucional. 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.

b).- C-260-98 de 3 de diciembre de 1998.

Se pregunta a la Procuraduría General de la República, 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. El dictamen procurador indica 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". Luego el informe se refiere a las sentencias de esta Sala, comentando los alcances jurídicos de los artículos 3, 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública, la doctrina nacional relacionada con el tema, en torno a la definición de 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.

c).- C-044-99 de 22 de febrero de 1999.

Se consulta sobre la validez de una cláusula incorporada en 1990, pero cuya prórroga no fue homologada por las partes en 1993.



## Centro de Información Jurídica en Línea



Claramente, se expresa en este dictamen que el tema de distinción, para definir si procede o no la convención colectiva en el sector público, radica en el examen de la naturaleza del servicio que presta la persona física, a los efectos 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. La conclusión del dictamen, se encierra en el siguiente concepto básico: "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)". Como complemento señala la Procuraduría General de la República, que no se desconoce la existencia de convenciones colectivas que se están aplicando y cuya validez está en entredicho, pero que no pueden ser cuestionadas formalmente, si no lo es por la vía de la acción de inconstitucionalidad. En resumen de lo dicho en este considerando: la Procuraduría General de la República, en el informe a esta Sala en el expediente de la consulta que ahora se evacua, reitera su posición que ha venido sosteniendo en dictámenes anteriores, según lo que se ha expresado en líneas precedentes, que es síntesis histórica de una posición jurídica largamente sostenida.

V.- LOS CONVENIOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT).- En el escrito que presentó ante la Sala el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica, afirma que las convenciones colectivas en general y las del sector público, con los alcances que ese informe les confiere, están reconocidas en los principales convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y alude, específicamente, a los convenios que se distinguen con los números 87, 98, 135 y 151, que para los efectos de esta consulta, la Sala examina individualmente:

a).- Convenio No. 87 "relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación".

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, y sobre su contenido y para los efectos del tema bajo análisis, señala el





## Centro de Información Jurídica en Línea



sindicato SEBANA, que contiene cuatro garantías y dos cláusulas de salvaguardia, que por su orden son:

el derecho de los trabajadores y empleadores a 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).

En realidad, el texto del convenio tiene gran relevancia, en la medida en que proclama la libertad sindical; pero la Sala no encuentra en este documento, la enunciación expresa al derecho a celebrar convenciones colectivas en el sector público; se hace abstracción, por ahora, del ejercicio que hace SEBANA para afirmar que no puede haber libertad sindical si no existe la posibilidad jurídica de suscribir convenciones colectivas de trabajo, independientemente de que el sindicato pertenezca al sector público o privado, lo que se analizará posteriormente.

b).- Convenio No. 98 "relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva".

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, y sobre su contenido, 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





## Centro de Información Jurídica en Línea



funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto". Comenta el sindicato que esta norma ha sido objeto de varios análisis en la OIT, en razón de que muchos gobiernos la han entendido en el sentido de que no es posible la convención colectiva en el sector público, lo que va más allá de la razón de ser de la disposición. En otras palabras, 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 ".

c).- Convenio No. 135 "relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa".

Adoptado en la Quincuagésima Sexta Reunión, celebrada en Ginebra del 2 al 23 de junio de 1971; fue aprobado por Ley 5968 del 9 de noviembre de 1976. Aunque citado en su escrito por SEBANA, no se hace a él referencia expresa ni análisis alguno. Sin embargo, es importante resaltar que está concebido para dotar a los representantes sindicales de 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) y por ello, además del convenio, en la misma Ley se aprobó la Recomendación No. 142, sobre la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa, acordada en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, que se resume en el contenido de su artículo 5º, que literalmente dispone: "Los representantes de los trabajadores en la empresa deberían gozar de protección eficaz contra todo acto que pueda perjudicarlos, incluido el despido por razón de su condición de representante de los trabajadores, de su actividad como tales representantes, de su afiliación al sindicato, o de su participación en la actividad sindical, siempre que dichos representantes actúen conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor".- El tema sirve de base, para que se afirme que no permitir las convenciones colectivas en el sector



## Centro de Información Jurídica en Línea



público, implica una manera de obstaculizar el libre ejercicio de la representación sindical.

d).- Convenio No. 151 "sobre la protección del derecho del sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública".

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. Del documento, para los efectos de esta sentencia, se extraen los párrafos y artículos que se transcriben y comentan:

"Recordando que el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, no es aplicable a ciertas categorías de empleados públicos y que el Convenio y la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971, se aplican a los representantes de los trabajadores en la empresa;

Tomando nota de la considerable expansión de los servicios prestados por la administración pública en muchos países y de la necesidad de que existan sanas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos;

Observando la gran diversidad de los sistemas políticos, sociales y económicos de los Estados Miembros y las diferentes prácticas aplicadas por dichos Estados (por ejemplo, en lo atinente a las funciones respectivas de las autoridades centrales y locales; a las funciones de las autoridades federales, estatales y provinciales; a las de las empresas propiedad del Estado y de los diversos tipos de organismos públicos autónomos y semiautónomos, o en lo que respecta a la naturaleza de la relación de empleo);

Teniendo en cuenta los problemas particulares que plantea la delimitación del campo de aplicación de un instrumento internacional y la adopción de definiciones a los fines del instrumento en razón de las diferencias existentes en muchos países entre el empleo público y el empleo privado, así como las dificultades de interpretación que se han planteado a propósito de la aplicación a los funcionarios públicos de las disposiciones



## Centro de Información Jurídica en Línea



pertinentes del Convenio sobre el derecho a la sindicación y de negociación colectiva, 1949, y las observaciones por las cuales los órganos de control de la OIT han señalado en diversas ocasiones que ciertos gobiernos han aplicado dichas disposiciones en forma tal que grupos numerosos de empleados públicos han quedado excluidos del campo de aplicación del Convenio (...) "

De este contenido de la parte considerativa del Convenio y de la doctrina del Derecho del Trabajo, la Sala entiende que se derivan las siguientes conclusiones iniciales: 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; 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. Veamos ahora, las principales disposiciones normativas del Convenio, en lo que atañe a esta consulta:

Artículo 1.- indica que el Convenio se deberá aplicar a todos los empleados de la administración pública y le corresponde a la legislación nacional, determinar hasta qué punto la cobertura se extiende a los empleados de alto nivel (con poder decisorio o cargos directivos o que desempeña funciones confidenciales); Artículo 8.- señala, en términos generales, que la solución de los conflictos que se planteen como motivo de la determinación de las condiciones de empleo, se deben resolver por la vía de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, como la mediación, la conciliación y el arbitraje; Artículo 9.- dispone que los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, 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; Artículo 11.- en su párrafo primero expresa que el convenio obliga solo a los miembros



## Centro de Información Jurídica en Línea



de la OIT cuyas ratificaciones haya registrado el Director General;

De las normas glosadas se puede ver, en resumen, que el Convenio es estimado por la OIT como una necesidad para promover la equiparación de los empleados o servidores de la administración pública a la misma condición que tienen los empleados de la empresa privada, frente a la institución jurídica de la convención colectiva y el artículo 11.1 es particularmente claro, al definir la fuerza obligatoria del Convenio en el tiempo y determinar los sujetos obligados, haciendo depender esa fuerza vinculante de la ratificación del mismo Convenio. 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.

VI.- DOCTRINA SOBRE LA CONVENCIONES COLECTIVAS EN EL SECTOR PUBLICO, SEGÚN LOS ALEGATOS DEL SINDICATO SEBANA. El de las convenciones colectivas es un tema que ha sido profusamente tratado en el Derecho del Trabajo; se incluye dentro de la teoría general que conforma la rama denominada derecho colectivo del trabajo, cuyas instituciones principales que lo integran son las asociaciones profesionales (derecho sindical), los convenios colectivos de trabajo y los conflictos colectivos. Al exponer sus argumentos, el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica combate la resolución de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, por medio de la que se formula la consulta que ahora se evacua y de la que se extraen los argumentos en los que se aloja la duda de constitucionalidad; el cuestionamiento se resume en afirmar que no existe norma en el ordenamiento constitucional y legal administrativo, que autorice las convenciones colectivas como instrumentos de regulación de las condiciones de trabajo en el sector público. Las conclusiones del Sindicato, que se expone como tesis antagónica de lo afirmado por la Sala consultante, a la vez que contradice los precedentes jurisprudenciales de este Tribunal y la opinión de la Procuraduría General de la República, son las siguientes: a) que los servidores públicos son trabajadores comunes y corrientes y por consiguiente, protegidos por el Capítulo de las Garantías Sociales de la Constitución Política; como consecuencia de lo anterior, cualquier limitación al disfrute de esos derechos y garantías resulta contraria al principio de legalidad y a los valores fundamentales de la persona; b) que la convención colectiva es un derecho social y



## Centro de Información Jurídica en Línea



como tal, está influenciado por los fines que se persiguen con los principios contenidos en los artículos 50 y 74 constitucionales; c) que la libertad sindical es consustancial a todo régimen democrático (no existe democracia si no existe libertad sindical) y, además, el derecho sindical está indisolublemente ligado al derecho a la negociación y contratación colectiva, lo que se deriva, en el caso del régimen jurídico costarricense, de los contenidos de los artículos 60 y 62 constitucionales; d) las normas constitucionales reconocen, sin más, el derecho a la convención colectiva, sin que se haga distinción de ninguna especie y por ello, la interpretación armónica que se haga de la Constitución y las normas y principios del Derecho Laboral, debe orientarse a reconocer ampliamente ese derecho y no a restringirlo injustificadamente en perjuicio de una categoría laboral que también requiere la protección de la convención colectiva de trabajo. En conclusión: para SEBANA el artículo 62 de la Constitución Política cumple la exigencia del principio de legalidad en esta materia; la negación de ese derecho resulta discriminatorio y contrario al principio de igualdad, al principio de Estado de Derecho y al principio Democrático. Y concluye afirmando que el derecho de la negociación colectiva en la administración pública tiene, además, un carácter reforzado en nuestro ordenamiento jurídico, puesto que deriva de los Convenios de la OIT, que se han analizado en el considerando anterior. Esta síntesis de los alegatos del Sindicato, es lo que debe examinarse para arribar a las conclusiones de este pronunciamiento.

VII.- LA INTERPRETACION CONSTITUCIONAL.- El tema de la posibilidad de aplicar el instituto de las convenciones colectivas en el sector público, tal y como ha sido planteado por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en este expediente, como se analiza en el informe que ha presentado a esta Sala la Procuraduría General de la República y como se deduce de los argumentos expresados por el Sindicato interesado, debe ahora estudiarse desde la óptica de la interpretación constitucional. Para entender el contexto en el que se analiza el problema planteado, es importante recordar ciertos postulados básicos 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





## Centro de Información Jurídica en Línea



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. Partiendo de estas notas esenciales para la interpretación constitucional; con fundamento en los criterios doctrinarios expuestos por las partes que intervienen en la consulta, los precedentes jurisprudenciales de la propia Sala que se han citado y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, la Sala llega a las siguientes premisas de la sentencia:

Primera: Admite, como teoría general del Derecho Colectivo Laboral, que éste se integra, principalmente, por una trilogía de derechos que persiguen hacer realidad y dar solución a la necesidad de los trabajadores de agruparse para compensar la inferioridad en que se encuentran cuando actúan aislados, frente al patrono y frente a la mínima legislación de protección de sus derechos; se trata del derecho a la sindicación, a la convención colectiva y a los conflictos colectivos. Pero confirma, eso sí, su propia sentencia No. 1696-92 de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992, para indicar que la génesis de la incorporación expresa de esos derechos en nuestro régimen constitucional, se encuentra en la modificación de la Constitución de 1871 ocurrida en las legislaturas de 1942 y 1943, cuando se aprobó la incorporación del Capítulo de las Garantías Sociales a la Constitución Política, lo que se hizo bajo condiciones políticas, sociales y económicas especiales pero distintas de la visión que tuvieron los Constituyentes, al promulgar la Constitución Política vigente. Uno de los fines perseguidos con el nuevo texto constitucional que se aprobó - posiblemente de los que más discusión suscitó -, fue el de incluir la " 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 ", cuyas bases primordiales se encuentran en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política. De esto se infiere, en aras de obtener la máxima claridad en esta sentencia, que se deba reiterar lo expresado en el precedente jurisprudencial





## Centro de Información Jurídica en Línea



antes referido, en la parte en la que se refiere a la especial circunstancia de que existen dos extremos u ordenamientos en materia laboral: uno que se regula por el Código de Trabajo y el otro, que se regula por el Derecho Público. Segunda: Partiendo de la conclusión inmediata anterior se reafirma, también, que la relación entre el Estado y los servidores públicos, como tesis de principio y con las salvedades que luego se dirán, es una relación llamada de empleo público o estatutaria, que como tal, está regulada por el Derecho Público; consecuentemente, no puede existir una relación de igualdad o de equivalencia entre las partes involucradas, como idealmente debiera suceder en la relación laboral de origen contractual, principalmente porque la Administración Pública 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. En otras palabras, el servidor del régimen de empleo público se encuentra con relación a la Administración, en un estado de sujeción; ella puede imponer unilateralmente las condiciones de la organización y prestación del servicio para garantizar el bien público, lo que elimina la posibilidad de que la relación sea considerada desde una perspectiva de equivalencia de derechos susceptible de negociación entre las partes. Esta conclusión comprende el 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. Tercera: La posición que la Sala viene sosteniendo, ha sido la que históricamente ha imperado en Costa Rica. Así, 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. En 1979 entró en vigencia la Ley General de la Administración Pública 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 (véanse, en este aspecto y en el considerando IV de esta sentencia, los más recientes pronunciamientos, que son síntesis de la reiterada opinión de la Procuraduría General de la



## Centro de Información Jurídica en Línea



República ). 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: Para comprender lo anterior, es importante resaltar lo que ya ha dicho al respecto la Procuraduría General de la República en desarrollo de la doctrina nacional, en el sentido de que "son funcionarios públicos quienes prestan servicios a la Administración 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 (Artículo 111, inciso 1 de la Ley General de la Administración Pública ). Estos servidores, de conformidad con lo expuesto, están imposibilitados para negociar colectivamente, por estar su relación regida por el Derecho público (Artículo 112, inciso 1 id.). Por su parte, de la interrelación de los artículos 112 inciso 2) y 111 inciso 3) (norma a la cual remite la primera y ambos de la misma Ley) queda también claro que no son funcionarios sujetos al régimen de empleo público, sino obreros, trabajadores y empleados que 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) transcrito, se rigen por el Derecho laboral y no por el Derecho público, lo que les faculta para negociar colectivamente. Quinta: La Sala estima que es jurídicamente compatible con el Derecho de la Constitución , la posición que en el desarrollo histórico de la institución de las convenciones colectivas, ha venido sosteniendo la Procuraduría General de la República en su informe a esta Sala, en especial, a partir de la sentencia número 3053-94 de las 9:45 horas del 24 de junio de 1994, en la que se expresó en el considerando segundo, antes transcrito, que "esta Sala resolvió que los obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública de la administración pueden ocurrir 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. Así las cosas, el régimen es administrativo, estatutario, para los "servidores públicos", o sea, para quienes prestan servicios a la administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y



## Centro de Información Jurídica en Línea



eficaz de investidura; sin embargo, la propia Ley General de la Administración Pública establece que " 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 ". Consecuentemente, y a partir de esta interpretación constitucional y de los textos contenidos en la Ley General de la Administración Pública , en el sector público solo pueden celebrar convenciones colectivas de trabajo los servidores que 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, de las que se ha dicho la doctrina nacional que son " 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 ", entre otros, sí pueden negociar colectivamente de conformidad con las disposiciones que informan el Derecho Colectivo del Trabajo. Sexta: No obstante lo ya expresado, es importante aclarar que aún en el sector público en el que resulta constitucionalmente posible la aplicación de la institución de las convenciones colectivas, valga decir, en las llamadas empresas o servicios económicos del Estado y en aquellos núcleos de personal de instituciones y entes públicos en los que la naturaleza de los servicios que se prestan no participan de la gestión pública, en los términos del inciso 2 del artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública , la Sala repite y 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 con relación a sus trabajadores,

conclusión que se infiere del artículo 112 inciso 3) de la Ley General de la Administración Pública y del considerando XI de la sentencia No. 1696-92 de esta Sala. Séptima: Todas estas conclusiones se fundamentan, también, en la doctrina que se deriva de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo; sin embargo, la Sala estima de mucha utilidad advertir, que es tan



## Centro de Información Jurídica en Línea



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 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. La articulación de la institución de la negociación colectiva con el ordenamiento jurídico nacional, no puede hacerse solamente desde el punto de vista de los intereses de los servidores del sector público; debe hacerse, también, a partir del necesario examen de los artículos 191 y 192 constitucionales, como ya ha quedado dicho.

VIII.- CONCLUSIONES.- Con fundamento en todo lo expuesto y a manera de síntesis, la Sala arriba a las siguientes conclusiones: en el ejercicio de la competencia de máximo intérprete de la Constitución Política, al examinar el tema de la organización y estructura administrativa del Estado y de la procedencia o no de las convenciones colectivas en el sector público, no puede la Sala limitarse, únicamente, a la aplicación de las disposiciones que integran el Capítulo de las llamadas "Garantías Sociales". Se necesita, además, examinar esa institución jurídica en coordinación con los principios contenidos en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política; al hacer este ejercicio, se adquiere la plena convicción de que la voluntad del constituyente, siguiendo la línea histórica del desarrollo de las instituciones del Derecho Laboral, fue la de abstraer a los servidores del sector público de las reglas generales que informan al Derecho Colectivo del Trabajo, sujetándolo 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



## Centro de Información Jurídica en Línea



puede negociar sus condiciones de empleo como si se tratara de un nexo contractual sujeto al Derecho Laboral. Sin embargo, el desarrollo de las ideas jurídicas, la adopción de los convenios impulsados por la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia de esta Sala, han conducido la evolución de las instituciones involucradas, al nivel de admitir como compatibles con el Derecho de la Constitución , las convenciones colectivas que negocie la categoría de los empleados y servidores que, no obstante integrar el sector público, rigen sus relaciones por el Derecho Laboral, especialmente en los términos de las definiciones que contienen los artículos 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública , o sea, 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. En este sentido es que se evacua la consulta, pero advirtiendo, eso sí, que le corresponde a la propia Administración, a los operadores del Derecho en general y en última instancia al Juez, cuando conocen de los casos específicos, determinar si una institución del Estado o un grupo de sus servidores o funcionarios, conforman el núcleo de la excepción que sí puede negociar colectivamente, o si por el contrario, les está vedado ese camino. Y por último, 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. Dados los efectos de esta sentencia, de conformidad con lo que dispone el artículo 107 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional , resulta importante señalar que le corresponderá a la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia determinar si la relación del actor en el Juicio Ordinario Laboral, Eugenio Rodríguez Bolaños, con el Banco Nacional de Costa Rica, se regulaba por el Derecho público o por el Derecho común. 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, de conformidad con lo que dispone el artículo 91 de la misma Ley, 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. El Magistrado Arguedas salva el voto y





## Centro de Información Jurídica en Línea



declara que no son inconstitucionales per se las convenciones colectivas que se celebren en el sector público. 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. Los Magistrados Piza y Molina, ponen notas separadas.

POR TANTO

Se evacua la consulta formulada por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en el siguiente sentido: 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; d) corresponde a la administración y a los jueces que conocen en los juicios laborales, en su caso, de la aplicación de las convenciones colectivas, determinar si los trabajadores involucrados, dada la naturaleza de las funciones que cumplen o cumplían, están regulados por el Derecho público o el común, a los efectos de definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones colectivas. Esta sentencia es declarativa y retroactiva a la fecha de entrada en vigencia de la respectiva Convención Colectiva, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. No obstante, de conformidad con lo que dispone el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se dimensionan los efectos de la sentencia a la fecha de la publicación de su reseña en La Gaceta. Reséñese en La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Comuníquese y notifíquese.

R. E. PIZA E.





## Centro de Información Jurídica en Línea



Presidente

Luis Fernando Solano C.

Luis Paulino Mora M.

Eduardo Sancho G.  
R.

Carlos M. Arguedas

Ana Virginia Calzada M.  
Armijo S.

Gilbert

ES/mm/00

Exp: 99-006161-007-CO-S

VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO SOLANO CARRERA

El suscrito Magistrado, deja constancia de que ha coincidido con el fondo de lo resuelto por la Sala , pero discrepa y se separa de lo allí dispuesto, por cuanto estima que debe darse un dimensionamiento especial a los efectos de la sentencia n°4453-2000, tal como se hizo con lo resuelto en sentencia N°1696-92 (sentencia de los laudos en el sector público).

En efecto, creo que al modo que en aquella ocasión lo dispuso la Sala para los laudos, dada la naturaleza de las convenciones colectivas, el pronunciamiento relativo a su inconstitucionalidad no puede tener los efectos retroactivos que normalmente el sistema acuerda en estos casos. Pienso también que hacerlo a través de la fórmula utilizada por la mayoría de Magistrados, en el sentido de que la sentencia rija a partir de su reseña en La Gaceta , es insuficiente, por el tono súbito o sorpresivo que contiene. Por eso mismo, creo 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



## Centro de Información Jurídica en Línea



Internacional del Trabajo, que tendrían la virtud de regularizar lo relativo a esta materia.

En ese sentido explico mi voto salvado.

Luis Fernando Solano Carrera

Magistrado

Exp: 99-006161-007-CO

Res: 2000-04453

### VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO ARGUEDAS RAMIREZ

Disiento del criterio de la mayoría, y, en cambio, opino que las convenciones colectivas que se celebren en el sector público no son inconstitucionales per se .

I.- El motivo esencial de mi discrepancia tiene que ver con la interpretación que mis compañeros hacen del sentido y alcance de los artículos 191 y 192 constitucionales en cuanto a su incidencia en el ámbito del derecho de negociación colectiva en el sector público y, más específicamente, del derecho a las convenciones colectivas en este sector.

II.- Comenzaré por subrayar que la mayoría se remonta, en la consideración de este asunto, al hecho de que ya con anterioridad a la actual Constitución, los derechos a la sindicación, a la convención colectiva y a los conflictos colectivos habían alcanzado reconocimiento constitucional en la Constitución de 1871. A juicio de la mayoría, la incorporación en la Constitución vigente de los artículos 191 y 192 fundó un régimen de empleo público que impide reconocer ahora lo que antes se reconocía como un derecho (y, digo yo, necesariamente como un derecho



## Centro de Información Jurídica en Línea



fundamental), sea, la posibilidad de la negociación colectiva en el sector público; según este criterio, en adelante, 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.

III.- Infiero de esta conclusión que, en opinión de mis colegas, la Constitución vigente simplemente excluyó del sector público la garantía de un derecho que con anterioridad a que así se hiciera ya había sido sumado al elenco de derechos reconocidos por el Estado también a los servidores públicos, es decir, a los trabajadores ubicados en aquel sector. No veo en lo dicho por la mayoría nada que indique que se hubiese llegado a esta exclusión a causa del propósito deliberado (valga decir, voluntario e intencionado) del constituyente de 1949 de recortar la cobertura de aquellos derechos, o de negarle su ejercicio a determinadas personas o servidores. Por el contrario, de cara a los derechos fundamentales de los servidores públicos, mi opinión es que, en sentido general, el constituyente fue animado por el propósito de proteger sus derechos: el artículo 192 lo delata. Pero a mis compañeros les parece evidente e inevitable este recorte por la propia naturaleza del régimen estatutario del empleo público, tal como está concebido en los artículos 191 y 192, que, según ellos, expone al servidor público a padecer o soportar (esto es, pasivamente) las condiciones de trabajo que le imponga unilateralmente el Estado, sin posibilidad de participar o influir en la determinación de esas condiciones por la vía de la negociación, todo por el bien público.

IV.- Observo, para comenzar, que el criterio prevaleciente en este caso tiene algo de paradójico. En efecto, la Sala, al tratar el tema de la huelga en el sector público (en sentencia No. 1317-98 de las diez horas doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho), abrió la posibilidad, otrora inexistente, de que los servidores públicos puedan recurrir a la huelga legal. ¿Cómo explicar ahora que pudiéndose realizar huelgas legales por parte de estos servidores, ellos mismos encuentren vedada la vía de resolución de sus diferendos anteriores o posteriores al estado de huelga mediante convenciones colectivas u otras modalidades de negociación vinculante para las partes, siendo la negociación colectiva, como se sabe, la forma más lógica y civilizada para dar terminación a los conflictos colectivos de carácter económicosocial que se dan en el ámbito de las relaciones de trabajo?



## Centro de Información Jurídica en Línea



V.- La contradicción insalvable que la mayoría deduce de lo dispuesto en los artículos 191 y 192 con respecto al reconocimiento de los derechos a la negociación colectiva y a la convención colectiva, la obtiene, evidentemente, de su propia interpretación de aquellos artículos, puesto que, como lo he mencionado, no hay indicación de que tal cosa fuese una decisión voluntaria e intencionada del constituyente mismo, ni está literalmente expresada en el texto de la Constitución. Admito que la 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 éste 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. Me parece que el intérprete no puede dejar de advertirlo, a menos que petrifique la Constitución, como si en punto a la evolución y al sentido actual de los derechos fundamentales poco o nada hubiera pasado desde el acto constituyente.

VI.- Desde esta perspectiva, cabe repetir que los derechos de que aquí se trata, involucrados en la cuestión de constitucionalidad que se ha promovido ante la Sala, pertenecen a la categoría de derechos fundamentales del trabajo. Que estamos en presencia de esta clase de derechos, me parece fuera de toda duda. Así, por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo, una de cuyas obligaciones (adoptada en la Conferencia General en mayo de 1944) es "lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva", incluye en su "Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo" (adoptada por la Conferencia General en junio de 1998), como una categoría de tales derechos, "la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva".



## Centro de Información Jurídica en Línea



VII.- Ahora bien: estos derechos, como lo ha reconocido la propia Sala en reiterada jurisprudencia, por su carácter de fundamentales, son inherentes al ser humano por su condición de tal, le acompañan por su carácter de persona y por ende son superiores al Estado mismo: éste no los crea ni los regula con efecto constitutivo, sino que los reconoce, tutela y garantiza normativamente, pero con carácter puramente declarativo. De ahí que el ordenamiento jurídico puede tutelarlos y moldear su ejercicio, mas no eliminarlos o desconocerlos con la simple invocación de que así lo exigen los requerimientos de la organización del Estado, o la eficiencia de la administración, o un impreciso bien público; todo en razón de que ostentan una categoría y fuerza superior al propio ordenamiento.

VIII.- Ciertamente, como también ha dicho la Sala, los derechos fundamentales no son irrestrictos o absolutos; pueden estar sujetos a determinadas limitaciones impuestas por el ordenamiento, en atención a valores e intereses superiores de la colectividad; mas esas restricciones no pueden llegar al extremo de vaciarlos de contenido, lo que sí resulta contrario a toda la ideología en que se asienta la Constitución, como catálogo superior de los derechos fundamentales.

IX.- Insisto en que en el caso del capítulo constitucional relativo a las garantías sociales, como lo menciona la mayoría, los derechos allí incluidos ya se encontraban incorporados expresamente en nuestro régimen jurídico desde la modificación introducida a la Constitución de 1871 en las legislaturas de 1942 y 1943, lo que, valga resaltar, constituye una de las mayores conquistas que registra la historia del país en materia de protección de los derechos sociales fundamentales que, en buena medida, sostienen la estabilidad del régimen democrático de que hoy disfrutamos.

X.- Al promulgarse la Constitución de 1949, se reprodujo este capítulo de garantías, pues lo contrario hubiera implicado un retroceso inadmisibile desde el punto de vista de los derechos fundamentales, toda vez que la evolución que han venido experimentando a lo largo de la historia estos derechos -desde la consagración de las más esenciales libertades públicas hasta los denominados derechos de la tercera generación, trayectoria que ha tenido como norte el desarrollo y bienestar cada vez más integral del ser humano, desde su perspectiva individual, social, económica



## Centro de Información Jurídica en Línea



y cultural- no puede concebir un retroceso en su protección normativa, sin que ello signifique una afrenta a su libertad y dignidad.

XI.- En mi opinión, actualmente los artículos 191 y 192 no escapan ni podrían sustraerse a la influencia del derecho fundamental de los servidores públicos de participar, todo lo posible, en la definición del régimen de su trabajo. Esta es, me parece, la percepción que origina una discrepancia esencial con la mayoría del tribunal. Ya mencioné que estos artículos dan al régimen de empleo público una configuración prioritariamente estatutaria, de manera que el Estado, mediante los procedimientos establecidos para la producción normativa (que no excluyen de por sí medios de participación de los propios servidores públicos), fija (en este sentido, unilateralmente) las condiciones del empleo público, pero, en cuanto al propio Estado se refiere, "con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración pública", que es el motivo justificante relevante del carácter estatutario de ese régimen: tales disposiciones, por imperio de los dos artículos citados, se imponen como normativa indisponible del régimen jurídico del empleo, que, por consiguiente, no es susceptible de ser sustituido, revocado o alterado mediante la convención colectiva.

XII.- Naturalmente, esta opción constitucional implica una severa limitación de los alcances del derecho de negociación colectiva, pero esta restricción es todo lo que a mi juicio permite este derecho y su efectiva vigencia. Quiero decir que el derecho no se extingue, y queda para la negociación la posibilidad de alcanzar una regulación suplementaria (no necesariamente supletoria) de las condiciones del trabajo, en ámbitos, modalidades o aspectos que el Estado se abstuvo de sumarlas unilateralmente al contenido del ordenamiento jurídico del empleo.

XIII.- Ahora bien, todo lo anterior no implica que una determinada convención colectiva negociada en el sector público no pueda incurrir en vicios que determinen su invalidez, pero ello obedecería a alguna ilegalidad del caso concreto, que puede generar la improcedencia de las disposiciones que ahí se hayan contemplado. Por eso el presente voto salvado ha quedado indicado en la sentencia en el sentido de que "no son inconstitucionales per se las convenciones en el sector público", en razón de que este derecho fundamental puede ser limitado pero no suprimido en





## Centro de Información Jurídica en Línea



perjuicio de un grupo determinado de personas, por su condición de servidores públicos. En este punto, conviene mencionar que, si hay cierto grupo de funcionarios públicos que por definición no pueden resultar beneficiarios de este tipo de convenciones -por ejemplo, los jefes que ostentan la representación de la administración- no lo es en razón de que se encuentren privados de este derecho fundamental, sino porque la posición que tienen en el momento de una negociación colectiva hace surgir una evidente incompatibilidad para disponer algún tipo de beneficio a su favor, precisamente porque son quienes representan a la parte estatal en su carácter de patrono, lo que explica claramente que no puedan aprovechar tal oportunidad para "legislar" en beneficio propio. En suma: los matices que el ejercicio de este derecho puede adquirir tratándose del sector público obedecen, por una parte, a limitaciones derivadas del principio de legalidad y de las normas de orden público que rigen la actuación de la Administración, y en segundo término, a las directrices y restricciones vigentes en materia presupuestaria y de gasto público (cuando se trata de cláusulas que contemplan beneficios económicos), toda vez que, debido al principio de legalidad presupuestaria -que sí se encuentra consagrado expresamente en el artículo 180 constitucional- no puede disponerse ni ejecutarse ningún gasto si no se cuenta con el respectivo contenido presupuestario debidamente aprobado. Así, 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 cercenamiento 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.

Carlos Ml. Arguedas R.

### **B. Adición y aclaración a la sentencia 4453-2000 de Sala Constitucional**

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]<sup>ix</sup>

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-



## Centro de Información Jurídica en Línea



000287-213-LA, que es juicio ordinario laboral de Eugenio Rodríguez Bolaños, cédula de identidad .4-109-954., contra el Banco Nacional de Costa Rica, que se inició en el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José.

Resultando:

1.- La Sala Constitucional evacuó la consulta que ocupa este expediente, mediante sentencia número 04453-2000 de las 14:56 horas del 24 de mayo del 2000 y de esta sentencia se piden adiciones y aclaraciones y se interponen recursos de revocatorias y revisiones.

2.-Por escrito presentado a las 10:58 horas del 9 de junio del 2000 (folio 239), 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. a) Estima que la Sala Constitucional, inducida por la Sala Segunda, excede su competencia al evacuar una consulta que trasciende las normas y actos que esta última Sala deba aplicar al juzgar un caso sometido a su conocimiento. En el juicio que define el contexto de la consulta, el dictado del derecho solo procede en relación con un supuesto indemnizatorio de naturaleza laboral, entre el Banco Nacional y un empleado suyo con aplicación de las normas relacionadas; pero la sentencia 4453-2000 incide en cualquier ámbito del sector público donde se hayan suscrito convenciones colectivas, razón por la que se apersona a brindar su criterio. Señala que la intervención también se fundamenta en la necesidad de que el tema de fondo que se discute, por su trascendencia y consecuencias para muchas comunidades laborales, sea resuelto considerando las opiniones de al menos algunas de ellas. b) Estima que la Sala Segunda al formular la consulta alegando que lo hace "...al no existir norma en el ordenamiento constitucional y legal administrativo, que permita la concertación de este tipo de instrumentos colectivos, ni sus variaciones de fondo; tampoco de principios de similares rangos constitucional o legal que permitan concertar y reformar, bajo el instrumento colectivo en el Sector Público" adelanta criterio a favor de una de las partes, a pesar de que el juzgador está obligado por los principios de



## Centro de Información Jurídica en Línea



independencia e imparcialidad y subordinado a la Constitución y a la ley. Que las pretensiones del proceso se refieren a la resolución de un conflicto concreto (individual) con aplicación de las normas de una convención colectiva y no a la aplicación de todas las convenciones colectivas en el Sector Público; por lo que la excesiva amplitud de la consulta, su carácter de innecesaria y la forma en que fue evacuada transgrede no sólo las normas que regulan el procedimiento de consulta (artículos 102 y 104 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), sino también el principio del debido proceso, al evacuarse una consulta mediante una resolución que tiene los mismos efectos de una sentencia dictada en acción de inconstitucionalidad sin comunicar siquiera a las personas que se verán afectadas. c) Que en relación con la interpretación de los artículos 3, 11, 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública, en las actas legislativas de la subcomisión respectiva, sesión del 10 de marzo de 1970, el Lic. Ortiz Ortiz indica que los supuestos del párrafo 2° que serán regulados por el derecho privado se definen por la actividad, lo que abarca a los bancos del Estado; siendo entonces la actividad privada el primer criterio general de desafectación, para efectos laborales, de los funcionarios públicos. Por esta razón, 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. Que en cuanto al artículo 111 de la misma ley, en el acta 99 de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración, sesión del 23 de marzo de 1970, nuevamente Eduardo Ortiz señala que no hay necesidad de que un trabajador de planillas o el empleado de una institución autónoma que es una empresa pública que funciona como entidad comercial, se le den las ventajas o se le impongan los deberes de un servidor público, por lo que no se les aplicará al no ser considerados como servidores públicos. En la misma intervención, señala que el equívoco puede desvanecerse al leer el actual artículo 112, con el que se quiere decir que cuando se trate de servidores que no son públicos no se les aplicará el derecho administrativo sino el derecho laboral, pues no es justo que un trabajador común tenga más derecho o más carga que otro, regidos ambos por el Código de Trabajo. Que en relación a este último artículo intervino el Lic. Piza Escalante destacando la salvedad del inciso 3° en cuanto a la aplicación de las disposiciones necesarias para garantizar la legalidad y moralidad administrativas y el Lic. Ortiz señala que



## Centro de Información Jurídica en Línea



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. d) Respecto a las instituciones universitarias estatales su régimen autonómico y las normas constitucionales de los artículos 62, 74, 84 y 85, en el contexto del Estado Social de Derecho, concurren con los convenios de la OIT, así como con otras normas nacidas de la legislación ordinaria o del ejercicio de la democracia universitaria cogestionaria, como los mismos instrumentos colectivos suscritos reiteradamente acreditando una costumbre, para definir la legitimidad para suscribir y reformar en forma indefinida convenciones colectivas de trabajo. Que esta Sala, especialmente en la resolución 1313-93 ha aludido a los alcances del régimen autonómico especial y completo, señalando que las instituciones universitarias están dotadas de independencia y plena capacidad jurídica, fuera de la dirección del Poder Ejecutivo, para autodeterminarse en cuanto a planes, programas, presupuestos, organización interna, estructura de gobierno y decisión libre sobre su personal (como ya lo estableció la resolución 495-92); por lo que la Universidad contribuye a la realización de los valores fundamentales de la identidad costarricense. e) Que en relación con el Régimen autonómico municipal, además de las normas generales ya señaladas, 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. Que en este supuesto y en otros (estado central, instituciones bancarias, etc.) rigen los criterios citados y la noción de actividad que desafectan amplias poblaciones de funcionarios, servidores, trabajadores y empleados públicos para permitirles gozar del derecho laboral y habilitarlos para suscribir convenciones colectivas. f) 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.



## Centro de Información Jurídica en Línea



3.-Por escrito presentado a las 13:45 horas del 19 de junio del 2000 (folio 258) dirigentes sindicales de las organizaciones laborales representativas de los trabajadores municipales, sin indicar más que las siglas de sus representaciones, motivo por el que no puede la Sala precisar los nombres de esas organizaciones, Albino Vargas Barrantes de ANEP, Eugenio Barrantes E. de UNEMU, Alvaro Obando A. de UNEMU (Municipalidad de San José), Hernán Oconitrillo de SMCT, Julio E. Jiménez Hernández de ANEP (Municipalidad de Escazú), Mario Arce Molina de APROMUSAJ (San José), Lydia Lacayo Mena de ANEP (Municipalidad de Santa Ana), Héctor Cerdas Zamora de la Municipalidad de San José, Gerardo Cruz Morales de la Municipalidad de Alajuela, Walter Portilla M. de la Municipalidad de Curridabat, Iris M. Cervantes Paniagua de la Municipalidad de Tibás, Carlos Luis Romero de la Municipalidad de Tibás, Oscar Obando J. de UTEMA, Alvaro Camacho de ANEP (Coronado), Pedro Rojas Villafuerte de SMC (Municipalidad de Corredores), Ronny Monge Obando del Sindicato de la Municipalidad de Desamparados, Moisés Lizano G. de la Municipalidad de la Unión, Jesús Prado Piedra de la Municipalidad de Guácimo, Javier Bonilla Madrigal de la Municipalidad de Turrialba, Irvin Ulloa de San Ramón y Héctor Monestel del SINDEU, indican que aún sin haber sido publicada la reseña de la sentencia dictada en el presente asunto, distintos gobiernos municipales han caído en un estado de inestabilidad que atenta contra la paz laboral. Sus argumentos son: a) que la jurisprudencia constitucional se aplicó de forma transitoria, pero la nueva regulación estatutaria sería la que en definitiva regularía las relaciones de empleo público en el Estado. El Estatuto de Servicio Civil se promulgó pero sólo abarcó al Gobierno Central y no reguló materia colectiva y en lo no regulado en materia individual remitió al Código de Trabajo. La jurisprudencia de este tribunal ha indicado que la ausencia de regulación en materia colectiva no puede ser subsanada con la aplicación de una norma preconstitucional como el Código de Trabajo, ya que con la Constitución Política se incorporaron nuevos principios, motivo por el que se declaró inconstitucional la aplicación de los procedimientos en la resolución de conflictos colectivos en los regímenes de empleo público. De igual forma, entienden que la resolución dictada dentro del presente asunto, establece que la omisión en la regulación de la negociación colectiva el sector público no puede suplirse con la regulación de las convenciones colectivas establecida en el Código de Trabajo. b) Que tanto en el caso de los procedimientos de arbitraje y conciliación judicial como en el de la negociación colectiva para los servidores públicos, regidos por una relación estatutaria de empleo público, las sentencias de la Sala Constitucional dejan abierta la posibilidad para que por norma postconstitucional se





## Centro de Información Jurídica en Línea



habilite a las respectivas administraciones públicas. En el caso de las municipalidades existe una norma postconstitucional expresa, habilitadora para la negociación colectiva de los que los convenios colectivos son una especie. En efecto, el artículo 4 inciso f) del Código Municipal actual establece: "La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen:...f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones...". Asimismo el artículo 100 establece que las municipalidades incluso pueden modificar sus presupuestos para hacer frente a los reajustes por aplicación del decreto de salarios mínimos o por convenciones o convenios colectivos de trabajo. Que cabe interpretar 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, pero sería constitucional la suscripción de convenios en aplicación del Código Municipal. c) Solicitan se haga referencia en la redacción del texto final al régimen municipal, pues en su criterio existen normas expresas válidas y suficientes para garantizar la negociación colectiva en ese sector.

4.-Por escrito presentado a las 14:17 horas del 29 de junio del 2000 (folio 271), el Secretario General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, Albino Vargas Barrantes, interpone adición y aclaración con relación a la sentencia 2000-4453. a) Señala que tiene legitimación para representar los intereses de funcionarios públicos que se encontrarían dentro de los alcances de la sentencia, pero además la ANEP ha suscrito convenciones colectivas con diversas Municipalidades, entre las que se encuentra la Municipalidad de Santa Ana. b) Que esta Sala reitera lo establecido por medio del voto 1696-92 en el sentido de que siendo el Código de Trabajo una norma preconstitucional y habiendo establecido la Constitución principios distintos, limita la aplicación de ese cuerpo legal a las relaciones de empleo de naturaleza pública. Que la Constitución estableció que las relaciones entre la Administración Pública y los servidores públicos se regularían por medio de un Estatuto de Servicio Civil, pero al promulgarse éste se limitó a la regulación de las relaciones de empleo del Poder Ejecutivo (dejando por fuera la regulación de éstas en los entes públicos menores) y en algunos aspectos de la materia individual (sin tocar el régimen económico), vacío que no autoriza a utilizar mecanismos previstos para una relación privada a una relación de empleo público, pues la aplicación del Código de Trabajo se previó de manera





## Centro de Información Jurídica en Línea



transitoria. Que la Sala ha establecido que en materia individual sí es aplicable el Código de Trabajo supletoriamente (resolución 2364-99), pero no en materia colectiva, por lo que estableció que el procedimiento de resolución de conflictos colectivos de carácter económico social establecido allí no es aplicable a la Administración Pública, pues falta un régimen administrativo laboral adecuado a la Constitución y una norma administrativa expresa que permita al Estado someterse a tribunales de arbitraje, asunto que deberá regularse. Igualmente la sentencia cuya aclaración se pide, 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. De esta forma se debería aclarar la resolución recurrida, en el sentido de que se indique si es posible interpretar que en el caso de las municipalidades 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. c) Que el Código Municipal vigente en su artículo 4 señala dentro de las atribuciones municipales la de concertar con personas o entidades nacionales o extranjeras pactos, convenios o contratos, el 62 establece la posibilidad de la municipalidad de disponer de su patrimonio mediante toda clase de actos o contratos permitidos por ese código y la ley de la Contratación Administrativa y el 100 establece la posibilidad de modificar el presupuesto ordinario para aumentar sueldos o crear plazas nuevas cuando se trate de reajustes por aplicación del decreto de salarios mínimos o por convenciones o convenios colectivos de trabajo, con las limitaciones respectivas. La Constitución Política determinó en su artículo 191 que debía regularse todo lo relativo a las relaciones entre la Administración Pública y los servidores públicos, incluyendo claro está el derecho a la negociación colectiva en el empleo público, lo que no se hizo para la generalidad de las relaciones, pero sí respecto a la negociación de convenios colectivos en las municipalidades. Estos convenios deberían entenderse como derivados de la capacidad de contratación administrativa pública de las municipalidades como entes autónomos



## Centro de Información Jurídica en Línea



constitucionales, y no como remisión a las normas del Código de Trabajo, por lo que se encontrarían expresamente autorizados, limitados y sujetos al control de legalidad. d) Que esta Sala en sus resoluciones 5000-93 y 1317-98 dejó absolutamente claro que la libertad sindical incorpora no solo la libertad de asociación sindical y la autonomía sindical, sino también el derecho de huelga y el derecho a la negociación colectiva. Se vaciaría de contenido el derecho fundamental si se privara a los empleados públicos de la posibilidad de recurrir a la huelga salvo en los servicios públicos esenciales, o si, se privara a las organizaciones sindicales de los funcionarios públicos sometidos a un régimen de empleo público de la posibilidad de negociar colectivamente mediante los instrumentos colectivos de trabajo, que el bloque de legalidad establezca y con las limitaciones razonables que dicho bloque imponga. Es claro que las municipalidades tienen autonomía administrativa plena y, al igual que las universidades, superior a la de las instituciones autónomas comunes; que existe un derecho fundamental a la libertad sindical de los funcionarios públicos, se encuentren estos regidos o no por un régimen de empleo público de naturaleza estatutaria, que implica la negociación colectiva; que existe un derecho social fundamental a la negociación colectiva, expresamente autorizado por el artículo 62 de la Constitución Política y que en el desarrollo de estos principios el Código Municipal ha establecido una regulación y autorización expresa para la suscripción de Convenios Colectivos de trabajo en las municipalidades. e) Solicitan se declare con lugar la solicitud de adición y aclaración y se indique específicamente con relación a las municipalidades que es constitucional la suscripción de convenciones colectivas de trabajo conforme al Código de Trabajo con los empleados que en virtud de las funciones que cumplen no participan de la gestión pública de la administración, que es inconstitucional la negociación de convenciones colectivas conforme a la regulación del Código de Trabajo en los regímenes de empleo público, incluido el municipal, pero que es constitucional la suscripción de convenios colectivos de trabajo conforme el Código Municipal.

5.-Por escrito presentado a las 15:06 horas del 30 de junio del 2000 (folio 331), el Rector y Presidente del Consejo Universitario de la Universidad Nacional 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. En lo que interesa, considera: a) Que el Consejo Universitario en



## Centro de Información Jurídica en Línea



la sesión del 28 de octubre de 1999 acordó manifestar que considera el derecho a la convención colectiva en el sector público como un instrumento idóneo de participación democrática, de progreso y un pilar esencial del Estado Social de Derecho, así como instar a considerar la conveniencia de la utilización de las convenciones colectivas de trabajo como un instrumento de desarrollo social y de ampliación de la democracia nacional en el marco de los principios de la legalidad presupuestaria, de reserva de ley y de moralidad en el ejercicio de la función pública. Que en esta resolución se consideró que suprimir este derecho a los empleados públicos significa, de hecho, hacerlo desaparecer de todo tipo de relaciones laborales en el país, por cuanto se ha desarrollado principalmente en ese sector y que en la Universidad Nacional las relaciones laborales se han regido desde 1977 por Convenciones Colectivas de Trabajo. b) Que el derecho de sindicación se reconoce universalmente como parte del derecho de los Derechos Humanos y comprende: la libertad sindical, el derecho de huelga y el de negociación colectiva y cualquier restricción a este último debe interpretarse como un retroceso de la democracia y del estado social de derecho. c) Que atendiendo a la normativa y la reconocida doctrina de la Organización Internacional de Trabajo es deber de todo estado miembro de la OIT estimular la utilización de procedimientos de negociación. d) Que se podría estar ante una declaratoria de inconstitucionalidad de determinadas convenciones colectivas de trabajo en el sector público, pero la Universidad Nacional estima que los alcances de la resolución no tienen efecto sobre la posibilidad de la institución de negociar las condiciones de trabajo, en atención a lo establecido y a la autonomía universitaria, que según las resoluciones de esta Sala 495-92 y 1313-93 permite que estas tengan facultades para decidir libremente sobre su personal. e) Que atendiendo a los principios de legalidad presupuestaria, de reserva de ley y de moralidad en el ejercicio de la función pública, la Universidad Nacional comparte el criterio establecido en el Convenio 98 de la OIT en el sentido de que deben estar excluidos de la negociación colectiva únicamente funcionarios públicos entendidos como aquellos que actúan como órganos del poder público (empleados de alto nivel con poder decisorio en cargos directivos o empleados con obligaciones altamente confidenciales) e) Se hace una excitativa a esta Sala para que al emitir la sentencia o resolver las aclaraciones y adiciones ratifique la potestad de las instituciones de educación superior estatales de establecer sus mecanismos de fijación de las condiciones de empleo.

6.-Por escrito presentado a las 13:15 horas del 6 de julio del 2000 (folio 340), el Secretario General del Sindicato Municipal



## Centro de Información Jurídica en Línea



Capitalino de Trabajadores, Hernán Oconitrillo Calvo, interpone adición y aclaración de la sentencia 2000-4453. a) Señala que tiene legitimación para representar los intereses de funcionarios municipales que se encontrarían dentro de los alcances de la sentencia, pero además ha suscrito convenciones colectivas con la Municipalidad de San José. b) Reitera las consideraciones y pretensiones expuestas por la ANEP.

7.-Por escrito presentado a las 11:17 horas del 24 de julio del 2000 (folio 355), el señor Gerardo Vargas Montenegro, empleado de la municipalidad de San José señala que interpone recurso de revisión contra la decisión de esta 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 dos décadas y estas han sido afectadas, así como todas las convenciones que existen en los municipios, lo que en su criterio producirá desempleo e inseguridad social. Considera que los municipios no pueden estar en discriminación respecto al INS o RECOPE, pues son gobiernos locales que no están dentro del régimen de servicio civil y venden también un servicio. Solicita se revise la resolución dictada.

8.-Por escrito presentado a las 13:46 horas del 24 de agosto del 2000 (folio 357), el Rector de la Universidad de Costa Rica, Gabriel Macaya Trejos, interpone gestión de adición y aclaración respecto a lo resuelto en la sentencia número 2000-4453 de esta Sala y considera: a) que la Universidad de Costa Rica tiene interés en el asunto pues su Ley Orgánica y su Estatuto disponen que la Universidad, como institución de cultura superior, fomentará el estudio de los problemas que atañen a la vida económica, política y social de la Nación y tiene como propósito obtener las transformaciones que la sociedad interesa para el logro del bien común, mediante una política dirigida a la consecución de una verdadera justicia social, de desarrollo integral, de la libertad plena y de la total independencia de nuestro pueblo. Tomando en consideración que la parte dispositiva de la sentencia establece que corresponde a la Administración determinar si los trabajadores involucrados están regulados por el derecho público o el común, a efectos de definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las Convenciones Colectivas, es deber de la Universidad contribuir al estudio crítico de la misma y estima necesario constituirse en una instancia colaboradora y contribuir a una adecuada aplicación de ésta. b) Que existe una aparente contradicción entre los apartes a) y b) de la parte dispositiva, pues se indica la inconstitucionalidad de las convenciones colectivas reguladas por el Código de Trabajo en el sector público para el "personal regido



## Centro de Información Jurídica en Línea



por la relación de empleo de naturaleza pública" (relación estatutaria) y la no inconstitucionalidad para "funcionarios o empleados del sector público", distinguiendo entre ambas expresiones. c) Que esta Sala en la sentencia 1696-92 definió los alcances del sistema estatutario a partir de los artículos 191 y 192 de la Constitución, señalando que estos 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. Que la ausencia de esa regulación, así como la falta de una norma expresa que permita al Estado someterse a arbitraje, quebranta los artículos 191 y 11 de la Carta Magna. El Estatuto de Servicio Civil sólo reguló algunos aspectos de las relaciones con los servidores del Ejecutivo, vacío que no autoriza a utilizar los mecanismos previstos para una relación privada en el empleo público; a partir de 1949 existe un distinto ordenamiento jurídico que aplica a la relación de empleo entre la administración y sus servidores criterios propios, la Asamblea Legislativa debía promulgar la ley de Servicio Civil lo que no fue cumplido a cabalidad. La Ley General de la Administración Pública pretendió definir la relación entre los servidores públicos y la Administración como regulada por el Derecho Administrativo, pero nuevamente fue insuficiente esa sólo declaración y siguieron aplicándose en mayor o menor medida principios propios de las relaciones laborales privadas como la autonomía de la voluntad y el de derechos mínimos superables por las partes (lo que justificó incluso tribunales de arbitraje en conciencia). Que en opinión de la Sala los artículos 191 y 192 fundamentan un régimen de empleo regido por el derecho público que implica necesariamente consecuencias, con principios distintos y muchas veces contrapuestos al derecho laboral; esto abarca la relación de empleo entre las administraciones y sus servidores, mas en aquellos sectores en que hay una regulación (racional) que remita a un régimen privado de empleo, la solución debe ser diferente, se daría un sometimiento a los procedimientos de arbitraje pero con ciertas limitaciones, no pudiendo excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes. d) Que no obstante lo dicho por la Sala, en Costa Rica no existe un régimen laboral administrativo y la Administración y los tribunales aplican el derecho común para resolver los conflictos laborales individuales y la misma Sala ha actuado de esa manera; por ejemplo, al resolver que el artículo 81 inciso 1) del Código de Trabajo no viola el principio de tipicidad lo entiende aplicado a funcionarios públicos y empleados de la empresa privada





## Centro de Información Jurídica en Línea



(sentencia 563-97); al resolver sobre la aplicabilidad de la declaratoria de inconstitucionalidad sobre la prescripción de derechos a los servidores públicos protegidos por el Régimen del Servicio Civil, señala que la regulación existente es insuficiente para distinguirlos de los trabajadores del sector privado, pues sólo razones de orden y seguridad pública podrían justificar la limitación de derechos que tiene carácter de irrenunciables tanto en el sector privado como en el público, por lo que la inconstitucionalidad es aplicable a falta de disposiciones con rango de ley formal en contrario que regulen esa materia (sentencia 280-i-94). Que la falta de disposiciones de rango legal que regulen el régimen de empleo público genera incerteza 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. e) Que en la sentencia que se solicita sea aclarada y adicionada la Sala retoma la distinción señalada indicando que el régimen es administrativo estatutario para los "servidores públicos", sea quienes prestan 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, pero las relaciones con obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión pública se regirán por el derecho común; posteriormente puntualiza que no son funcionarios sujetos al régimen de empleo público, sino obreros, trabajadores y empleados que no participan de la gestión, los empleados de empresas o servicios económicos del Estado, encargados de gestiones sometidas al Derecho común. De lo que se podría concluir que únicamente estos últimos pueden ser considerados como obreros, trabajadores y empleados. Pero la definición no es suficientemente clara como para que la Administración Universitaria aplique el fallo, porque también se indicó que en el sector público resulta constitucionalmente posible la aplicación de las convenciones colectivas, además de en dichas empresas, en aquellos núcleos de personal de instituciones y entes públicos en los que la naturaleza de los servicios que se prestan no participa de la gestión pública, en los términos del artículo 112 de la Ley General. Mientras que cuando los legisladores discutían la aprobación de la Ley General fueron claros en definir que la categoría de obreros, trabajadores y empleados se limitaba únicamente a los funcionarios de las empresas públicas, cuando señalan "...justamente lo que intentamos es que los trabajadores de planillas no tengan ni las ventajas ni las cargas de los





## Centro de Información Jurídica en Línea



servidores públicos, porque son trabajadores comunes en otras palabras, nosotros no vemos la necesidad de que un trabajador de planillas o al empleado de una institución autónoma que es una empresa pública que funciona como una entidad comercial común, se le den la ventajas o se le impongan los deberes de un servidor público...Esto es lo mismo por ejemplo también en cuanto a empleados de entes autónomos, que son empresas públicas, claro que en realidad nos tomaría mucho tiempo explicar lo que se llaman empresas públicas, pero en síntesis, para no explicarlo, simplemente para definirlo, se trata de aquellas empresas del Estado que funcionan como si fueran entidades privadas porque venden y hacen lo mismo que los particulares" (acta 99, folios 327-328). 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. La Ley General de la Administración Pública no hace diferencias en la aplicación del régimen disciplinario y de responsabilidad entre funcionarios y obreros, trabajadores o empleados; tampoco existe diferencia para su nombramiento y ambos forman parte de la organización que presta el servicio público de la educación superior, por lo que necesariamente debería considerárseles como funcionarios públicos. f) Que existe falta de claridad y contradicción del aparte c) de la parte dispositiva de la resolución 2000-4453 en que se dice que son compatibles los instrumentos que se han negociado y prorrogado 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; pues se podría concluir que existe una política general sobre convenciones colectivas en el Sector Público, sin embargo, la consulta de la Sala Segunda es planteada precisamente porque no existe una política general -con sustento normativo-, por lo que para la Universidad resulta imposible definir si la Convención Colectiva de la Universidad de Costa Rica se ajusta o no a esa política general. Adicionalmente, ante la ausencia de un régimen específico de empleo público, resulta imprecisa la salvedad. g) Existe ausencia de dimensionamiento de los derechos adquiridos, pues omite referirse en forma puntual y concreta al contenido de esos derechos, y analizar las particularidades de los instrumentos convencionales ni de los derechos colectivos, a saber: cláusula normativas que regulan la interacción que surge con motivo de la prestación del servicio y el pago del salario (aspectos patrimoniales), cláusulas de configuración que especifican el ámbito personal, temporal y espacial de la convención, así como el ejercicio del poder disciplinario y cláusulas obligacionales que



## Centro de Información Jurídica en Línea



crean derechos y obligaciones entre las partes y tienen relación con la paz social y el deber de ejecución de la convención (permisos sindicales, prestaciones económicas al sindicato). Por este motivo se pregunta si los derechos colectivos de los trabajadores universitarios subastan como derechos adquiridos en la hipótesis de que la Convención haya sido anulada. h) Es imposible la aplicación unívoca del fallo, por lo que no se puede cumplir con el mandato de determinar si los trabajadores involucrados pueden ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones mientras esta Sala no se pronuncie, por lo que se solicita la adición y aclaración en los términos expresados.

9.- Por escrito presentado a las 11:51 horas del 1 de setiembre del 2000 (folio 373), el Alcalde de la Municipalidad del Cantón Central de Heredia, interpone aclaración de la resolución número 2000-4453. a) Señala que tiene legitimación para representar los intereses de los funcionarios públicos del municipio que son afectados por los efectos de la resolución. b) Que esta Sala dispuso en lo que respecta a las Municipalidades que el personal está limitado para la negociación colectiva en los términos de esa sentencia, pues salvo prueba en contrario se trata de servidores públicos regidos por la relación de empleo público. Pero que también establece que le corresponde a la propia administración y en última instancia al juez determinar si una institución o grupo de servidores conforman el núcleo de la excepción que sí puede negociar colectivamente. Por otra parte, determinó que no son inconstitucionales las Convenciones Colectivas cuando las celebren obreros, trabajadores, funcionarios o empleados del sector público cuyas relaciones laborales se regulan por el derecho común. c) Que la resolución dispone que es declarativa y retroactiva a la fecha de entrada en vigencia de la respectiva convención, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe, pero surge la interrogante de que puede ser considerado como un derecho adquirido de buena fe. Solicita se amplíe y aclare la sentencia.

10.- Por escrito presentado a las 11:50 horas del 6 de setiembre del 2000 (folio 377), 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. Considera que la Universidad Nacional es respetuosa del ordenamiento jurídico y de los efectos erga omnes de la jurisprudencia constitucional, por lo que, al publicarse la parte dispositiva, se emitieron transitoriamente acuerdos a fin de hacer compatibles los criterios emitidos por esta Sala con la existencia en la Institución de una relación de empleo regulada desde sus orígenes,



## Centro de Información Jurídica en Línea



de manera constitutiva, por la convención colectiva. Pero que del texto íntegro del fallo han surgido aspectos confusos, debido al uso, en la redacción de las conclusiones, de frases como "sin embargo", "o sea", "así como", "salvo prueba en contrario", así como posibles incogruencias en las redacción de los distintos incisos del por tanto, lo que torna difícil la aplicación unívoca de la resolución. Que por ejemplo presenta conflictos de interpretación al referirse a cuáles son 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. b) Que se presenta un problema adicional con el dimensionamiento de la resolución, porque la Convención Colectiva permea toda la normativa institucional, de manera que su eventual inconstitucionalidad produciría confusión, lo que lejos de garantizar la continuidad en la prestación del servicio público y la eficiencia, generaría una dinámica inadecuada, por ejemplo con el incremento del ritmo de jubilaciones de académicos. c) Que la Convención Colectiva de Trabajo en la Universidad Nacional no excluye la aplicación de principios propios del empleo público, garantiza la escogencia por idoneidad, consagra la estabilidad y la continuidad del servicio. Sus garantías no han impedido la reforma necesaria para actualizar y fortalecer sus servicios, de modo que por medio de ésta se ha cumplido también con los principios de legalidad presupuestaria, reserva de ley y moralidad en el ejercicio de la función pública. Por lo que la Universidad Nacional, con fundamento en su autonomía y según los principios del Título V de la Constitución Política, la doctrina social de la iglesia católica, los convenios de la OIT y los instrumentos internacionales de los Derechos Humanos, ha regulado sus relaciones de empleo por medio de una convención que consagra no sólo el valor del trabajo y la participación democrática, sino también el empleo público. d) Sobre el fundamento de la resolución de esta Sala, precisa que si bien la Constitución ordenó que un estatuto regulara las relaciones entre el Estado y sus servidores, el vocablo estado se utiliza en la misma con diverso sentido, como pueblo, comunidad, aparato público o sujeto, por lo que no existe razón para interpretar que el constituyente estableciera la vigencia del Estatuto más allá del estado-sujeto, entendido este como la organización que cumple las tres funciones clásicas (legislar, juzgar y administrar), pero que en razón del régimen de autonomía administrativa garantizada constitucionalmente, no podría comprender los entes menores. e) Que existe una norma de rango supralegal que autoriza la negociación colectiva en el Sector público y, en particular, en la Universidad Nacional: El convenio número 98 de la OIT, aprobado por Costa Rica. Este



## Centro de Información Jurídica en Línea



convenio se refiere a la negociación colectiva y no podría interpretarse que se excluyó de ella al Estado y sus servidores, en la versión inglesa se lee "...this convention does not deal with the position of public servants engaged in the administration of the State, nor shall it be construed as prejudicing their rights or status in any way...", por lo que su espíritu fue restringir la aplicación únicamente a funcionarios que ostentan el cargo de titulares de un órgano público y no al resto de los servidores. La comisión de expertos ha razonado que "...la exclusión del campo de aplicación del convenio de las personas empleadas por el Estado en el sector público (...) es contrario al sentido del Convenio..."; y que el doctor Marín Quijada al analizar la duda generada por la traducción española del artículo 6 señala que esa norma "...recuerda la distinción entre funcionarios de autoridad y funcionarios de gestión; los primeros semejan a la categoría de funcionarios cuya situación no trata el Convenio...". Que en relación con Costa Rica el Comité de Libertad Sindical de la OIT, estableció en el caso número 1.304 "...Debe establecerse -clara y explícitamente- la negociación colectiva para empleados y funcionarios públicos que no ejerzan actividades propias de la Administración del Estado, lo cual implica que deberían tomarse medidas para que empleados de empresas públicas e instituciones autónomas puedan, a través de sus organizaciones sindicales, reglamentar las condiciones de trabajo." Según lo cual le preocupa que una interpretación restrictiva del derecho a las convenciones colectivas afecte la triada de derechos derivados de la libertad sindical. f) Que atendiendo al deber que dimana de su estatuto expresa la preocupación de la Universidad por la situación que podría plantearse a nivel nacional dado que 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. g) Por no ser posible la interpretación y aplicación unívoca de la resolución considera indispensable que la Sala profundice sobre el ámbito de aplicación, para lo que solicita se consideren los argumentos expuestos, sobre la base de que no podría afectarse la aplicación de los principios de legalidad presupuestaria, reserva de ley y moralidad en el ejercicio de la función pública.



## Centro de Información Jurídica en Línea



11.- Por resolución dictada a las catorce horas del catorce de setiembre del dos mil, el Magistrado Instructor confirió audiencia, sobre todas las gestiones anteriores, a la Procuraduría General de la República, que rindió su informe (visible a folios 447 y siguientes) en escrito recibido a las quince horas dieciocho minutos del veintisiete de setiembre de este año. Ratifica su posición expuesta el 22 de noviembre de 1999 al contestar la audiencia de ley y que se resume en los siguientes aspectos: "En ese sentido, cabe recordar que la tesis seguida por la Procuraduría en su oportunidad -misma que se reitera- fue en el sentido de que resulta contraria al Derecho de la Constitución la celebración de convenciones colectivas de trabajo en aquellas administraciones con régimen de empleo de naturaleza pública; luego, que tales negociaciones sí resultan constitucionalmente procedentes en el caso de las empresas o servicios económicos del Estado cubiertos por un régimen de naturaleza laboral. Se advirtió a la vez que tales negociaciones no podía ser irrestrictas (equiparables a las que puede realizar un patrono particular, quien tiene una absoluta libertad en la disposición de sus fondos), sino que, como lo había sostenido -y reiteró en esta última ocasión esa Sala- allí tenían que "respetarse leyes, reglamentos y directrices gubernamentales." Agrega que aporta tres pronunciamientos emitidos sobre el tema, que se tratan, en parte, sobre los criterios que deben seguirse para definir en qué casos se está ante un régimen de empleo de naturaleza pública, y en cuáles ante uno regido por las normas y principios de derecho laboral, criterios que se sustentan en la jurisprudencia constitucional y en la doctrina, y luego, también sobre el tema de los derechos adquiridos y las situaciones jurídicas consolidadas.

12.- En los procedimientos se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el magistrado **Sancho González** ; y,

Considerando:

I.- Del estudio de los diversos escritos presentados, la Sala advierte que los gestionantes, por la vía de lo que llaman "adición, aclaración, revocatoria y revisión ", pretenden que la Sala entre a reconsiderar su sentencia, pidiendo que se acojan sus propios criterios sobre la materia que se examinó, aun no siendo parte en el sentido estricto procesal dentro de este expediente. Esto no es posible; primero, porque en el fondo de lo que se trata es de manifestar discrepancias con el tenor de la sentencia y lo pretendido le está vedado a la Sala, por impedírsele el párrafo segundo del artículo 11 de la Ley de la Jurisdicción





## Centro de Información Jurídica en Línea



Constitucional; en segundo término, porque no se está en presencia de los presupuestos del artículo 12 idem, puesto que a juicio de la Sala, la sentencia, desde el punto de vista del examen de constitucionalidad de la institución de las convenciones colectivas en el sector público, es clara y comprensible. Obviamente, lo que están expresado dentro del expediente los gestionantes son, a veces, criterios jurídicos, económicos y sociales distintos a los que contiene la sentencia y en otros casos, lecturas erradas del contenido del fallo. Todo esto hace que las gestiones sean improcedentes y que así deba declararlo el Tribunal. No obstante su improcedencia, la Sala estima oportuno hacer algunas manifestaciones sobre lo afirmado por las gestiones de los interesados.

II.- El Sindicato de Empleados de la Universidad de Costa Rica (SINDEU) indica que la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia se excedió en los términos de su consulta, adelantó criterio con relación a un caso concreto que tenía en su conocimiento para resolver e involucró a todas las convenciones colectivas existentes en el sector público, en vez de haberse centrado, únicamente, en el caso individual de Eugenio Rodríguez Bolaños. Para la Sala, estos conceptos son erróneos y parten de una visión muy parcial de lo que es la institución de la consulta judicial de constitucionalidad. Al Poder Judicial le corresponde la función jurisdiccional del Estado, es decir, la administración de justicia y por ello, solo está sometido a la Constitución Política y a la ley (Art. 154 de la Constitución Política y 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). El principio de la supremacía constitucional, según la más calificada doctrina del Derecho Constitucional, significa que la Constitución es la fuente primaria de validez positiva del orden jurídico, que habilita la creación sucesiva y descendente de ese mismo orden en cuanto a la forma y en cuanto al contenido del sistema normativo, a la vez que obliga que el orden jurídico sea congruente y compatible con ella, de manera que descalifica e invalida cualquier infracción que se produzca contra ella. En resumen, que el orden jurídico debe estar de acuerdo con la Constitución y no debe transgredirla. Reconociendo este principio básico para la existencia de un Estado de Derecho, el artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional ha señalado que 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. Haciendo uso de esta facultad, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia consultó, no sobre el caso específico, sino sobre la procedencia o improcedencia de las





## Centro de Información Jurídica en Línea



convenciones colectivas en el sector público, puesto 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, en resolución motivada, expresó sus criterios por los que, a la luz de la jurisprudencia de la Sala Constitucional, dudaba de que fueran constitucionalmente válidas las convenciones colectivas en el sector público. El de la consulta a la Sala Constitucional, es el sistema de control por el que optó el país y que esta Sala ha dimensionado en sentencia —01185-95., al expresar entre otros temas, que el Juez no puede desaplicar una norma jurídica que estima inconstitucional, sino acudir a la Sala Constitucional por la vía de la consulta para que se examine el caso, y la sentencia que la absuelve tiene los mismos efectos que la que se dicta al resolver una acción de inconstitucionalidad (art. 107 Ley de la Jurisdicción Constitucional). En consecuencia, 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.

III.- Sobre las autonomías universitarias y municipal, esta Sala ha hecho pronunciamientos que las analizan y perfilan, como las sentencias citadas en las gestiones que dan origen a este pronunciamiento, como por ejemplo las números 495-92 y 1313-93 en cuanto al ámbito universitario, y la número —05445-99. en lo que corresponde a lo municipal. Pero los alcances de esas autonomías no implica que esas instituciones se transformen en órganos de la soberanía nacional. Por el contrario, se debatió en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, cuando se discutió el capítulo de los gobiernos locales, rechazándose la moción que pretendió que así se conceptuaran a las municipalidades, para hacer valer el concepto de la unidad (integridad) del sistema político del país. Consecuentemente, el tema de esas autonomías ya ha sido abordado por la jurisprudencia de este Tribunal y es en los términos de ella, que debe entenderse sus alcances. Es esa misma autonomía, la base jurídica que les concede a las universidades y a las municipalidades 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. Nada distinto a estas ideas dijo la Sala Constitucional en la sentencia 04453-2000, agregando, eso sí, que la existencia de normas jurídicas infraconstitucionales, como las del Código Municipal, no tienen la virtud de constitucionalizar la institución de las convenciones colectivas, allí donde la Constitución Política, ha vedado tal camino. Se agrega, eso sí, como resulta obvio, que en



## Centro de Información Jurídica en Línea



el punto identificado con la letra "c" de la parte dispositiva de la sentencia, no se involucró a las universidades y municipalidades, puesto que tampoco se tomaron en cuenta por el Poder Ejecutivo, al dictar la política general sobre convenciones colectivas que se utiliza como antecedente y desde luego que no podían ser incluídas, por ser distinta la dimensión de la autonomía constitucional de ellas.

IV.- La Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), a folios 278 y 279, pide que se declare que es constitucional 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; pero en cambio si son constitucionales las de éste sector, cuando se trata de convenciones colectivas que firman las municipalidades del país. En el fondo, lo que se le pide a la Sala Constitucional es legislar, creando por la vía de la sentencia una normativa tal que coincida con las pretensiones de la gestión; es decir, emitir por la vía de la sentencia, un nuevo orden que regule el tema que le interesa a la Asociación, lo que no es posible en razón de las limitaciones constitucionales de la competencia de este Tribunal. Lo que sí debe hacer la Asociación, es tomar nota que en último caso, la Sala no ha declarado inconstitucionales las convenciones colectivas de algún conjunto definido de instituciones del Estado; esto es, por ejemplo, no ha dicho que no se puedan celebrar convenciones colectivas en las municipalidades o en las universidades. 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.

V.- Por otro lado, la gestión que presenta la Universidad de Costa Rica (folios 357 y siguientes), es susceptible de ser analizada desde puntos muy concretos: a) de la aparente contradicción entre los puntos A y B de la parte dispositiva de la sentencia y la ausencia de un régimen laboral administrativo; b) de la falta de claridad y contradicción del aparte C del fallo; y c) de la falta de dimensionamiento de los derechos adquiridos. Como primer comentario a esta gestión, a la Sala le resulta importante resaltar que no es a ella a quien le corresponda resolver los problemas internos, que surjan con motivo de la imperiosa



## Centro de Información Jurídica en Línea



necesidad de ejecutar la sentencia en el seno de los diferentes entes públicos, ya sean las universidades, las municipalidades, las instituciones descentralizadas o el Gobierno de la República. En las cuestiones de constitucionalidad de los que conoce esta Sala, como las acciones y las consultas, no existen partes debatiendo unas contra otras; 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. Es cierto que en el proceso de poner en práctica los efectos del pronunciamiento, ofrecerá mayor o menor complicación, dependiendo de la naturaleza, organización, fines y limitaciones de cada uno de los entes públicos y no puede la Sala, porque no le corresponde, solucionar los problemas de cada uno de ellos individualmente. Sobre los tres aspectos que ha planteado el Rector de la Universidad de Costa Rica, es cierto que no existe un régimen laboral administrativo desarrollado en una ley; pero no es menos cierto, que las instituciones, principios y valores del Derecho Laboral se han aplicado por la Administración y los Tribunales de Justicia, en un sincretismo jurídico que se remonta a medio siglo y que no ha sido óbice para el buen funcionamiento del sistema jurídico nacional. Tal ha ocurrido en virtud de la aplicación de un viejo principio, contenido hoy día en el artículo 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que señala que "Los tribunales no podrán excusarse de ejercer su autoridad o de fallar en los asuntos de su competencia por falta de norma que aplicar y deberán hacerlo de conformidad con las normas escritas y no escritas del ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes", norma que se ha visto complementada por los artículos 6, 7, 8 y 9 de la Ley General de la Administración Pública. De manera 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. En efecto, recuérdese que nuestro sistema jurídico ha decantado, desde hace bastantes años, el valor y la trascendencias 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



## Centro de Información Jurídica en Línea



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). Así las cosas, a la Sala le resulta infundada la alegación de que 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. Sobre el segundo aspecto que tiene que ver con el punto C de la parte dispositiva del fallo, resulta oportuno recordar que existen múltiples opiniones jurídicas sobre el tema que han emanado de la Procuraduría General de la República, en los que se señala que existen directrices del Poder Ejecutivo desde el año de 1979, que regulan lo que corresponde a las convenciones colectivas existentes y un llamado "Reglamento de Negociación Colectiva para los Servidores Públicos" en el mismo sentido. En consecuencia, el punto C del fallo se refiere a las convenciones colectivas que se han venido prorrogando o modificando y que se ajustan a la doctrina general que expone la sentencia. No hay, evidentemente, ninguna incongruencia en lo dicho. Y por último, sobre el dimensionamiento de los derechos adquiridos, la Sala lo hizo expresamente, señalando el punto de partida con la publicación de la reseña de la sentencia en La Gaceta. En consecuencia, la Sala encuentra que lo alegado ahora es improcedente.

VII.- En respuesta a la audiencia conferida, la Procuraduría General de la República confirma lo afirmado hasta ahora y acompaña tres dictámenes suyos, que tienen como objeto orientar la opinión jurídica de los entes públicos, para definir en qué casos se está ante un régimen de empleo de naturaleza pública y en cuáles ante uno regido por las normas y principios de Derecho Laboral, con sustento en jurisprudencia y análisis de la doctrina. Esos dictámenes son anteriores a la sentencia de la Sala, pero conforme con su jurisprudencia anterior, lo que demuestra, por otro lado, que esta sentencia es una síntesis de lo que ya había venido desarrollando la Sala sobre este tema y comprueba que sí existen medios jurídicos viables para hacer la distinción.

VIII.- Una reflexión final: 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,, que se celebren convenciones colectivas, a reserva de que las personas que queden protegidas por ellas, no tengan el impedimento de origen constitucional que impide a los servidores que participan en la gestión administrativa de celebrar convenciones colectivas.



## Centro de Información Jurídica en Línea



Así en la letra A de la parte dispositiva de la sentencia, se indica 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. A contrario sensu, no lo son, cuando el personal tiene una relación regulada por el Derecho común (letra B). En este marco básico de la sentencia, debe entenderse por lógica jurídica y porque ha sido redactado el punto con la intención de ser claro, que ambos extremos son parte de la misma conclusión, siendo una de ellas el anverso y la otra el reverso de la medalla. Una misma convención colectiva en el sector público, puede ser, a la vez, constitucional para quienes tienen una relación de trabajo regulada por el Derecho Común, e inconstitucional, para quienes la tienen regulada por el Derecho Público. ¿ Quiénes forman parte de uno y otro sector ? Eso lo decidirá la propia administración o en su caso el juez (letra D). Y la letra C de la parte dispositiva del fallo, se refiere a las convenciones colectivas que han venido surtiendo efectos desde mil novecientos setenta y nueve y que no son incompatibles con la doctrina que ahora expone la sentencia. ¿ Cuáles lo son ?. También le corresponde a la administración, incluyendo a los órganos constitucionales de control, decidirlo y en última instancia al juez que conozca de las discusiones que se produzcan con motivo de la determinación final que se haga en sede administrativa. Este es el sentido de la sentencia y los términos de su contenido y por ello, la Sala estima que no existen extremos oscuros que se deban aclarar, ni omisiones que merezcan la adición del fallo y en razón de todo ello, lo propio es declarar que no ha lugar a las gestiones presentadas, como en efecto se dispone. Salva el voto el magistrado Arguedas para que se continúe con el análisis del asunto.

POR TANTO

No ha lugar a las gestiones presentadas.

Luis Fernando Solano C.

Presidente, a.i.

Eduardo Sancho G.  
Arguedas R.

Carlos M.

Adrián Vargas B.  
Molina Q.

José Luis

Susana Castro A.  
Armijo S.

Gilbert

ES/mm/00



## Centro de Información Jurídica en Línea





- i GAITÁN GONZÁLEZ Beatriz. Las convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público a la luz de la Resolución N°4453-200 de la Sala Constitucional. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. 2002. pp.16.17
- ii MORA RETANA Didier. Las Convenciones Colectivas de trabajo en el régimen municipal: principales efectos del voto N° 4453-2000 de la Sala Constitucional. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. 2004. pp.24.
- iii GAITÁN GONZÁLEZ Beatriz. Las convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público a la luz de la Resolución N°4453-200 de la Sala Constitucional. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. 2002. pp. 54.
- iv AGUIRRE GÓMEZ Rodolfo. Convenciones Colectivas en el sector Publico. . Tesis de grado para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. 1983. p 18.
- v OTERO NORZA Laura. El derecho de Negociación Colectiva en la Función Pública. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. 2003. pp.165.166.170.171.
- vi Ley N° 2. Código de Trabajo. Costa Rica, del 27/08/1943.
- vii Ley N° 6227. Ley General de la Administración Pública. Costa Rica, del 02/05/1978
- viii SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. N°2000-04453 , de las catorce horas con cincuenta y seis minutos del veinticuatro de mayo del dos mil.
- ix SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2000-09690 , de las quince horas con un minuto del primero de noviembre del dos mil.-