



## ***Jurisprudencia sobre Convenciones Colectivas***

### **Índice de contenido**

<b>Convenciones Colectivas en el Sector Público.....</b>	<b>1</b>
Caso ICE .....	1
CASO JAPDEVA.....	4
Caso INS.....	5
<b>Naturaleza Jurídica de las Convenciones Colectivas.....</b>	<b>12</b>
<b>Requisitos de las Convenciones Colectivas en el Sector Público.....</b>	<b>15</b>
<b>Tipos de Cláusulas de la Convención Colectiva, Cláusula de Paz y Resolución de la Convención Colectiva.....</b>	<b>16</b>

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

#### ***Caso ICE***

Si bien lo que en concreto impugna el actor es el párrafo primero del artículo 92, lo cierto es que el párrafo 2° lo que contiene es una excepción a la regla general establecida en el anterior. Por ello, esta Sala valorará la validez del párrafo 1°, pero en caso de declararlo inconstitucional, el párrafo 2° deberá correr la misma suerte.

La posibilidad de negociar colectivamente para los trabajadores 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, ha sido reconocida reiteradamente por esta Sala a partir de la sentencia número 03053-94, criterio que reitera o ratifica después en las sentencias 2000-07730 y 2000-04453. Se 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 real en que se encuentran cuando actúan aislados, frente al patrono y ante la genérica regulación de sus derechos en el Código de Trabajo; se trata del derecho a la sindicación, a la negociación colectiva y a la resolución efectiva de los conflictos colectivos. Existen dos regímenes en materia laboral: uno que se regula por el Código de Trabajo y el otro, por normas de Derecho Público. Esta Sala ha reconocido por ende que la relación entre el Estado y los servidores públicos, como tesis de principio, es una relación de empleo público o estatutaria; en otras palabras, el servidor del régimen de empleo público se encuentra en relación con la Administración, en un estado de sujeción; aquella puede imponer unilateralmente las condiciones de la organización y prestación del servicio para garantizar el bien público. Esta conclusión no implica que sea inválida cualquier negociación colectiva en el sector público, pero de conformidad con lo dispuesto en los artículos 191 y 192 constitucionales, únicamente resulta posible respecto de aquellos funcionarios que no realicen gestión pública. Por último, en la sentencia número 1696-92 de esta Sala, se declaró la inconstitucionalidad de los mecanismos del arreglo directo, la conciliación y el arbitraje



para los funcionarios que realicen gestión pública, pero reconociendo que es válido que los obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública de la Administración, celebren convenciones colectivas de trabajo, de tal forma que entes con un régimen de empleo de naturaleza laboral (no pública), como por ejemplo, las empresas del Estado, sí pueden negociar colectivamente de conformidad con las disposiciones que informan el Derecho Colectivo del Trabajo. No obstante lo anterior, es claro que por tratarse de funcionarios remunerados con fondos públicos, incluso en el caso de aquellos que puedan regir sus relaciones de trabajo por normas producto de una negociación colectiva, la situación de las instituciones públicas empleadoras nunca será equiparable a la de cualquier patrono particular, puesto que por esa vía no puede dispensarse o excepcionarse la aplicación de cualesquiera normas o principios de orden público. Sea cual sea el rango normativo que se reconozca a este tipo de instrumentos, es claro que se encuentran subordinados a las normas y principios constitucionales. Es por lo anterior que, pese al reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva y a su desarrollo en diversos instrumentos internacionales (Convenios de la Organización Internacional del Trabajo números 87, 98, 135 y 151, este último no aprobado aún por la Asamblea Legislativa), no existen, en el ordenamiento costarricense, zonas de “inmunidad constitucional”, es decir, actuaciones públicas que escapen al sometimiento al principio de regularidad constitucional. En sentencia número 2001-08239, la Sala Constitucional determinó que hasta los actos de Gobierno están sujetos al Derecho de la Constitución y por ende son susceptibles de control de constitucionalidad. De manera que incluso las cláusulas de una convención colectiva suscrita por una administración o empresa pública y sus trabajadores está enteramente sometida a las normas y principios que conforman el parámetro de constitucionalidad. En adición a lo anterior, por tratarse de decisiones que acarreen consecuencias financieras a cargo de la Hacienda Pública, es claro que cláusulas como la ahora impugnada pueden ser objeto de revisión no apenas respecto del cumplimiento de los procedimientos para su creación, sino incluso en relación con su adaptación a las normas y principios constitucionales de fondo. Las obligaciones contraídas por las instituciones públicas y sus empleados pueden ser objeto de un análisis de razonabilidad, economía y eficiencia, sea para evitar que a través de una convención colectiva sean limitados o lesionados derechos de los propios trabajadores, sea para evitar que se haga un uso abusivo de fondos públicos. Así, procederá ahora la Sala a analizar la validez de la cláusula impugnada.

Esta Sala no cuestiona que la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, o cualquier otro ente de la Administración Pública, pueda reconocer determinados incentivos o beneficios a sus trabajadores. Lo anterior puede constituir una medida idónea para remunerar una exigencia especial del puesto de trabajo, que implique determinadas calificaciones profesionales o habilidades a quienes lo desempeñen, o bien para compensar un riesgo particular que caracteriza el desempeño de tales funciones, sea un riesgo material (por ejemplo, labores físicamente peligrosas) o uno de carácter legal (por ejemplo, trabajo susceptible de generar responsabilidad civil). Un beneficio, en cambio, se convierte en privilegio cuando no encuentra una justificación que razonablemente lo ampare. El principio de igualdad jurídica determina un tratamiento igual para quienes se encuentren en situaciones semejantes y un tratamiento desigual para quienes estén en situaciones diferentes. La diferencia de situación puede ser real, o bien, determinada por la ley, en cuyo caso tal determinación está sujeta al principio de razonabilidad para ser válida: la diferencia debe ser razonable. Caso contrario, se puede incurrir en una discriminación odiosa por irrazonable, y como tal creadora de una situación que no se conforma con el principio establecido en el artículo 33 constitucional. La Sala Constitucional, ha sostenido al respecto, el siguiente criterio:

*"...solo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Pero además, la causa de justificación del acto considerado desigual, debe ser evaluada en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que debe existir, necesariamente, una relación*



*razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha...*" (Sentencia número 0316-93, de las nueve horas con treinta y nueve minutos del veintidós de enero de mil novecientos noventa y tres, reafirmada por sentencia número 1045-94 de las once horas cincuenta y un minutos del dieciocho de febrero de mil novecientos noventa y cuatro, entre otras)

En el ámbito de la relación de servicio, podría considerarse válido que el Estado o la Administración reconocieran a sus trabajadores en forma excepcional e individual, desde un punto de vista económico los denominados pluses como forma de incentivo, pero ello en el tanto se trate de un reconocimiento por una conducta personal que supere el debido cumplimiento de la prestación de trabajo. Cuando ese reconocimiento es general, y no tiene relación alguna con la mayor o mejor prestación del servicio, se podría estar en presencia de un privilegio, que como tal no puede encontrar sustento constitucional. En este caso, el artículo 92 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. y el Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y de Telecomunicaciones (SITEC) establece una prestación que no deriva de ninguna causa derivada de la naturaleza de las labores llevadas a cabo por sus funcionarios, por lo que resulta injustificable y desmedida la disposición, en tanto reduce en un 50% el pago por los servicios eléctricos que presta la Compañía. Desde este punto de vista, estima este Tribunal que tal beneficio es un privilegio injustificado, que resulta irrazonable y desproporcionado, porque únicamente a los trabajadores de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz se les exime del pago de una obligación que los demás usuarios de tales servicios deben cancelar en forma íntegra. Este privilegio ha significado a la fecha para la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, la erogación de millones de colones por parte de una empresa estatal a la cual se le destina el cumplimiento de un importante servicio público de carácter estratégico, como es la distribución de electricidad. Es evidente que los montos que la Compañía deja de percibir para cubrir este "beneficio", deben ser compensados por los demás usuarios de sus servicios, entre los que se incluyen personas con niveles de ingresos inferiores a los beneficiarios. También se ve afectado el cabal cumplimiento de los principios que rigen los servicios públicos en Costa Rica; pues la disminución en los ingresos de la Compañía incide en la calidad, universalidad, eficiencia y continuidad de los servicios que presta. De cualquier modo, todos estos argumentos no conducirían a la inconstitucionalidad de la norma impugnada, si con ella se estableciera una retribución correlativa a cualquiera de los factores que se mencionó, es decir, a una especificidad del servicio que legitime el otorgamiento de una prestación adicional. Por el contrario, la norma impugnada establece un "beneficio" carente de causa legítima, lo que implica una liberalidad absolutamente inaceptable en una institución pública, que aunque constituida bajo la forma de una empresa mercantil, lleva a cabo un servicio público esencial y maneja fondos pertenecientes a la Hacienda Pública. La gestión de estos fondos debe sujetarse a los principios de legalidad, austeridad y razonabilidad en el gasto público, lo que impone una prohibición de derrochar o administrar tales recursos como si se tratase de fondos privados, aún tratándose de la empresa pública. Así las cosas, estima la Sala que lleva razón el accionante en su reclamo, en relación con la invalidez del artículo 92 de la Convención. No ocurre lo mismo en cuanto a la totalidad de la Convención, pues –según se definió en el "considerando" anterior– incluso en el ámbito público es admisible la negociación colectiva, con las salvedades que allí se mencionan.

A partir de los argumentos contenidos en los párrafos que anteceden, esta Sala concluye que el artículo 92 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. y el Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y de Telecomunicaciones (SITEC), firmada el treinta de agosto de mil novecientos noventa y cinco, es inconstitucional, por lo que deberá ordenar su anulación, con efecto declarativo y retroactivo a la fecha de emisión del acto anulado, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. Al respecto, entiende la Sala que, en este caso, son derechos adquiridos los descuentos recibidos por los trabajadores de la Compañía Nacional de

Fuerza y Luz en sus cuentas por electricidad al amparo del artículo 92 de su Convención Colectiva, antes de la fecha de la publicación integral de esta sentencia en el Boletín Judicial. Las diferencias correspondientes no podrán ser reclamadas por la Administración a los beneficiarios. Luego de la publicación integral de este fallo en el Boletín Judicial, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz deberá seguir calculando la cuenta de sus funcionarios, por servicios de electricidad, sin considerar el descuento previsto en la norma que por este medio se anula.<sup>1</sup>

## **CASO JAPDEVA**

**V. Las convenciones colectivas de trabajo frente al parámetro de constitucionalidad.** La posibilidad de negociar colectivamente para los trabajadores 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, ha sido reconocida reiteradamente por esta Sala a partir de la sentencia número 03053-94, criterio que reitera o ratifica después en las sentencias 2000-07730 y 2000-04453. Se 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 real en que se encuentran cuando actúan aislados, frente al patrono y ante la genérica regulación de sus derechos en el Código de Trabajo; se trata del derecho a la sindicación, a la negociación colectiva y a la resolución efectiva de los conflictos colectivos. Existen dos regímenes en materia laboral: uno que se regula por el Código de Trabajo y el otro, por normas de Derecho Público. Esta Sala ha reconocido por ende que la relación entre el Estado y los servidores públicos, como tesis de principio, es una relación de empleo público o estatutaria; en otras palabras, el servidor del régimen de empleo público se encuentra en relación con la Administración, en un estado de sujeción; aquella puede imponer unilateralmente las condiciones de la organización y prestación del servicio para garantizar el bien público. Esta conclusión implica que no se pueda tolerar la negociación colectiva en el sector público, de conformidad con los artículos 191 y 192 constitucionales. Por último, en la sentencia número 1696-92 de esta Sala, se declaró la inconstitucionalidad de los mecanismos del arreglo directo, la conciliación y el arbitraje para los funcionarios que realicen gestión pública pero reconociendo que es válido que los obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública de la Administración pueden celebrar convenciones colectivas de trabajo, de tal forma que entes con un régimen de empleo de naturaleza laboral (no pública), como por ejemplo, las empresas del Estado, sí pueden negociar colectivamente de conformidad con las disposiciones que informan el Derecho Colectivo del Trabajo. No obstante lo anterior, es claro que por tratarse de funcionarios remunerados con fondos públicos, incluso en el caso de aquellos que puedan regir sus relaciones de trabajo por normas producto de una negociación colectiva, la situación de las instituciones públicas empleadoras nunca será equiparable a la de cualquier patrono particular, puesto que por esa vía no puede dispensarse o excepcionarse la aplicación de cualesquiera normas o principios de orden público. Sea cual sea el rango normativo que se reconozca a este tipo de instrumentos, es claro que se encuentran subordinados a las normas y principios constitucionales. Es por lo anterior que, pese al reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva y a su desarrollo en diversos instrumentos internacionales (Convenios de la Organización Internacional del Trabajo números 87, 98, 135 y 151, este último no aprobado aún por la Asamblea Legislativa), no existen, en el ordenamiento costarricense, zonas de “inmunidad constitucional”, es decir, actuaciones públicas que escapen al sometimiento al principio de regularidad constitucional. En sentencia número 2001-08239, la Sala Constitucional determinó que incluso los actos de Gobierno están sujetos al Derecho de la Constitución y por ende son susceptibles de control de constitucionalidad. De manera que incluso las cláusulas de una convención colectiva suscrita por una administración o empresa pública y sus trabajadores está

enteramente sometida a las normas y principios que conforman el parámetro de constitucionalidad. En adición a lo anterior, por tratarse de decisiones que acarrearán consecuencias financieras a cargo de la Hacienda Pública, es claro que cláusulas como las ahora impugnadas pueden ser objeto de revisión no apenas respecto del cumplimiento de los procedimientos para su creación, sino incluso en relación con su adaptación a las normas y principios constitucionales de fondo. Las obligaciones contraídas por las instituciones públicas y sus empleados pueden ser objeto de un análisis de razonabilidad, economía y eficiencia, sea para evitar que a través de una convención colectiva sean limitados o lesionados derechos de los propios trabajadores, sea para evitar que se haga un uso abusivo de fondos públicos. Así, procederá ahora la Sala a analizar la validez de cada una de las cláusulas impugnadas, ordenadas según los temas traídos a discusión por el accionante.<sup>2</sup>

### **Caso INS**

**Sobre la admisibilidad.** La actividad financiera del Estado supone el cumplimiento de criterios de economía y eficiencia al utilizarse los fondos públicos, es decir de racionalización que impide legal y moralmente el derroche y da el derecho a la colectividad de exigir la eficacia y eficiencia del uso de los dineros que destina al financiamiento del Estado. Estos deberes se imponen a la Administración en general, lo cual incluye sin duda a la empresa pública, y tal vez con mayor rigor aún, después de todo son fondos públicos utilizados a favor de empleados sujetos a un régimen privado. Esta Sala ha reconocido que la legitimación para la defensa del buen manejo de fondos públicos es un interés difuso, de tal forma que los accionantes, pueden cuestionar en esta vía la constitucionalidad de las normas que autorizan esos gastos directamente en su condición de ciudadanos, sin necesidad de ninguna otra legitimación especial o acreditación de la vía incidental. Al respecto, resulta aplicable lo señalado en la sentencia número 2003-11735 de las catorce horas cincuenta y ocho minutos del quince de octubre del dos mil tres, en la que se consideró:

*“[...] reiterada jurisprudencia de esta Sala niega a los Diputados una legitimación especial para interponer la acción de inconstitucionalidad sin el asunto previo judicial, incluso de amparo o hábeas corpus, o en el procedimiento tendente a agotar la vía administrativa exigido por el artículo 75.1 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, ya que los únicos funcionarios que, en virtud de sus cargos, no lo requieren son el Contralor, Procurador y Fiscal Generales de la República y el Defensor de los Habitantes conforme al párrafo 3º del mismo. Por otra parte, la Sala ha interpretado que el supuesto establecido en el artículo 75.2, sobre la defensa de intereses que atañen a la colectividad en su conjunto, se refiere a intereses de naturaleza corporativa de una colectividad concreta, y sistemáticamente ha rechazado la legitimación para accionar directamente en esta vía de control de constitucionalidad de quienes sólo ostenten un interés por la legalidad constitucional, porque esto supondría admitir la existencia de una especie de acción popular que nuestro ordenamiento, en general, rechaza” (sentencia número 2621-95 de las quince horas treinta y tres minutos del veintitrés de mayo de 1995). En virtud de lo expuesto, la condición de Diputada de la quejosa resulta insuficiente para justificar un interés colectivo en este asunto. En lo relativo a la defensa de intereses difusos, la Sala ha señalado que resulta “un tipo especial de interés, cuya manifestación es menos concreta e individualizable que la del colectivo recién definido en el considerando anterior, pero que no puede llegar a ser tan amplio y genérico que se confunda con el reconocido a todos los miembros de la sociedad de velar por la legalidad constitucional, ya que éste último -como se ha dicho reiteradamente- está excluido del actual sistema de revisión constitucional. Se trata pues de un interés distribuido en cada uno de los administrados, mediato si se quiere, y diluido, pero no por ello menos constatable, para la defensa, en esta Sala, de ciertos derechos constitucionales de una singular relevancia para el adecuado y armónico desarrollo de la sociedad” (sentencia número 360-99 de las quince horas cincuenta y un minutos del veinte de enero de 1999). Conforme a esta jurisprudencia, el interés difuso se caracteriza por un aspecto*



*eminentemente subjetivo, el relativo a su pertenencia, y otro objetivo, relacionado con la incidencia del bien en la sociedad, que lo distingue de otras situaciones jurídicas. Desde el punto de vista subjetivo, la pertenencia o titularidad de un interés difuso se encuentra difuminada en un grupo humano no individualizado, que coparticipa en el disfrute del bien jurídico objeto del interés, pero cuya conformación no resulta de un conjunto de sujetos identificable, abarcable y de contornos relativamente nítidos, como sí ocurre en el interés colectivo. Desde la perspectiva objetiva, no todo interés “difuminado” adquiere la categoría jurídica de “interés difuso”, sino únicamente aquellos impregnados de una profunda relevancia social, cuya valoración resulta de las circunstancias de cada caso. Al respecto, la jurisprudencia ha considerado diversos derechos que gozan de tales características, como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país y el buen manejo del gasto público, entre otros. A manera de ejemplo, la Sala ha señalado que “un daño ambiental no afecta apenas a los vecinos de una región o a los consumidores de un producto, sino que lesiona o pone en grave riesgo el patrimonio natural de todo el país e incluso de la Humanidad; del mismo modo, la defensa del buen manejo que se haga de los fondos públicos autorizados en el Presupuesto de la República es un interés de todos los habitantes de Costa Rica, no tan solo de un grupo cualquiera de ellos. Por otra parte, la enumeración que ha hecho la Sala Constitucional no pasa de una simple descripción propia de su obligación –como órgano jurisdiccional- de limitarse a conocer de los casos que le son sometidos, sin que pueda de ninguna manera llegar a entenderse que solo pueden ser considerados derechos difusos aquellos que la Sala expresamente haya reconocido como tales; lo anterior implicaría dar un vuelco indeseable en los alcances del Estado de Derecho, y de su correlativo «Estado de derechos», que –como en el caso del modelo costarricense- parte de la premisa de que lo que debe ser expreso son los límites a las libertades, ya que éstas subyacen a la misma condición humana y no requieren por ende de reconocimiento oficial” (sentencia número 2001-8239, de las dieciséis horas siete minutos del catorce de agosto del 2001).”*

Comprobada la legitimación y el cumplimiento de los demás requisitos formales que establecen los artículos 73 y siguientes de la Ley de Jurisdicción Constitucional la acción resulta admisible...

**Sobre el fondo.** La posibilidad de negociar colectivamente para los 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, ha sido reconocida reiteradamente por esta Sala a partir de la sentencia número 3053-94, criterio que ratifica después en las sentencias 7730-2000 y 04453-2000, que en el caso de la primera se ha pronunciado ya sobre la naturaleza jurídica de la relación laboral de los trabajadores del Instituto Nacional de Seguros y su posibilidad de celebrar convenciones colectivas. En esa sentencia se reconocen además, varias premisas importantes que vale la pena retomar. En primer lugar, se 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 sindicalización, a la convención colectiva y a los conflictos colectivos. Pero confirma, eso sí, su propia sentencia número 1696-92, 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 de 1949, 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 claridad en esta sentencia, que se deba reiterar lo expresado en el precedente jurisprudencial 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. En segundo lugar, reconoce la Sala que 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 plenamente 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. Esa imposibilidad jurídica de la negociación colectiva en el sector público, ha sido la que históricamente ha imperado en Costa Rica, según lo señalado en la sentencia de la Sala de Casación número 58 de las quince horas del veinte de julio de mil novecientos cincuenta y uno. Asimismo, en mayo de mil novecientos cincuenta y tres y diciembre del cincuenta y cuatro, 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 mil novecientos setenta y nueve 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. En mil novecientos ochenta el Consejo de Gobierno prohibió, por directriz, que se celebraran convenciones colectivas en el sector público; luego, seis años más tarde, en mil novecientos ochenta y seis, autorizó un mecanismo de aprobación de prórrogas a las convenciones colectivas anteriores a la Ley General de la Administración Pública, que después, en mil novecientos noventa y dos, se transforma en el llamado Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos. Por último, en la sentencia número 1696-92 de esta Sala, se declaró la inconstitucionalidad de los mecanismos del arreglo directo, la conciliación y el arbitraje. En tercer lugar, 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 público, lo que les faculta para negociar colectivamente”. Finalmente, la Sala ha reconocido 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, en la que se expresó en el considerando segundo, 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 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 antes 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 Instituto Nacional de Seguros 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.

Esta Sala, sin embargo, también ha reconocido en el precedente citado, que si bien resulta constitucionalmente posible la aplicación de la institución de las convenciones colectivas, 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, 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 número 1696-92 de esta Sala, indudablemente tampoco pueden excepcionarse principios y normas de rango constitucional.

Como ha reconocido esta Sala en varios antecedentes (sentencia número 9992-04), en el Estado de derecho moderno, no existen zonas de inmunidad, es decir, ajenas al control jurisdiccional, ni siquiera los actos de gobierno son susceptibles de escapar el test de razonabilidad y proporcionalidad, como parámetros esenciales de la constitucionalidad de los actos y normas dictados en una democracia. No existe entonces prácticamente ningún círculo de inmunidad del poder, de ningún sector, que esté por encima de la Constitución y la Ley, de ahí que necesariamente la supremacía del derecho de la Constitución también sea una exigencia del derecho laboral colectivo. Por esa razón, la Sala no comparte las alegaciones del Sindicato sobre la





imposibilidad de anular constitucionalmente las cláusulas de las convenciones colectivas, porque de conformidad con el grado de evolución y madurez de nuestro estado de derecho, ningún grupo de poder, ni siquiera el Estado mismo, está exento de la obligación de respetar los parámetros de proporcionalidad y razonabilidad constitucionales.

Cabe aclarar que si bien es cierto los Convenios e Instrumentos de Derechos Humanos vigentes en la República tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que son superiores a la misma, en cuanto otorguen mayores derechos o garantías a las personas -tema ya reconocido por esta Sala desde la sentencia 2313-95-, naturalmente ello es así, en cuanto vengán a armonizar con el resto del derecho de la Constitución. No puede convencionalmente dejarse sin efecto los alcances del régimen estatutario regulado a partir de la reforma de mil novecientos cuarenta y nueve, y hacer un quiebre en el sistema de empleo, sin que se haga la reforma constitucional respectiva conforme lo establece la propia Constitución.

El mismo test corresponde hacerlo con los actos con rango legal entre las partes, que otorgan derechos financiados con fondos públicos, por la afectación que tiene sobre las finanzas del Estado. Después de todo como lo reconoce la doctrina, la Administración Pública no es hacienda privada y por lo tanto el dinero que se compromete, como no es propio, debe ser administrado dentro del marco de la ley, lo cual incluye necesariamente el mencionado test de razonabilidad y proporcionalidad. Esta claro que la actividad financiera supone el cumplimiento de criterios de economía y eficiencia, es decir de racionalización de la actividad financiera que impide legal y moralmente el derroche y da el derecho a la colectividad de exigir no sólo la eficacia sino impedir ese derroche, después de todo son los dineros de esa colectividad los que están siendo administrados. Estos deberes se imponen a la Administración en general, lo cual incluye sin duda a la empresa pública, y talvez con mayor rigor aún, especialmente si son fondos públicos utilizados a favor de empleados sujetos a un régimen privado. Es por eso que la jurisprudencia de esta Sala ha concluido que si bien se permiten los laudos y las convenciones colectivas en las empresas del Estado, la posibilidad de negociación no puede ser irrestricta, debiendo respetarse, entre otras, las limitaciones que se exigen para armonizar el gasto público con la disponibilidad presupuestaria, así como que no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes como consecuencia del proceso de negociación.

Ese análisis de ninguna manera implica un desconocimiento del derecho internacional en materia laboral suscrito por el país, ya reconocido y aplicado en innumerables sentencia de esta Sala. Entre estas la número 04453-2000, que en lo que interesa consideró:

#### **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 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 sindicalización 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 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 jerarcas 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 (artículo 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 5°, 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 representante 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 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 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 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.”<sup>3</sup>

### **Naturaleza Jurídica de las Convenciones Colectivas**

**III.- SOBRE EL VALOR NORMATIVO DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS:** Como se analizó en el voto N° 227 de las 9:30 horas del 1° de abril recién pasado, el artículo 62 de la Constitución Política confiere el valor de ley a las normas pactadas entre empleadores y trabajadores mediante una Convención Colectiva, al disponer, en forma expresa, lo siguiente: “*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*”. Este precepto fue



desarrollado en los numerales 54 y 55 del Código de Trabajo, que en el orden citado establecen: *"Artículo 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./ 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."* *"Artículo 55. Las estipulaciones de la convención colectiva tienen fuerza de ley para: a) Las partes que la han suscrito, ...; b) Todas las personas que en el momento de entrar en vigor trabajen en la empresa, empresas o centros de producción a que el pacto se refiera, en lo que aquellas resulten favorecidas y aun cuando no sean miembros del sindicato o sindicatos de trabajadores que los hubieren celebrado; y c) Los que concierten en los futuros 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."* El carácter vinculante -con fuerza de ley- establecido en la Carta Magna y reiterado en el Código de Trabajo, resulta necesario, pues ningún sentido tendrían los acuerdos logrados entre empleadores y trabajadores para solucionar sus conflictos, si alguna de las partes pudiera decidir libremente si los cumple o no. Así, en virtud de la naturaleza del convenio colectivo, existe la posibilidad de poder exigir el cumplimiento de lo pactado. No obstante, la fuerza de ley les está conferida en el tanto en que las convenciones colectivas se hayan acordado conforme a la legislación. Se desprende, de lo anterior, una subordinación de estas a la potestad legislativa del Estado. Esta idea también se desprende del texto del párrafo final del artículo 57 del citado Código, cuando señala: *"Dicho depósito será comunicado directamente a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para que éste ordene a las partes ajustarse a los requisitos de ley en caso de que la convención contenga alguna violación de las disposiciones legales del presente Código"*. De lo transcrito se deduce que lo estipulado en un convenio colectivo no puede ir en contra de lo establecido en la ley; especialmente, cuando esta es de orden público, puesto que los convenios colectivos, en cuanto a su contenido, deben estar sujetos a la normativa legal (ordinal 58 del Código de Trabajo) y sirven para superar las garantías mínimas que han sido establecidas legalmente. Sobre este tema, Cabanellas explica: *"...lo vedado, por atentar contra la norma legal, es modificar un precepto de orden público, inderogable por esencia ante la simple iniciativa privada. Hay que respetar, pues, las normas mínimas establecidas... no cabe desconocer preceptos imperativos legales... un convenio aprobado por la autoridad administrativa puede ser desconocido por la autoridad judicial; pues, aunque logren la misma eficacia que una ley, no cabe su oposición con leyes laborales de orden público y, por tanto, inderogables por las convenciones colectivas. De esta manera, a nuestro parecer, si un convenio colectivo, aun aprobado por la autoridad administrativa, es contrario a la ley, no cabe aplicarlo por la autoridad judicial; pues ésta actúa en una esfera distinta, y la aprobación por las autoridades administrativas puede resultar insuficientes para la autoridad judicial... De la misma manera que los contratos individuales de trabajo deben respetar las normas legales de orden público que rijan en esta materia, los convenios colectivos no pueden oponerse a dichas normas, salvo que las mejoren en beneficio del trabajador."* (CABANELLAS (Guillermo), Derecho Normativo Laboral, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1966, p.p. 397-398). Así, por medio de la convención colectiva pueden superarse los derechos mínimos establecidos en la ley, sin que pueda irrespetarse el contenido mínimo de esos derechos. En el voto de la Sala Constitucional N° 1355 de las 12:18 horas del 22 de marzo de 1996, en ese sentido, se indicó:



*“Por disponerlo así expresamente el artículo 62 de la Constitución Política, las convenciones colectivas de trabajo que se celebren conforme a la ley, tienen fuerza de ley entre las partes contratantes. Y como hemos dicho que uno de los objetivos de las convenciones colectivas de trabajo, es revisar el contenido mínimo de los beneficios legales establecidos para los trabajadores, en principio, es posible argumentar que es jurídicamente válido que una convención colectiva pueda introducir modificaciones o reformas de carácter legal. Pero como el artículo 129 de la Constitución Política señala que las leyes son obligatorias y sólo pueden ser derogadas por otra posterior, debemos concluir en que una norma de una convención colectiva no puede quitar vigencia a las leyes ordinarias, sino que, en tratándose de relaciones laborales, de hecho se pueden superar esos mínimos existentes, pero solo para el caso concreto de que se trata, manteniendo la ley su vigencia. Es decir, que las disposiciones normativas de las convenciones colectivas de trabajo, deben ajustarse a las normas legales laborales existentes, las que pueden superar cuando se trata de conceder beneficios a los trabajadores, siempre y cuando no se afecten o deroguen disposiciones de carácter imperativo, con lo que se quiere decir que las convenciones colectivas de trabajo, quedan sujetas y limitadas por las leyes de orden público”.*

De igual forma, en la sentencia de esta Sala N° 108 de las 9:40 horas del 12 de marzo del 2003, se explicó:

*“IV.- Ahora bien, al tenor de lo dispuesto en los artículos 54 y 55 del Código de Trabajo y en otro de mayor rango, el 62 de la Constitución Política, las estipulaciones contenidas en una convención colectiva, tienen fuerza de ley profesional para las partes que la suscribieron y para aquellas personas que, en el momento de su entrada en vigor, trabajen para la empresa o en la profesión que regula, estén o no sindicalizadas, así como para las que sean contratadas en el futuro, mientras esté vigente. Ese principio implica, básicamente, que, al menos, en la relación jurídica entre los y las servidoras y la entidad patronal, que se encuentran vinculados/as por un acuerdo de esa clase, sus normas se ubican por encima de cualquier otra de carácter estatal, con un rango igual a la ley -formal- y constituyen la fuente primigenia de los derechos y de los deberes laborales. No se trata, claro está, de la derogatoria de la legislación ordinaria, por causa del pacto colectivo, pues aquella sigue siendo plenamente válida y eficaz [numeral 129 de la Constitución Política]. Lo que se produce es, sin duda, su inaplicabilidad al caso concreto, por cuanto resulta vinculante, para éste, la regulación especial de la convención colectiva. Las normas de un negocio jurídico de esta índole tienen, entonces, un rigor excepcional y se imponen, a sus destinatarios, como reglas de orden público, siendo imposible, para ellos, su derogación singular. Por supuesto, para que tal consecuencia se produzca, se requiere que su contenido haya sido elaborado respetando los límites legales y, tratándose del sector público, que se hubiese negociado y acordado con la intervención de todos/as y cada uno/a de los órganos e instancias competentes para hacerlo. Así, un convenio colectivo no puede dejar sin efecto normas de carácter imperativo o prohibitivo, entre ellas las calificadas como de orden público, ni podría ser oponible si se ha pactado sin la participación de quienes, por ley, debieron haber manifestado su asentimiento (ver, sobre el tema, los votos N°s. 119, de las 9:30 horas, del 13 de junio; 138, de las 9:30 horas, del 2 de julio; 145, de las 10:10 horas, del 9 de julio; 320, de las 10 horas, del 17 de diciembre, todos de 1997; y 30, de las 8:40 horas, del 30 de enero de 1998).”*

De lo expuesto se desprende el valor normativo de las convenciones colectivas que hayan sido pactadas conforme a ley y la posibilidad de los destinatarios de demandar, si fuere necesario, su

compulsivo cumplimiento.<sup>4</sup>

## Requisitos de las Convenciones Colectivas en el Sector Público

III-. LA POSICIÓN DE LA SALA EN CASOS SIMILARES: Ya esta Sala ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el fondo del asunto, y lo ha hecho en el sentido de que no habiendo mediado homologación de la Autoridad Presupuestaria, el artículo 24 de la Convención Colectiva de INFOCOOP, invocado por la parte actora, no nació a la vida jurídica, y de ahí que resulte inaplicable, por ser contrario al bloque de legalidad imperante en nuestro ordenamiento:

*“VI.- Dentro de ese conjunto de leyes que rigen el Sector Público, interesa destacar para la resolución de este asunto, la Ley de Creación de Autoridad Presupuestaria N° 6821 del 19 de octubre de 1982, en cuyo artículo 1 dispone: **“Créase una comisión denominada Autoridad Presupuestaria, cuyas funciones principales serán las siguientes:***

**a) Formular las directrices de la política presupuestaria del Sector Público, incluso en los aspectos relativos a inversión, endeudamiento y salarios.**

**b) Velar por la ejecución de las políticas formuladas, una vez que hayan sido aprobadas por el Presidente de la República, en consulta con el Consejo de Gobierno.**

**c) Controlar la eficacia en la ejecución de los presupuestos de las instituciones del Sector Público.”** La lectura de la norma permite comprender la idea de imponer un orden en las finanzas públicas, mediante el control del gasto por medio de la Autoridad Presupuestaria. En materia de negociación colectiva en el sector público, también la Autoridad Presupuestaria tiene su ámbito de acción debidamente regulado. En este sentido, destaca por su importancia el Acuerdo N° 4 del 22 de octubre de 1986, que en el artículo dos, da participación directa a la Autoridad Presupuestaria: **“Para llevar a la práctica la referida posición del Gobierno, se procederá a:**

**1) Mientras no esté aprobada la ley a que se refiere el numeral 2) del inciso I anterior y con miras a armonizar el gasto público con la situación económica del país, en resguardo del control inflacionario y en salvaguardia del valor real de los salarios, las convenciones colectivas de trabajo a que se refiere el numeral 1) del mismo inciso I de este acuerdo, podrán prorrogarse o modificarse siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:**

**a) Previamente al inicio de las negociaciones dirigidas a prorrogar o modificar una convención colectiva, los representantes de la entidad o empresa pública deberán consultar a la Autoridad Presupuestaria las directrices en los aspectos relativos a salarios y beneficios por negociar. Igual consulta deberán realizar en los casos en que durante la negociación surgiera duda razonable sobre la aplicación de tales directrices o no hubiere directriz aplicable...**

**b) La Autoridad Presupuestaria, de conformidad a las disposiciones de la ley N° 6821 del 19 de octubre de 1982 y su reglamento, particularmente el artículo 9 de aquella, formulará oportunamente las directrices correspondientes a los efectos de interés de esta materia, de forma tal que las consultas que le hicieren sobre la misma, puede evacuarlas dentro de los diez días hábiles inmediatos siguientes a su recibo. Vencido este plazo sin que la consulta haya sido evacuada, el representante de la entidad o empresa interesada resolverá conforme con su criterio procurando en su decisión**

**compatibilizar el gasto con la situación económica de su representada, del país en general y el beneficio laboral de que se trate. En este último caso la Autoridad Presupuestaria no podrá objetar lo pactado, salvo el caso de abuso evidente.”.-**

**VII.-** Las consideraciones anteriormente expuestas, permiten concluir que la consulta ante la Autoridad Presupuestaria de la reforma introducida al artículo 24 de la Convención Colectiva del INFOCOOP, constituyen un requisito indispensable para la validez de la misma. Efectivamente, el INFOCOOP es una institución del Sector Público y como tal, se encuentra sometida a las directrices gubernamentales. En este caso concreto, el acuerdo de modificar el numeral 24 de la Convención Colectiva, produce un impacto económico no sólo al interno de la institución demandada, sino en el presupuesto nacional, por lo que definitivamente debió haberlo consultado previamente ante la Autoridad Presupuestaria para que tuviera validez. El hecho de que la consulta fuera posterior a su homologación en el Ministerio de Trabajo, en nada desvirtúa lo anteriormente expresado, porque nos encontramos en el área del Sector Público, donde es indispensable su cumplimiento” (Voto N° 159 de las 14:20 horas del 23 de junio de 1994)

En igual sentido:

**“III.-** En cuanto a convenciones colectivas que se hubiesen celebrado en el Sector Público, con anterioridad a la resolución N° 1696-92 de la Sala Constitucional, de las 15:30 horas del 23 de junio de 1992, era indispensable, para adquirir vigencia, en esta materia, que se dieran dos tipos de homologaciones: una por parte de la Autoridad Presupuestaria, en resguardo del principio constitucional del equilibrio presupuestario, consagrado en el artículo 176 de la Constitución Política y desarrollado, para el caso concreto de las Convenciones Colectivas, en la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria y los referidos acuerdos del Consejo de Gobierno y, en segundo lugar, el aval que impartía el Ministerio de Trabajo, en este caso, con el objetivo de resguardar los intereses de los trabajadores y evitar que, en virtud de una negociación de ese tipo, se vieran menoscabadas las condiciones más favorables, ya existentes.

**IV.-** Como puede fácilmente notarse, cada uno de esos presupuestos previos, tenía una finalidad bien definida y de carácter fundamental desde sus respectivos ámbitos de competencia. Para el caso sub-examine, también es evidente que, el addendum dicho, al aumentar el tope de cesantía en siete meses, implicaba un endeudamiento no despreciable para el Estado, por lo que se requería de esa doble aprobación por parte de la Autoridad Presupuestaria y del Ministerio de Trabajo, para que el proceso de nacimiento de la norma fuera eficaz; cosa que no sucedió, pues aunque el Ministerio de Trabajo le impartió su aprobación, al proceder a homologar la Convención (ver fotocopia oficio DRT-102-90 de fecha 16 de marzo de 1990, que consta en autos a folio 15), no sucedió lo mismo con la Autoridad Presupuestaria (oficio de fecha 30 de marzo de 1990 y estudio en propuesta de modificación a la Segunda Convención Colectiva vigente del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, que obra a folios 44 y siguientes del expediente), lo cual lleva a esta Sala a la conclusión de que, por ser contrario al bloque de legalidad imperante en nuestro ordenamiento, el citado artículo 24 no nació a la vida jurídica y de ahí que resulte inaplicable” (Voto N° 172 de las 9:30 horas del 6 de julio de 1994)

Las consideraciones transcritas resultan plenamente aplicables al caso bajo estudio. Sin embargo, cabe realizar algunas puntualizaciones adicionales sobre los argumentos expuestos por el impugnante.<sup>5</sup>

## **Tipos de Cláusulas de la Convención Colectiva, Cláusula de Paz y Resolución de la Convención Colectiva**





### III.- SOBRE LA ACCIÓN RESOLUTORIA POR FALTA DE CUMPLIMIENTO Y SU APLICACIÓN A LAS CONVENCIONES COLECTIVAS:

De previo al análisis de los puntos concretos aquí debatidos y para buscar con acierto una solución, procede hacer algunas consideraciones. En ausencia de una específica en nuestro ordenamiento y nos obliga a buscar alternativas de solución coherentes con nuestro sistema jurídico. El derecho comparado nos ofrece un amplio panorama: sistemas en que la convención colectiva es un contrato privado regido por el Derecho Civil (Italia y Suiza). En otros, la convención colectiva tiene un estatuto jurídico específico (ley específica o integrada en un Código de Trabajo) como es el caso de muchos países europeos (España, Francia ...) y los de América Latina (a excepción de Uruguay). Los problemas aquí debatidos tendrán seguramente una solución diversa derivada de las características de su sistema jurídico. Sabemos que en Costa Rica la regulación de la convención colectiva está hecha por el Código de Trabajo: es una institución laboral que se rige por los principios de esta disciplina, que solo por vía de excepción y teniendo en cuenta la filosofía, principios y fines del Derecho del Trabajo, se aplican normas del Derecho Civil que, por eso mismo, tendrán una interpretación restrictiva. El sustento jurídico de la parte actora para solicitar la resolución del convenio colectivo lo constituye el artículo 692 del *Código Civil* que concretamente expresa: *“En los **contratos bilaterales** va siempre implícita la condición resolutoria por falta de cumplimiento. En este caso **la parte que ha cumplido** puede exigir el cumplimiento del convenio o pedir se resuelva con daños y perjuicios.”* (El destacado es del redactor). El recurrente sostiene que dicha norma resulta plenamente aplicable a los convenios colectivos, en el tanto en que su naturaleza es de *contrato-ley* y porque está claro que de declararse la resolución pedida quedarían vigentes las cláusulas normativas, mas no las obligacionales. Si se analiza la normativa laboral se tiene que no se cuenta con norma alguna que regule lo tocante a la resolución contractual por falta de cumplimiento, pues los artículos 60 y 61 del *Código de Trabajo*, solo hacen referencia a la posibilidad de exigir el cumplimiento del pacto colectivo y reclamar el pago de los daños y perjuicios. El segundo numeral citado, en forma expresa señala: *“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”*. Como se apuntó, la norma hace referencia a la acción para demandar el cumplimiento del convenio y no prevé la acción de resolución, por lo que en virtud de lo dispuesto en el artículo 15 *ídem*, resulta de aplicación la normativa que al respecto contiene el *Código Civil*, pero con todas las limitantes antes mencionadas. En el tanto se acepte que la omisión del *Código de Trabajo* no impide la acción resolutoria por falta de cumplimiento, cabe señalar que el ordenamiento jurídico común, como lo señala Casafont Romero, no contiene una regulación adecuada y conveniente de esa figura, pues la disposición contenida en el numeral 692 citado resulta insuficiente. De conformidad con el autor referido, el derecho optativo de resolución *“Tiene por finalidad ... que un convenio celebrado eficazmente sea considerado como no concluido en razón de un incumplimiento voluntario e imputable. En virtud del ejercicio de tal derecho, se extingue la relación obligatoria con efecto retroactivo, con sus consecuencias restitutorias y de resarcimiento... conduce a la extinción del contrato, lo que equivale a deshacer o invalidar el vínculo jurídico.”* (*Ensayos de Derecho Contractual: La acción resolutoria y la excepción de contrato no cumplido en la legislación costarricense*. San José, 1968, pp. 17, 21). El derecho de resolución puede estar originado en la voluntad de las partes (*pacto comisorio expreso*) o estar previsto en la propia ley (*pacto comisorio tácito*), que es el supuesto del numeral 692 *ídem*, por el cual los contratos bilaterales llevan implícita la cláusula resolutoria por incumplimiento y acaecido este surge un derecho de opción, que no opera de pleno derecho, entre exigir la ejecución forzosa o la resolución. El supuesto de resolución está circunscrito a los contratos bilaterales, como expresamente lo establece dicha norma. Al respecto se ha explicado: *“Para que un contrato, en consecuencia, pueda reputarse bilateral, precisa que por razón de su celebración nazcan obligaciones a cargo de ambas partes,*

estableciéndose entre ellas **una reciprocidad en términos tales, que la prestación de cada una sea a título de contrapartida de la prestación de la otra**. De ese modo se da en el convenio, **una interdependencia de las obligaciones, una reciprocidad de las prestaciones que es la que autoriza para señalar el verdadero fundamento jurídico de su resolución por incumplimiento**. Al producirse, en efecto, esa mutua condicionalidad en las prestaciones que genera el contrato bilateral, se entiende que cada una de las partes asume su obligación para obtener el cumplimiento de la obligación de la otra, de donde se sigue que si una de ellas incumple, se rompe la reciprocidad o interdependencia de las prestaciones quedando eliminado el fundamento del vínculo contractual. Y como esa modalidad solamente puede presentarse en los contratos con prestaciones recíprocas, el ámbito de aplicación del derecho resolutorio por incumplimiento, se limita, como queda visto, a los bilaterales.” (idem., p. 22. La negrita no está en el original). La teoría de la causa es la que ha servido mayormente a la explicación del fundamento del derecho resolutorio, al señalarse que “Si el vínculo de reciprocidad se muestra en las obligaciones bilaterales y si en virtud de esa interdependencia de prestaciones se entiende, como ya se dijo, que cada parte asume su obligación para obtener el cumplimiento de la obligación de la otra, ello denota la mutua causalidad de los vínculos, que desaparece desde el momento en que sobreviene el incumplimiento.” (idem., p. 23). Como otro de los presupuestos esenciales para que opere la resolución está el de la legitimación -común a cualquier proceso-. Según lo explica Casafont, y así se deriva de la regulación normativa, la resolución puede ser pedida *por la parte que ha cumplido*. Así, la parte legitimada para el ejercicio del derecho resolutorio “Es la que no ha incumplido el contrato, a la que no es dable imputar una violación de la relación obligatoria del mismo nacida. Sería superfluo decir de la facultad resolutoria a favor de quien, faltando a su promesa, ha incurrido en incumplimiento.... **Precisa, por lo expuesto, para que un contratante pueda legalmente pedir la resolución de un contrato por incumplimiento, que no haya incurrido, a su vez, en falta de cumplimiento del mismo, a lo que se contrae el artículo 692 con la expresión equívoca 'la parte que ha cumplido puede pedir se resuelva... En definitiva, que la fórmula empleada por nuestra ley... bien podrían sustituirse, para una mejor adecuación del concepto por la de 'la parte no incumpliente'...**” (idem., pp. 25-27. La negrita no es del original). En igual sentido, Baudrit apunta: “El que pide la resolución, solicita una sanción por una actitud antijurídica: el incumplimiento. Por esa razón él mismo no debe estar en situación de que se le impute de antijuridicidad: **sólo puede pedir la resolución quien no haya incumplido sus obligaciones contractuales**”. (Baudrid Carrillo, Diego. *Teoría General del Contrato*, San José, Editorial Juricentro, 1982, p.88. Los destacados son del redactor). El incumplimiento, por su parte, debe ser culposo y de entidad suficiente para tener por acreditada la voluntad de incumplir. En tal sentido, Casafont explicó: “La intervención de la 'culpa' en el incumplimiento para efectos de resolución del contrato es, a nuestro juicio, indispensable, al menos en nuestro régimen legal. **Precisa que el incumplimiento sea voluntario e imputable, vale decir 'culposo'...** A nuestro juicio, el incumplimiento debe revestir entidad o importancia a la finalidad resolutoria del contrato... cuando tiene lugar una inexecución que reviste escasa o mínima importancia, no puede hablarse ciertamente de una voluntad o conducta opuesta a lo convenido que tienda a frustrar sus finalidades o que lesione el interés del otro contratante y, por ende, que exista un verdadero y propio incumplimiento.” (idem., pp. 29-30, 31-33). Ahora bien, en cuanto a la aplicación de este tipo de regulaciones a los convenios colectivos, debe indicarse que esta Sala ya se ha pronunciado sobre la resistencia a aplicar las normas específicas de la materia contractual general y clásica a los convenios colectivos de trabajo. En efecto, en la sentencia N° 579, de las 15:00 horas del 17 de junio del 2000, que estuvo a cargo de este redactor, se indicó:

“Al respecto, debe señalarse que la doctrina se muestra reacia en cuanto a aceptar la aplicación de



las normas generales de los contratos a las Convenciones Colectivas: “En resumen, nos encontramos en el ámbito estrictamente convencional (refiriéndose a las cláusulas obligacionales). No creemos, sin embargo, que puedan aplicársele a estos convenios, lisa y llanamente, las disposiciones relativas a los contratos civiles. La naturaleza laboral de estos convenios, su carácter colectivo, las formas específicas de representación que asumen las partes, los hacen partícipes de esa rama jurídica autónoma que es el derecho laboral y dentro de ella, de esa subespecie peculiar que es el derecho colectivo del trabajo. Si bien, dado el carácter de derecho nuevo, esta disciplina no posee una teoría general propia, sólida y decantada, esa teoría, aunque asistemática y dispersa, existe y debe tenerse en cuenta al tratar un tema como el presente. Incluso es posible que sea necesario ir consolidando lentamente esa teoría, pero debe descartarse el mero trasplante de la teoría civil” (GRZETICH (Antonio), “Cláusulas normativas y obligacionales, en Veintitrés estudios sobre convenios colectivos, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1988, p.p. 117-118).” (El subrayado no está en el original. En igual sentido también pueden consultarse las sentencias números 496, de las 10:30 horas del 9 de octubre; y, 642, de las 9:30 horas del 13 de diciembre, ambas del 2002). (En cuanto a la aplicación supletoria del Derecho Civil puede consultarse la obra de Cristina Mangarelli denominada *Aplicación supletoria del Derecho Civil en el Derecho del Trabajo. Doctrina y Jurisprudencia*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, primera edición, 2000).

En ese mismo fallo se hizo referencia somera a la aplicación de la teoría de la resolución contractual a los convenios colectivos, señalándose que “...la resolución por incumplimiento es admitida, en materia de convenciones colectivas, solo respecto a violaciones de cláusulas obligacionales (al respecto puede consultarse la obra de FERNÁNDEZ (Graciela), *Denuncia de convenios colectivos*, en Veintitrés estudios sobre convenios colectivos, op. cit.), que son aquellas que establecen vínculos jurídicos obligacionales entre las partes que suscribieron el convenio, es decir, se alude a las organizaciones profesionales o sujetos de derecho laboral admitidos por el ordenamiento para celebrar esta clase de actos. A su vez, las cláusulas normativas se refieren a las condiciones que habrán de regir los distintos contratos o relaciones individuales de trabajo, y son típicas reglas de derecho que se incorporan a los contratos individuales de trabajo”. Mangarelli también sostiene la importancia de distinguir entre cláusulas obligacionales y normativas, al momento de abordar el análisis de la resolución por incumplimiento de la convención colectiva. Señala que se viola el contrato individual cuando media incumplimiento de las cláusulas normativas y el convenio colectivo cuando media violación de las obligacionales. Al respecto señala: “Esta distinción es útil para separar los dos planos en que puede tener lugar el incumplimiento del convenio colectivo: respecto del contrato individual (cuando se dejan de cumplir las cláusulas normativas tanto por los trabajadores o empleadores individualmente considerados abarcados por el convenio), y cuando se viola estrictamente el convenio colectivo (se dejan de cumplir las obligaciones asumidas por las partes que suscribieron ese convenio, es decir, las que vinculen a éstas en su relación mutua). / El incumplimiento de la parte normativa obliga en forma individual a los que lo violaron, mientras que si se trata de inejecución de la parte obligacional del convenio, la responsabilidad recae en la parte contratante que la violó”. (Mangarelli, Cristina. “Incumplimiento del convenio colectivo”, en: “Veintitrés estudios sobre convenios colectivos”, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1988, p. 357). Así, las acciones por incumplimiento de las cláusulas normativas tendrían como finalidad procurar la aplicación de la normativa creada por ese medio. Según la autora citada, si el empleador fuera el incumplidor, el trabajador podría estar legitimado, entre otros supuestos, para poner fin a la relación laboral, con responsabilidad patronal; exigir el cumplimiento e inclusive de abstenerse de cumplir su obligación. Si fue el trabajador quien incumple, el empleador podría responsabilizarlo, como en cualquier supuesto de incumplimiento del



contrato individual. Por otra parte, las cláusulas obligacionales, a diferencia de las normativas que vinculan a los trabajadores y empleadores individualmente considerados, rigen la relación entre los que suscribieron la convención como partes y que las asumen con el fin de contribuir a la ejecución y cumplimiento del convenio. Entre dichas cláusulas se incluyen el deber de influencia, la obligación de paz, la creación de comisiones, el pacto de no despedir durante la vigencia del convenio, entre muchas otras. Tales obligaciones son asumidas por las partes contratantes en su nombre y no en el de los agremiados. De esa manera *“Los deudores de las obligaciones son entonces las partes que pactaron el convenio colectivo: las organizaciones patronales u obreras y el empleador... La parte obligacional del convenio sólo puede ser violada por los sujetos que pactaron el convenio colectivo, dado que son ellos los que se obligaron”*. (Ibid., p. 363). De esa manera, cuando surge la violación de las cláusulas obligacionales, son los acreedores de las obligaciones incumplidas -la organización profesional o el empleador- los que pueden accionar. En cuanto a las consecuencias derivadas del incumplimiento, Mangarelli confirma que por lo general no se cuenta con normas especiales en la materia laboral que regulen la situación. Por consiguiente, deben aplicarse las normas del derecho común referidas a la materia obligacional, pero con las adaptaciones que el caso requiere. En cuanto a la resolución, como consecuencia del incumplimiento, se señala que ello implicaría la disolución del convenio y la liberación de la parte no incumplidora de sus propias obligaciones, así como el reclamo por daños y perjuicios. Cuando no se haya pactado en forma expresa, el incumplimiento debe ser grave para provocar la disolución del convenio.

**IV.- EN RELACIÓN CON LA CLÁUSULA DE PAZ:** La parte actora pretende que se apliquen las regulaciones sobre incumplimiento contractual y se declare la resolución de la convención colectiva que había suscrito con el sindicato demandado, pues acusa que se violentó la cláusula de paz. Esta ha sido definida como *“...la prohibición o impedimento que pesa sobre las partes signatarias de un convenio colectivo de recurrir a cualquier tipo de contienda o conflicto colectivo para obtener o exigir nuevos logros respecto a las relaciones reguladas por el convenio. Específicamente, implica la renuncia, o más precisamente, la autolimitación del ejercicio del derecho de huelga y toda otra forma de lucha económica como el cierre o 'lock out', el boicot, u otros medios semejantes.”* (Francés, Anuar. *“La cláusula de paz en los convenios colectivos de trabajo”*, en: *“Veintitrés estudios sobre convenios colectivos”*. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1988, p. 160). Dicha cláusula impone la obligación a los signatarios del convenio de diligenciar lo necesario para que los sujetos cubiertos por la convención cumplan lo acordado y no recurran a métodos de lucha como los apuntados. Parte de la doctrina considera que la cláusula de paz está implícita en todo convenio colectivo, por lo que no resulta necesaria una formulación expresa (*teoría de la inmanencia*). Se considera que el convenio conlleva una función normativa y a la vez un tratado de paz. La cláusula operaría prácticamente a favor exclusiva del empleador, en tanto que la parte normativa sería la ventaja o provecho del colectivo de trabajadores. Barbagelata y otros apuntan lo siguiente: *“A tal fundamentación, se suele agregar una especie de aditivo, extraídos del carácter sinalagmático de la relación, conforme al cual, la concesión, por parte de los empleadores, de determinadas ventajas, tiene su causa, en la expectativa, jurídicamente relevante, de alcanzar la paz en las relaciones laborales. Dicho de otro modo, la parte de los empleadores se comprometería a dar ciertos beneficios, a cambio de la paz que al suscribir el convenio acepta observar su contraparte./ A mayor abundamiento, la paz o el logro de la paz, es para algunos, el objetivo y hasta la razón de ser de los convenios colectivos, por lo que la obligación de paz no sólo estaría implícita, sino que sería su principal efecto”*. (Barbagelata, Héctor-Hugo; Rosenbaum Rímolo, Jorge y Garmendia Arigón, Mario. *“El contenido de los convenios colectivos”*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1998, pp. 30-31). Con base en esta teoría se estima que la cláusula constituye parte de un deber de paz más genérico, derivado del principio de la buena fe, mas se le objeta que conlleva la limitación de otros derechos, algunos de jerarquía constitucional. De igual forma, quienes dan sustento a la teoría de la inmanencia sostienen que debe distinguirse

entre la cláusula de paz relativa y la absoluta. La primera estaría limitada al ámbito del convenio, o sea relacionada con los temas negociados, y si se pretende ampliar sus alcances debería entonces formularse expresamente. Al respecto, se explica: *“Aún admitida la obligación de paz implícita, resta por ver cuál es su alcance. En ese sentido, se ha podido entender que ella sólo alcanzaría a lo pactado en el convenio; o sea que no se aseguraría una paz absoluta, sino referida a los puntos sobre los que hubo acuerdo y constan en el convenio. A lo más, la obligación de paz quedaría circunscrita a las cuestiones que fueron discutidas durante la negociación y aunque no se haya llegado a un acuerdo quedó documentada su postergación por todo el tiempo de vigencia del convenio”*. (Barbagelata, *ibid.*, pp. 32-33). La cláusula de paz absoluta excluiría la posibilidad de adoptar cualquier tipo de medidas de fuerza, con independencia de la naturaleza del conflicto (*Ibid.*, p.34). Otra parte de la doctrina rechaza la teoría de la inmanencia. Así, por ejemplo, Francés, al explicar el pensamiento de Guigni, señala que para este *“...el convenio colectivo puede asumir la función de paz cuando sea la intención expresa de las partes, manifestada a través de declaraciones inequívocas de voluntad. A falta de tal expresión volitiva, el intérprete no puede sustituirla por su propia valoración ideológica del papel o la función social del convenio colectivo./ La asunción de una obligación de tregua –prosigue- no puede sino ser explícita. En su ausencia, la firma del convenio tiene como contrapartida natural, para los empresarios, la cesación del conflicto actual, sin garantías respecto de conflictos futuros”*. (Francés, *Ibid.*, pp. 162-163). Para el autor citado -Francés-, la cláusula de paz resulta válida en el tanto en que esté pactada expresamente y cuando no esté ampliada sino limitada a los temas regulados en el convenio (cláusula de paz relativa). Nuestro ordenamiento jurídico laboral no contempla una normativa expresa que regule lo relacionado con la cláusula de paz, como parte del contenido de la convención colectiva. El capítulo tercero, del título segundo del *Código de Trabajo*, referido precisamente a las convenciones colectivas de trabajo (artículos del 54 al 65), no contempla norma alguna que regule lo concerniente a la cláusula de paz, ni como parte integrante de su contenido (artículo 58) y tampoco como una cláusula implícita. En las normas que regulan lo tocante a las organizaciones sociales (artículos 332-362) y la protección de los derechos sindicales (artículos 363-370) tampoco se prevé obligación alguna de paz para el sindicato que haya negociado la convención colectiva. Luego, en la regulación de los conflictos de carácter económico y social (paro y huelga), se prevé la posibilidad de asumir un compromiso a no ejercer tales derechos, como una excepción a la irrenunciabilidad respecto de su ejercicio. Así, en el artículo 389 *ídem*, concretamente se indica: ***“El derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga son irrenunciables; pero será válida la cláusula, en virtud de la cual se comprometa a no ejercerlos temporalmente, mientras una de las partes no incumpla los términos de la convención o contrato colectivo, suscrito este último entre el patrono o patronos de que se trate y el 60% de sus trabajadores”*** (la norma contempla alguna confusión, pues el sindicato es el único legitimado para negociar una convención colectiva y el apoyo del 60% exigido constituye un requisito para la legalidad de la huelga, por lo que debe entenderse en el sentido de que la cláusula de paz es válida cuando se haya pactado con el sindicato que cuente con el apoyo efectivo del 60% de trabajadores). El segundo párrafo preveía la posibilidad de que los tribunales de trabajo prohibieran el ejercicio de esos derechos por un período no mayor a seis meses, cuando al resolver un conflicto colectivo lo consideraran necesario para lograr un mejor equilibrio entre las relaciones de empleadores y trabajadores, pero ese apartado de la norma fue declarado inconstitucional mediante el voto número 1.317, de las 10:12 horas del 27 de febrero de 1998. Por último, las normas que regulan los procedimientos de solución de los conflictos económicos sociales (artículos 504 y siguientes) tampoco hacen referencia expresa a la cláusula de paz, pero se establece que una vez planteado el conflicto (en los términos del artículo 509), ninguna de las partes podrá tomar represalias contra la otra. De igual forma, el artículo 516 establece que una vez suscrito el acuerdo conciliatorio las partes quedan obligadas a cumplirlo, estableciéndose que *“queda a salvo el derecho de la parte que ha respetado el convenio para declararse en huelga o en paro, según corresponda, sin acudir*



nuevamente a la conciliación, siempre que lo haga por las mismas causas que dieron origen a la inconformidad”. Una norma similar se encuentra en el capítulo que regula el arbitraje, por la cual se establece que, salvo los casos de excepción ahí expresamente señalados, *“no podrán plantearse huelgas o paros sobre las materias que dieron origen al juicio...”* mientras no medie incumplimiento del fallo arbitral. Aquí resulta necesario aclarar que la referencia que se hace a esas normas es únicamente en cuanto a su incidencia sobre el deber de paz y no a la confusión que ocasionan en relación con la huelga por conflictos jurídicos, pues en el contexto de la regulación que hace la legislación costarricense sobre la huelga no es posible recurrir a esta medida de presión en este tipo de conflictos (jurídicos). Todas esas normas, aunque no están referidas a la cláusula de paz concretamente, reflejan una tendencia a mantenerla, en el tanto en que se respete el instrumento jurídico que se haya utilizado para lograrla. Así, debe concluirse que aun cuando no está prevista expresamente y que del numeral 389 pareciera que debe pactarse, lo cierto es que analizado el ordenamiento jurídico en su conjunto, se desprende la existencia de un deber genérico de paz relativo que deben cumplir las partes cuando se ha adoptado un instrumento jurídico determinado para solventar el conflicto. Esta teoría encuentra sustento doctrinal, pues median autores que consideran que ese genérico deber de paz deriva de la concesión de fuerza normativa o vinculante a la convención colectiva. En ese sentido, González Molina, citando a Barreiro González, explica: *“Por tanto 'garantizar la fuerza vinculante de los convenios, implica de suyo garantizar el cumplimiento de lo pactado en los mismos, que no lo estaría si se admite en tales circunstancias el recurso a la huelga (...); decir que se garantiza constitucionalmente la fuerza vinculante de los convenios y al mismo tiempo posibilitar el recurso a la huelga contra lo pactado en los mismos y sobre lo cual se extiende aquella garantía, sería, bajo la perspectiva constitucional, un contrasentido'. Desde esta óptica, existe fundamento constitucional para afirmar la existencia de un deber de paz tácito referido, eso sí, a aquellas materias pactadas en el convenio. El convenio colectivo parece desplegar una función pacificadora de los conflictos colectivos.”* (González Molina, María Dolores. *La responsabilidad civil de los sindicatos derivada del ejercicio de acciones colectivas*, Valencia, Tirant lo blanch, 2000, p. 147). A partir de esta premisa debe analizarse la situación planteada en el caso bajo estudio.<sup>6</sup>

- 1 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 6728 de las catorce horas con cuarenta y tres minutos del diecisiete de mayo de dos mil seis. Expediente: 03-005738-0007-CO.
- 2 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 6730 de las catorce horas con cuarenta y cuatro minutos del diecisiete de mayo de dos mil seis. Expediente: 03-008459-0007-CO.
- 3 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 7261 de las catorce horas con cuarenta y cinco minutos del veintitrés de mayo de dos mil seis, Expediente: 03-009633-0007-CO.
- 4 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 907 de las ocho horas con cincuenta minutos de cuatro de noviembre de dos mil cinco. Expediente: 04-000149-0418-LA.
- 5 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 117 de las quince horas con cinco minutos del catorce de febrero de dos mil uno. Expediente: 96-000397-0214-LA.
- 6 SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 176 de las nueve horas cincuenta minutos del veinticuatro de marzo de dos mil seis. Expediente: 93-000210-0213-LA.