



**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“AUTONOMÍA COLECTIVA EN LA NEGOCIACIÓN DE LAS  
CONVENCIÓNES COLECTIVAS DE TRABAJO Y LA POTESTAD DE  
REVISIÓN DE SU CONTENIDO POR LA SALA COSTITUCIONAL”**

**TESIS DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE LICENCIATURA**

**EN DERECHO**

**KARLA DELGADO VILLALOBOS**

**ANDREA HERNÁNDEZ VILLARREAL**

**JUNIO 2009**

*“AUTONOMÍA COLECTIVA, EN LA NEGOCIACIÓN DE LAS  
CONVENCIONES COLECTIVAS DE TRABAJO Y LA POTESTAD DE  
REVISIÓN DE SU CONTENIDO POR LA SALA COSTITUCIONAL”*

## DEDICATORIAS

*“Cuando los vientos son fuertes  
muchos deciden hacer muros para  
protegerse, otros deciden hacer molinos  
de viento”*

A mi mamá Vicky, por su amor, entrega y apoyo incondicional, por creer en mí siempre transmitiéndome la confianza y seguridad necesarias para luchar por mis sueños.

A mi tía Marlene, que con el amor de una madre me cuidó y enseñó que el camino del éxito se forja con disciplina.

Y dedico este trabajo especialmente, a mis abuelos Adrian y Edith, que con su ejemplo de lucha, tenacidad y fortaleza, han inspirado mi vida, gracias por enseñarme a construir molinos de viento.

*Karla Delgado Villalobos.*

A mis padres Roger y Melania, por su apoyo y amor incondicional en todo momento de mi vida.

A mi hermano, hermanas y cuñados por la atención y cariño especial que siempre han tenido conmigo.

A mis sobrinos por ser la alegría que iluminan mi camino.

Pero en especial a mi madre, por inculcarme la fe en Dios, por ser mi guía y el mayor ejemplo de entereza, perseverancia, humildad y amor que he tenido y tendré en mi vida.

A ellos, todo mi amor.

*Andrea Hernández Villareal.*

## *Agradecimientos*

Al Dr. Alexander Godínez Vargas, Director de esta investigación, por haber dedicado su tiempo, disposición y conocimiento a este trabajo, un agradecimiento eterno por su apoyo incondicional.

A la profesora Anahí Fajardo, gracias por la comprensión, confianza y apoyo, y por orientar con su conocimiento este trabajo.

A los miembros restantes del Tribunal, don Jorge Jiménez, Osvaldo Madriz y a la profesora Martha Vinocour, muchas gracias por la confianza y la ayuda brindada para culminar con éxito esta etapa de nuestras vidas.

A Gaby, mil gracias por su apoyo incondicional, por trascender el límite que separa la amistad de la hermandad.

A Andre, gracias por su amistad incondicional en los buenos y malos momentos, por toda la ayuda brindada a lo largo de nuestros años de estudio.

A Rodrigo, gracias por recorrer esta etapa junto a mí, por el apoyo incondicional, la confianza, comprensión y paciencia infinita, con la que siempre apoyas todos mis proyectos.

A las chicas de la Biblio, doña Alcira, Hellen, Nela, Patri, Eli, Nancy, Marce, Wendy y Cris y a José, por toda la ayuda que me dieron para poder culminar este proyecto, pero sobre todo gracias por la amistad sincera que siempre me han brindado.

Y sobre todo a Dios por acompañarme siempre.

*Karla Delgado Villalobos.*

A Karla, por su compañerismo y amistad invaluable.

A Gabriela, por su amistad expresada en una verdadera hermandad.

A todos mis amigos y amigas, y demás familiares que con sus palabras de aliento me animaron a seguir siempre adelante, y en especial a Leonardo, por su apoyo incondicional.

*Andrea Hernández Villareal.*

## INDICE

Introducción.....	1
Título Primero: De la Autonomía Colectiva en el Derecho Colectivo de Trabajo.....	6
Capítulo I: De la Autonomía Colectiva.....	7
Sección I: Generalidad de la autonomía colectiva.....	7
A. Formación histórica y evolución de la autonomía colectiva en el Derecho del trabajo.....	7
1. Presupuestos del nacimiento de la autonomía colectiva.....	7
2. Liberalismo y revolución Industrial como precursores del nacimiento de la autonomía colectiva.....	9
3. Surgimiento de la autonomía colectiva en Costa Rica.....	15
B. Fundamentos doctrinarios de la autonomía colectiva.....	18
C. Concepto. ....	27
Sección II. De las manifestaciones y funciones de la autonomía colectiva.....	31
A. De la formación y materialización de la autonomía colectiva.....	31
1. Aspecto dinámico: Negociación Colectiva.....	32
1.1 Concepto.....	32
1.2. Principios rectores de la negociación colectiva.....	36
1.2.1. Principio de negociación libre y voluntaria.....	36
1.2.2. Principio de negociación de buena fe.....	42

1.3. Del proceso de negociación colectiva del sector público en Costa Rica.....	48
2. Aspecto Estático: Convención Colectiva de Trabajo.....	60
2.1 Concepto.....	60
2.2. De la titularidad en la suscripción de convenciones colectivas y su contenido.....	64
2.3. Homologación de la convención colectiva de trabajo .....	67
B. Principales funciones de la autonomía colectiva.....	68
1. Medio de canalización del conflicto colectivo de trabajo.....	69
2. Medio de desarrollo y adaptación del orden jurídico laboral al entorno social y económico.....	72
C. Intervencionismo Estatal en la autonomía colectiva.....	81
Título Segundo: La Sala Constitucional y la anulación de cláusulas convencionales.....	88
Capítulo I: La autonomía colectiva frente al parámetro de constitucionalidad.....	89
Sección I. Ámbito de competencia y límites de la Sala Constitucional.....	89
A. Creación y competencia de la Sala Constitucional.....	89
B. Límites a la actividad de la jurisdicción constitucional.....	94
Sección II. Análisis de las resoluciones dictadas por la Sala Constitucional y sus efectos respecto a la autonomía colectiva.....	99
1. Análisis sobre la revisión de cláusulas convencionales estipuladas en convenciones colectivas de trabajo por parte de la Sala Constitucional.....	99

1.1. Sobre la legitimación activa en la interposición de acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas convencionales.....	102
1.2. Sobre la Potestad de revisión de cláusulas convencionales por parte de la Sala Constitucional.....	106
1.3. Sobre los principales ejes temáticos analizados por la Sala Constitucional en la revisión de cláusulas convencionales.....	119
2. Principales efectos de la revisión de cláusulas convencionales por parte de la Sala Constitucional en relación a la autonomía colectiva.....	128
Capítulo II. Fondos Públicos como elemento restrictivo a la autonomía colectiva.....	135
Sección I. Generalidades en torno a los fondos públicos.....	136
A. Concepto de fondos públicos.....	136
B. Sobre los principios reguladores de los fondos público.....	138
Sección II. De los Fondos Públicos como parámetro para la revisión de cláusulas convencionales.....	142
Capítulo III. Criterios utilizados por la Sala Constitucional en la anulación de cláusulas convencionales.....	153
Sección I. De los principios del Derecho Constitucional.....	153
Sección II. Principio Constitucional de Legalidad.....	155
Sección III. Principio Constitucional de Igualdad.....	160
Sección IV. Principios de Razonabilidad y proporcionalidad.....	168
Conclusiones.....	196
Bibliografía.....	203
Anexos.....	214

**Tabla de abreviaturas:**

C.E.A.R.C	Comisión de Expertos en la Aplicación de convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo.
I.N.S	Instituto Nacional de Seguros.
J.A.P.D.E.V.A.	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica.
O.I.T.	Organización Internacional del Trabajo.
R.E.C.O.P.E	Refinadora Costarricense de Petróleo.

**Palabras claves:** Autonomía Colectiva. Negociación Colectiva. Convención Colectiva de Trabajo. Comisión de Políticas para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público. Fondos Públicos. Principios Constitucionales de Razonabilidad y Proporcionalidad.

**Ficha Bibliográfica:**

Delgado Villalobos (Karla) y Hernández Villareal (Andrea). Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. “*Autonomía Colectiva, en la Negociación de las Convenciones Colectivas de Trabajo y la Potestad de Revisión de su contenido por la Sala Constitucional*”. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2008.

Director: Dr. Alexander Godínez Vargas.

**Resumen:**

Los principios de libre contratación y de autonomía de la voluntad como pautas en la regulación de las relaciones laborales, ocasionaron un sin número de abusos para la clase trabajadora, esta situación dio pie para que la clase trabajadora iniciara la lucha por la reivindicación de sus derechos.



Esto hizo necesario que las relaciones laborales, empezaran a ser reguladas por fuentes externas a las partes contratantes, así el Estado, empieza a regular derechos mínimos para la clase trabajadora, reconociéndose además una fuente especial de regulación en el campo laboral proveniente de los trabajadores organizados en sindicatos y del empleador: la autonomía colectiva.

Desde su reconocimiento, la autonomía colectiva como poder autorregulador de las relaciones laborales, es sin duda alguna la fuente de derecho de origen profesional más importante en el Derecho del Trabajo, esta se ha convertido en un instrumento orientado a la defensa y mejora continua de la clase trabajadora.

Pese a la importancia que reviste la autonomía colectiva, no solo como medio de regulación de las relaciones laborales, sino además como vía canalizadora del conflicto laboral, lo cierto es que en nuestro país el Derecho del Trabajo tiene un origen eminentemente heterónomo, lo que ha ocasionado un fuerte intervencionismo del Estado en la autonomía colectiva, dejando poco espacio para el desarrollo de esta.

Dicho intervencionismo se ha visto reflejado en una serie de prácticas administrativas que han buscado limitar la autonomía colectiva, no obstante, desde el año 2000 el intervencionismo ha asumido nuevas facetas llegando a la instancia judicial, más concretamente la Sala Constitucional misma que desde ese año, ha empezado una revisión a posteriori del clausulado de las convenciones colectivas de trabajo, al alegarse que las mismas pueden implicar un mal manejo de fondos públicos en menoscabo de los derechos de todos los costarricenses.

En el presente trabajo se realiza un análisis en torno a lo que ha sido la revisión de cláusulas convencionales por parte de la Sala Constitucional, orientado a determinar de acuerdo a la normativa vigente en nuestro país si dicha revisión implica una injerencia a la autonomía colectiva, así como las repercusiones que esta práctica ha tenido para el Derecho Sindical costarricense.

Lo anterior con la finalidad de poner a realizar algunas recomendaciones, orientadas a permitir un equilibrio entre el deber de control y fiscalización que tiene el Estado

respecto a los fondos públicos y el ejercicio de la autonomía colectiva como parte del Derecho fundamental de Libertad Sindical.

## Introducción

Los Derechos Laborales son el resultado de la lucha de la clase trabajadora por superar las aporías que la autonomía de la voluntad y el principio de libre contratación representaron en el campo laboral, dentro de estos, el derecho de Libertad Sindical se erige como un derecho humano fundamental que ha encontrado amplio reconocimiento tanto a nivel nacional como internacional.

Este derecho ha permitido impregnar un clima democrático en las relaciones laborales, al dar a los trabajadores, ya no en su condición individual sino como actores sociales por medio de una organización sindical representativa de sus intereses, mecanismos tendientes a prevenir o disminuir las arbitrariedades que se pretendan en menoscabo de sus derechos, así como otros que se orientan a la búsqueda constante de mejores condiciones laborales.

Dentro de estos últimos mecanismos se ubica la negociación colectiva, misma que constituye el medio canalizador de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales, entendida esta como el poder que estos tienen de autorregular las condiciones de trabajo que, finalmente, serán plasmadas en una convención colectiva de trabajo a fin de lograr mayores derechos para la clase trabajadora.

En nuestro país la convención colectiva de trabajo encuentra fundamento jurídico en el artículo 62 de la Constitución Política, este rango constitucional le otorga a lo plasmado en ella fuerza de ley lo que en la práctica implica que los derechos y demás regulaciones producto del ejercicio de la autonomía colectiva se constituyan en una fuente de derecho profesional aplicable a los contratos individuales cubiertos bajo el ámbito de la respectiva convención colectiva.

Aunado a lo anterior, nuestro país ha ratificado diversos convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), entre los que se encuentran el Convenio número 87: “Convenio relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación”, el Convenio número 98:

“Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva”, y Convenio Número 135: “Convenio Relativo a la Protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los Trabajadores en la Empresa”, mismos que constituyen el marco jurídico internacional sobre la materia.

El Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, Convenio número 98, establece las pautas en que debe enmarcarse la negociación colectiva para ser viable y eficaz, partiendo del desarrollo de los principios de negociación libre y voluntaria y el principio de negociación de buena fe.

El principio de negociación libre y voluntaria se traduce, en la práctica, en la prohibición de injerencias por parte de terceros, incluido los mismos Estados en el proceso de negociación que menoscaben la autonomía colectiva de las partes negociadoras, por su parte el principio de buena fe implica entre otras cosas según lo ha señalado el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T., el respeto mutuo de las partes negociadoras a los compromisos asumidos en las convenciones colectivas de trabajo, lo anterior a fin de establecer condiciones laborales sobre una base sólida y estable que permita mantener el equilibrio interno del convenio colectivo.

No obstante lo anterior, y pese a la importancia que el ejercicio de la autonomía colectiva reviste para la consecución de nuevos derechos para la clase trabajadora, lo cierto es que en nuestro país esta ha enfrentado y enfrenta actualmente grandes obstáculos para su ejercicio, en parte como resultado del clima hostil producto de los prejuicios que existen contra las organizaciones sindicales.

Dentro de esos obstáculos la negociación colectiva ha ocupado por muchos años el centro de diversas polémicas en torno a su ejercicio en el sector público, mismas que han dado como resultado la restricción de este derecho a los trabajadores que participen de la gestión pública, lo que creo por mucho tiempo un clima de inseguridad jurídica en torno a la determinación de estos.

Sumado a esto, en la actualidad la autonomía colectiva se enfrenta a un nuevo obstáculo ya que desde el año 2000 la Sala Constitucional se ha adjudicado la potestad de revisión del contenido de cláusulas convencionales producto de la autonomía colectiva, bajo el argumento de que el contenido de las mismas conlleva un mal manejo de los fondos públicos.

Esto en la práctica se ha traducido en una revisión a posteriori por parte de la Sala Constitucional de las convenciones colectivas de trabajo, válidamente, negociadas en el sector público de nuestro país, mismas que son analizadas bajo los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y legalidad, los cuales a la fecha han sido utilizados sin dárseles un contenido concreto dando como resultado resoluciones arbitrarias que han generado un clima de gran inseguridad jurídica en torno al tema.

Con fundamento en lo antes expuesto este trabajo busca determinar si es procedente la revisión de cláusulas convencionales del modo en que lo ha realizado la Sala Constitucional y si la misma no deviene en una violación a la autonomía colectiva en menoscabo del derecho fundamental de Libertad Sindical. Para analizar la problemática planteada, el presente Trabajo Final de Graduación parte de los siguientes objetivos:

#### **Objetivo General:**

Analizar si la potestad de revisión de la Sala Constitucional del contenido de cláusulas convencionales de convenciones colectivas negociadas en el Sector Público, constituye una violación a la autonomía colectiva de los interlocutores sociales en nuestro país.

#### **Objetivos Específicos:**

1. Estudiar el contenido y alcance de la autonomía colectiva.
2. Determinar si la Sala Constitucional, posee la competencia para realizar una revisión del contenido de las cláusulas de convenciones colectivas celebradas en el sector público.

3. Analizar los criterios utilizados por la Sala Constitucional para declarar la nulidad de las cláusulas convencionales negociadas en el sector público.

Mediante la consecución de los objetivos se pretende comprobar la siguiente hipótesis:

**Hipótesis:**

Los criterios que han sido utilizados para la revisión del contenido de cláusulas de convenciones colectivas negociadas en el sector público, por parte de la Sala Constitucional tales como: razonabilidad, proporcionalidad, legalidad, igualdad, se han utilizado sin determinárseles un contenido concreto, por lo que han devenido en arbitrarios constituyendo una violación a la autonomía colectiva de los interlocutores sociales.

Para el desarrollo de los objetivos señalados se utilizará la siguiente metodología:

**Metodología:**

La metodología por utilizar en el presente trabajo será una combinación de varios métodos, esencialmente, del inductivo, deductivo y comparativo.

En la primera parte se desarrollará una etapa teórica que facilitará la ubicación dogmática y conceptual de los temas por tratar. Para ello se realizará un análisis doctrinal, normativo y jurisprudencial tanto a nivel nacional e internacional del tema en estudio.

Seguidamente, se iniciará una etapa de análisis crítico, para la cual se analizaron un total de treinta y nueve acciones de inconstitucionalidad presentadas contra cláusulas de convenciones colectivas a las que la Sala Constitucional dio curso entre los años 1994 y 2008, lo anterior, con el fin de confrontar la problemática que se ha suscitado con respecto al tema en estudio en aras de buscar una solución de índole jurídica.

### **Estructura de la investigación:**

La presente investigación se ha estructurado en dos Títulos. El primero titulado: **De la Autonomía Colectiva en el Derecho Colectivo de Trabajo** comprende un análisis de los aspectos generales de la autonomía colectiva. Se encuentra compuesto por dos capítulos el primero de ellos abarcarán la evolución histórica de la autonomía colectiva, el marco conceptual de esta así como sus manifestaciones. El segundo capítulo está dedicado al análisis de las principales funciones y límites de la autonomía colectiva. El Título Segundo titulado: **La Sala Constitucional y la anulación de cláusulas convencionales**, se refiere al estudio de la hipótesis planteadas que busca comprobar que los criterios utilizados por la Sala Constitucional en la revisión de cláusulas convencionales son imprecisos y hasta arbitrarios lo que provoca una injerencia en la autonomía colectiva de los interlocutores sociales en nuestro país. Este título se encuentra compuesto por tres capítulos, en el primero de ellos se realiza un estudio sobre la competencia de la Sala Constitucional y los principales efectos que la revisión de cláusulas convencionales provoca a la autonomía colectiva. En el segundo capítulo se estudia el tema de los fondos públicos como parámetro de revisión de las cláusulas convencionales. Para finalizar en el capítulo tercero se realiza un análisis de los criterios que ha utilizado la Sala Constitucional en la revisión de cláusulas convencionales a fin de determinar si estos han sido arbitrarios.

*TITULO PRIMERO*

*DE LA AUTONOMÍA COLECTIVA EN EL  
DERECHO COLECTIVO DE TRABAJO*

La autonomía colectiva constituye la fuente de derecho profesional más importante para el Derecho del Trabajo, a través de ella se busca compensar la desigualdad real en la que se encuentran los trabajadores respecto al empleador, al permitirles a estos la autorregulación de las condiciones de trabajo en las que se desarrollará la relación laboral con la finalidad de establecer derechos y una mayor protección para la clase trabajadora.

El presente título pretende establecer un marco teórico de referencia sobre los aspectos generales de la autonomía colectiva, que permita una mayor comprensión del tema en estudio.

Iniciaremos la presente investigación con una breve exposición del transcurso evolutivo que ha tenido la autonomía colectiva en la historia del Derecho de Trabajo, con la finalidad de comprender los fundamentos que dieron origen a esta y la importancia que la misma reviste para el campo laboral.

En los apartados posteriores desarrollaremos su concepto, fundamentos, manifestaciones y funciones.

Para concluir con un breve repaso sobre el intervencionismo estatal en la autonomía colectiva en nuestro país.



## **Capítulo I. De la Autonomía Colectiva.**

En este capítulo desarrollaremos desde un plano doctrinal los aspectos más relevantes en torno a la evolución histórica de la autonomía colectiva, su concepto, sus principales manifestaciones y funciones.

Lo anterior con la finalidad de establecer un marco teórico que nos permita no solo introducir el tema en estudio, sino además contar con los fundamentos doctrinarios requeridos para el abordaje de la hipótesis planteada en la presente investigación.

### **Sección I: Generalidades de la autonomía colectiva.**

#### **A. Formación histórica y evolución de la autonomía colectiva en el Derecho del Trabajo.**

##### **1. Presupuestos del nacimiento de la autonomía colectiva.**

Es importante iniciar el presente estudio haciendo referencia a los presupuestos que dieron origen a la autonomía colectiva, lo que nos permitirá comprender la relevancia que históricamente esta ha tenido para el Derecho del Trabajo.

Los primeros esfuerzos colectivos dirigidos a regular las condiciones de trabajo de la clase obrera se remontan históricamente a la Edad Media, con el surgimiento entre los siglos XIII y XVII en Europa de las llamadas Agrupaciones Libres de Compañeros.

El nacimiento de estas agrupaciones se da con ocasión del deterioro que sufre el régimen corporativo, que se va a imponer entre los siglos XI y XII en las principales ciudades de Europa, esto producto de los abusos que se dieron contra los compañeros y aprendices, aunado a la progresiva restricción que se presenta a fin de tener acceso a la maestría.

Al respecto, señala Mario de la Cueva:

*“Con el tiempo se fue haciendo más penosa la condición de los compañeros: los años de aprendizaje y de práctica aumentaron y el título de maestro fue patrimonio de la ancianidad. Es entonces cuando estalló la lucha de clases: A partir del siglo XIII formaron los compañeros asociaciones especiales”<sup>1</sup>*

Existieron al menos dos tipos de agrupaciones de compañeros, las ocasionales cuyo fin principal era buscar la contratación de los obreros y las llamadas Sociedades de Socorro Mutuo que surgen en un primer momento para dar apoyo económico a los trabajadores que lo necesitaran, no obstante con el transcurso del tiempo se convirtieron en un medio para la defensa de los obreros contra los abusos del régimen corporativo.

En este sentido, se ha indicado:

*“las agrupaciones ocasionales: (...) eran las formadas por trabajadores que se agrupaban en un lugar, esperando ser nombrados (contratados) para trabajar. Eran importantes porque favorecían los acuerdos sobre condiciones de trabajo. (...) También hubo Sociedades de Socorro Mutuo o Cofradías Independientes: eran grupos permanentes (...) inicialmente tenían un fin filantrópico; pero se ha dicho que eso no fue más que un pretexto para defender las relaciones de trabajo en contra de la Corporación...”<sup>2</sup>*

Estas agrupaciones buscaron constituirse en un frente común a fin de obligar al Maestro a negociar ciertas condiciones de trabajo, lo que favoreció la búsqueda de acuerdos sobre las condiciones en las que este se brindaba.

---

<sup>1</sup> De la Cueva, Mario (1960). Derecho Mexicano del Trabajo. 5ed. México: Editorial Porrúa S.A.p.11.

<sup>2</sup> Cascante Castillo, Germán Eduardo (1999). Teorías generales del Derecho de Trabajo.1 ed. San José Costa Rica: Investigaciones Jurídicas S.A, p. 53.

En razón de lo anterior, dichas agrupaciones debieron luchar desde su nacimiento contra la hostilidad y la represión de la Iglesia, la autoridad pública y de las corporaciones, quienes buscaron suprimirlas por considerar que atentaban contra el orden económico establecido, lo que ocasionó por mucho tiempo que estas agrupaciones operaran como coaliciones ilegales y secretas.

Las agrupaciones de compañeros se consideran el antecedente inmediato de los sindicatos, marcando en la historia los primeros intentos de lo que hoy conocemos como negociación colectiva y las regulaciones logradas por estas representan quizás los vestigios más incipientes de la autonomía colectiva.

## **2. Liberalismo y revolución Industrial como precursores del nacimiento de la autonomía colectiva.**

La crisis del régimen corporativo se incrementó con el nacimiento del pensamiento liberal en el siglo XVIII, ya que este propicio un individualismo que tendió a destruir todo sentimiento de solidaridad social entre la clase obrera.

La influencia de la filosofía liberal y la conquista burguesa de la Revolución Francesa y la Revolución Industrial, dieron como resultado la proclamación de la libertad individual y de la igualdad de los hombres, como principios fundamentales en este periodo.

La consagración de una concepción dogmática e individualista de esta libertad se manifestó en el campo laboral, en la prohibición de la injerencia de las corporaciones, agrupaciones de compañeros e incluso del mismo Estado, en la regulación de las relaciones de trabajo por considerarse que la misma atentaba contra los principios señalados.

Bajo este contexto, el papel del Estado en la determinación de las relaciones laborales es totalmente inactivo, ya que partiendo de ideas de soberanía e igualdad, entre Nación e individuo no debía existir intermediario alguno. En este sentido, Tomás Salas Franco e Ignacio Albiol Montesinos indican:

*“... La soberanía es transmitida del pueblo en quien reside, al Estado, no debiendo existir entre Estado e individuo sociedad intermedia alguna (principio de liberalismo político)”<sup>3</sup>*

Ahora bien, desde una perspectiva jurídica las ideas liberales encontraron su expresión en la doctrina de la libertad contractual y la autonomía de la voluntad, partiendo de la premisa de que *“los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos”* (Preámbulo de la Constitución Francesa de 1791).

De esta manera, el contrato civil de arrendamiento de servicios se convirtió en el instrumento utilizado en este periodo para organizar las relaciones laborales, regulándose en él todo lo referente a la prestación de trabajo bajo la influencia de la ley de mercado.

*“Las relaciones de trabajo se canalizaban jurídicamente a través del contrato de arrendamiento de servicios y era el contrato igualmente el que fijaba los derechos y obligaciones de las partes. Era pues, la autonomía de la voluntad de las partes la que, dado el abstencionismo estatal en esta materia, regulaba la prestación de trabajo por cuenta ajena”<sup>4</sup>*

Las agrupaciones de compañeros y las corporaciones no tuvieron cabida en el régimen liberal, ya que su injerencia en la organización de las relaciones laborales era considerada opuesta a la libertad humana, lo que condujo a su prohibición y represión.

En este sentido, Oscar Bautista refiriéndose a este periodo señala:

---

<sup>3</sup> Salas Franco, Tomás. y Albio Montesinos, Ignacio. (2002) Derecho Sindical del Trabajo. 8. ed.: Valencia España: Tirant Lo Blanch. p 45.

<sup>4</sup> Salas Franco, Tomás y otros. Derecho del Trabajo. (2002)4. ed.: Valencia España: Tirant Lo Blanch. p. 24.25.

*“Para los trabajadores si que el estado les era opositor, lo más importante y primordial que tiene el obrero para transformarse en una fuerza a la que le asiste un poder, es la unión, es la posibilidad de asociarse, en defensa de sus intereses laborales y esto era justamente a lo que se oponía el gobierno al no permitir dichas asociaciones”<sup>5</sup>*

Fueron varias las acciones que se dieron en diferentes países de Europa tendientes a evitar el asociacionismo obrero, ejemplo de ellas fueron el Decreto D’Allarde de 1791 con el que se suprimió las corporaciones al eliminar sus privilegios, en Inglaterra las Combinations Acts de 1799 y 1800 reprimieron las asociaciones de trabajadores al considerárseles como delito de conspiración.

No obstante lo anterior, es quizás la ley francesa conocida como: Ley de Chapelier de 1791, la normativa más significativa en este periodo ya que con ella no solo se prohibió la formación de coaliciones de obreros para la defensa de interés comunes, sino además, se estipularon las bases para suprimir estas coaliciones mediante la represión penal, así el Código Penal Francés de 1810, tipificó como delito la formación de las coaliciones y asociaciones de obreros.

En este punto vuelven a tener relevancia las palabras del tratadista mexicano Mario de la Cueva, quien al referirse a la normativa supra citada indica:

*“...se le puede definir como una declaración de guerra que hizo el Estado liberal burgués a los trabajadores; difícilmente se encuentra en la historia otro documento en el que se declare en forma tan viva el propósito estatal de imponer una doctrina económica y de impedir cualquier acto que pudiera estorbar su desarrollo”<sup>6</sup>*

Pese a las múltiples medidas de represión a las que fueron expuestas, las agrupaciones de obreros continuaron existiendo al margen de la ley.

---

<sup>5</sup> Bautista Vivas, Oscar. (1990). Derecho Sindical un fenómeno de origen social. 1ed. San José Costa Rica: Publicaciones Jurídico – Sociales .S.A. p. 6.

<sup>6</sup> De la Cueva, Mario. (1960). Op .Cit.p.225.

En este periodo la autonomía colectiva como tal no tiene cabida, toda vez, que como se ha indicado la misma supone una transgresión a los principios de libertad e igualdad protegidos por el régimen liberal imperante.

En razón de lo anterior, el contrato civil de arrendamiento de servicios se convirtió en el mecanismo exclusivo por medio del cual se regularon las relaciones laborales, en la práctica esta regulación se tradujo en la imposición unilateral de las condiciones laborales por parte del empleador a los trabajadores, de esta manera:

*“la autonomía de la voluntad como pauta exclusiva de fijación de condiciones laborales, se va a manifestar como voluntad pura y simple del empleador, pues el trabajador, urgido por la necesidad de contribuir mediante su trabajo a su subsistencia y a la de su familia, tiene que aceptar las disposiciones impuesta por el patrono”<sup>7</sup>*

Los empleadores en sus ansias por ser competitivos, implementaron jornadas de trabajo excesivas, bajos salarios y la explotación de mano de obra tanto femenina como infantil (por ser estas más económicas). Esta explotación de la fuerza de trabajo aunado a las pésimas condiciones de higiene y seguridad a las que eran expuestas los obreros en los centros de trabajo generaron una preocupación entre la comunidad médica de la época por la continuidad de la especie humana, situación que llevó a exclamar a A. Guepin, Médico de Nantes, en el año 1835 *“Vivir para el obrero es no morir”<sup>8</sup>*.

Como reacción ante estos abusos y las condiciones infrahumanas a las que fueron sometidas los trabajadores durante la Revolución Industrial, se genera entre los obreros por primera vez en la historia una toma de conciencia de clase

---

<sup>7</sup> Chaves Berrocal, Iveth. (1988). Fuentes de Origen Profesional en el Derecho de Trabajo. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica. p.98.

<sup>8</sup> Salas Franco, Tomás y otros. (2002). Op.Cit. p.25.

sobre su situación, lo que hace surgir un sentimiento de solidaridad de la clase obrera, esto provoca un impulso en el asociacionismo para la autodefensa de sus derechos y la búsqueda de una nueva organización de las relaciones laborales orientada hacia una mayor justicia social.

Al respecto, Francisco de Ferrari afirma:

*“... en un momento determinado de la evolución económica y social, el trabajador aislado decidió abandonar su papel de contratante y ceder todos sus derechos como tal a la organización obrera a que pertenece. Al proceder así pensó con razón que la organización disponía de más libertad, que inspiraba más respeto y que era también más fuerte que él”<sup>9</sup>*

En un primer momento, los obreros se organizaron en las Sociedades de Socorro Mutuo, que con el paso del tiempo empezaron a asumir un carácter revolucionario de resistencia al sistema capitalista y al régimen liberal, permitiendo así el nacimiento del movimiento obrero como un factor determinante en la definición y consolidación del Derecho del Trabajo en general y de la autonomía colectiva en particular.

El fortalecimiento e importancia que adquiere el movimiento obrero genera un cambio en las políticas estatales, provocando un intervencionismo del Estado en la regulación de las condiciones de trabajo, a fin de implementar un contrapeso ante la desigualdad real que vivían los trabajadores frente a la concentración de poder de sus empleadores.

Este intervencionismo empieza a reflejarse en Europa a partir de la segunda mitad del Siglo XIX e inicios del siglo XX, a través de políticas estatales que empiezan a regular las relaciones colectivas de trabajo, dándose inicio a un proceso de despenalización de la coalición obrera, así por ejemplo, en el año de

---

<sup>9</sup> De Ferrari, Francisco. Derecho de Trabajo: Las Relaciones Colectivas. Buenos Aires Argentina: DePalma. p. 338

1824 se deroga en Gran Bretaña los “Combination Acts” y para 1864 en Francia el artículo del Código Penal que tipificó como delito la congregación y organización de trabajadores.

Esta situación hace que en diferentes países se de paso a la autorización de los sindicatos, siendo los ingleses los primeros en reconocer la legalidad de estas organizaciones.

Este contexto prepara el advenimiento de la autonomía colectiva, toda vez que al autorizarse los sindicatos estos empiezan a negociar las condiciones de trabajo con los empleadores, marcando así el nacimiento de la autonomía colectiva como fuente reguladora de las condiciones laborales.

No obstante lo anterior, es a partir de 1919 cuando coinciden dos fenómenos históricos que permiten la consolidación de la autonomía colectiva, el primero de ellos referido a la constitucionalización de los derechos sociales- entre los que se encontraban los derechos laborales colectivos-, así por ejemplo, la Constitución de Weimar de 1919 se convierte en la primera constitución Europea en reconocer junto a los Derechos Individuales, Derechos Sociales a los trabajadores.

En el caso de Latinoamérica, fue la Constitución Mexicana de 1917 la que marcó un hito en la región al otorgar rango constitucional a los Derechos Sociales, situación que influyó significativamente en el resto de países del área, provocando un proceso que el jurista Mario Blanco Vado ha denominado: *constitucionalización de las normas laborales*.<sup>10</sup>

El otro acontecimiento de gran relevancia para el Derecho del Trabajo y para la consolidación de la autonomía colectiva, fue la creación de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T) en el año de 1919 como resultado de los acuerdos contenidos en el Tratado de Versalles.

*“La O.I.T fue una creación hermosa de las clases trabajadoras, la primera y quizá la única lograda en el terreno internacional aquella*

---

<sup>10</sup> Blanco Vado, Mario (1998), Reformas al Derecho Laboral Colectivo de Trabajo, 1ed. San José Costa Rica: ASEPROLA. P. 11.



*victoria significó la quiebra del laissez –faire, laissez pasar y el advenimiento de la conciencia universal de que el trabajo es el valor primero de la vida social, aquel sobre el cual todo está construido”<sup>11</sup>*

Pese a que desde el año de 1927 se dieron los primeros esfuerzos de la Organización Internacional del Trabajo, por crear una reglamentación internacional sobre la libertad sindical, no fue sino hasta el año de 1948 cuando esto se hace una realidad al adoptarse el Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (Convenio N° 87) y un año después el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (Convenio N° 98), ambos ratificados por nuestro país y que representan sin duda alguna los instrumentos internacionales básicos en materia de negociación colectiva.

En síntesis, podemos indicar que la importancia de este proceso se asienta en el hecho de que por primera vez en las historia la clase trabajadora se organiza para defenderse de los abusos que contra ella se propiciaban, logrando mediante la autonomía colectiva un reequilibrio de poder en las relaciones laborales, así los trabajadores no quedarían sujetos a las imposiciones unilaterales del empleador, toda vez que ahora, contarían con el derecho de negociar con estas las condiciones en las que se prestará el trabajo.

De esta manera, al concluir el siglo el movimiento obrero de Europa había logrado tras una serie de luchas sociales la reivindicación de sus derechos laborales y el reconocimiento de la autonomía colectiva como fuente de regulación de las condiciones de trabajo.

### **3. Surgimiento de la Autonomía Colectiva en Costa Rica.**

Bajo la influencia del llamado proceso de constitucionalización de las normas laborales, la autonomía colectiva - entendida como fuente normativa de carácter profesional-, es reconocida por primera vez en nuestro país al incorporársele

---

<sup>11</sup> Bautista Vivas, Oscar. (1990). Op Cit. p. 8.

entre los preceptos de la Constitución Política de 1871, siendo posteriormente reproducida en el artículo 62 de nuestra Constitución Política actual.

*“ ... con la entrada en vigencia de nuestra actual Constitución Política de 1949, el artículo 57 citado supra, pasó a ser el artículo 62 constitucional, dejando claramente establecido el carácter de Ley Profesional de las Convenciones Colectivas, al igual que en la Constitución de 1871”<sup>12</sup>*

La ideología imperante en nuestro país para esa época era el liberalismo, representando la Constitución Política antes señalada la base del Estado Liberal Costarricense.

Bajo este contexto, la regulación de las relaciones laborales en Costa Rica era de corte civilista, toda vez, que lo que privaba era la regulación mediante la libertad contractual de las partes, como resabio del liberalismo, lo que se tradujo sin duda alguna en la realidad, en constantes abusos contra la clase trabajadora.

*“...las violaciones a las garantías laborales mínimas eran evidentes a principios del siglo pasado, lo que provocó el movimiento de 1920 por la jornada laboral y la huelga bananera de 1934 hechos de marcada relevancia en el proceso de organización obrera en la lucha de los sectores popular por alcanzar condiciones de trabajo más elevadas e instrumentos de presión y de negociación más eficaces”<sup>13</sup>*

Movimientos sociales como los ocurridos en los años de 1920 y 1934 fueron el resultado de la concientización de los trabajadores en torno a los abusos

---

<sup>12</sup> Gaitán González, Beatriz. (2002). Las Convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público a la Luz de la Resolución Nº 4453-2000 de la Sala Constitucional. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica. p.63.

<sup>13</sup> Otero Norza, Laura. (2003). El Derecho de Negociación Colectiva en la Función Pública. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica. p. 35.

propiciados por el empleador, dichos movimientos influyendo en el desarrollo y consolidación de la libertad sindical en nuestro país.

En el año de 1943 la libertad sindical se vio fortalecida tras la reforma social más significativa que ha experimentado nuestro país con la incorporación del Capítulo de Garantías Sociales a la Constitución Política de 1871 y la promulgación de nuestro Código de Trabajo cuyo Título Segundo Capítulo Tercero, llamado “De las Convenciones Colectivas de Trabajo” vino a desarrollar el precepto constitucional que otorga fuerza de ley a las convenciones colectivas de trabajo, reconociendo así la autonomía colectiva de los interlocutores sociales.

*“...las convenciones colectivas han sido y serán, sin lugar a dudas una de las instituciones del derecho laboral más importante; principalmente porque representan el momento, en que por primera vez, la clase trabajadora creaba un derecho subjetivo, con el propósito de brindarle al trabajador una participación más justa en el proceso de producción”<sup>14</sup>*

Para los años 60 la libertad sindical, la negociación colectiva y por ende la autonomía colectiva se vieron reforzadas tras la ratificación por parte de nuestro país de los Convenios N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo, referente a la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación y el Convenio N° 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva<sup>15</sup>, posteriormente en los años setenta es ratificado el Convenio 135 referente a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores.

---

<sup>14</sup> Morales Bonilla, Geovanny. (2003) Importancia de la Ratificación de los Convenios 151 y 154 de la Organización Internacional del trabajo para la armonización de las relaciones Obrero- Patronales en el Sector Público. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica. p. 155.

<sup>15</sup> Ambos ratificados por nuestro país mediante la Ley N° 2561 del 11 de mayo de 1960, publicada en la Gaceta N°115 del 26 de mayo de 1960.

Así tal y como lo señala Jorge Regidor:

*“...los años que van de 1965 a 1979 son de una gran riqueza para el movimiento sindical costarricense. Es una pequeña porción de tiempo en el que afloran gran cantidad de sindicatos en las instituciones del Estado (...) los sindicatos obligan a las jerarquías de las instituciones a negociar colectivamente...”<sup>16</sup>*

Pese a esto, a partir del año de 1979 tras la promulgación de nuestra actual Ley General de la Administración Pública empieza a suscitarse en nuestro país criterios de restricción a la autonomía colectiva al limitarse la posibilidad de negociación colectiva en el sector público, situación que junto a otras limitantes como la que tendremos ocasión de analizar en el presente trabajo han dado como resultado un panorama poco alentador en torno al desarrollo de la autonomía colectiva en nuestro país.

## **B. Fundamentos doctrinarios de la autonomía colectiva.**

Desde una perspectiva doctrinal, se puede indicar que, tradicionalmente, la autonomía colectiva ha sido abordada dentro de la temática de las fuentes del Derecho del Trabajo.

El término “fuente del derecho”, ha sido utilizado de manera general para referirse al *“principio, fundamento u origen de la normas jurídicas y, en especial, del Derecho positivo o vigente en determinado país y época”<sup>17</sup>*.

En un sentido similar, se ha definido a las fuentes del derecho como:

---

<sup>16</sup> Jorge Regidor citado por Benavides, Marjorie y Espinoza Carlos. (2003). Prácticas Laborales Desleales en Costa Rica y el papel del Estado en su concurrencia al eliminar el Derecho de Negociación Colectiva en el Sector Público. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica. p. 25.

<sup>17</sup> Fuente. (2001). En: Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo IV 27ed, pp.118.

*“...los procesos o medios en virtud de los cuales las normas jurídicas se positivizan con fuerza legítima obligatoria, esto es, con vigencia y eficacia”<sup>18</sup>*

En lo que respecta al campo jurídico laboral, la expresión fuentes del derecho reviste sin lugar a dudas una especial connotación, toda vez, que las fuentes del Derecho del Trabajo no se agotan en las fuentes, tradicionalmente, contempladas en la Teoría General de Fuentes del Derecho, sino que la disciplina jurídico laboral cuenta con fuentes particulares que le son propias y que reflejan la especialidad y razón de ser del propio Derecho del Trabajo.

Al respecto, autores como Tomás Sala Franco e Ignacio Albiol <sup>19</sup>, se han referido a lo que denominan “peculiaridades” de las fuentes del Derecho del Trabajo señalando:

*“Estas peculiaridades son, básicamente, las siguientes:*

*(...) la existencia de fuentes propias, como los convenios colectivos.*

*(...), el carácter imperativo mínimo que con frecuencia tiene las fuentes del derecho del trabajo, lo que permite en tales casos que la de menor rango amplíe los derechos establecidos para el trabajador por normas mínimas de rango superior.*

*(...) la eficacia inmediata que también habitualmente, poseen las normas laborales...”*

Por otra parte, el tratadista Manuel Alonso García ha definido a las fuentes del Derecho de Trabajo como:

*“aquellas fuerzas sociales con facultad reguladora de las relaciones de trabajo, y cuyos mandatos se imponen, por*

---

<sup>18</sup> Chaves Berrocal, Iveth. (1988). Op.Cit. p.4.

<sup>19</sup> Salas Franco, Tomás y otros. (2002). Op.Cit. p. 57.

*consiguiente, a los sujetos interesados con fuerza obligatoria, e independiente de la voluntad de estos”.*<sup>20</sup>

A su vez, Guillermo Caballenas y Luis Alcalá se han referido a estas indicando:

*“...son las que se originan, nutren y desarrollan en torno al tratamiento jurídico del hecho económico social del trabajo, de las relaciones específicas entre empresario y trabajador e instituciones conexas.”*<sup>21</sup>

Como se desprende de las anteriores definiciones, las fuentes del Derecho del Trabajo giran en torno a las relaciones laborales, mismas que empiezan a ser reguladas por fuentes de derecho externas a las propias partes contratantes que vienen a establecer derechos mínimos a favor de la clase trabajadora.

Dichas fuentes en un primer momento se circunscribieron a las políticas públicas y a las emergentes normas de origen estatal, así por ejemplo, en los países de Latinoamérica se empieza a dar un reconocimiento a nivel constitucional de normas laborales individuales y colectivas mínimas orientadas a la protección de los trabajadores, estas normas fueron ampliadas en muchos países por medio de la legislación ordinaria, como ocurrió en Costa Rica durante la llamada “Reforma Social” de los años cuarenta con la promulgación de nuestro actual Código de Trabajo.

Adicionalmente, las relaciones laborales comienzan a ser reguladas por normas creadas por grupos sociales de carácter profesional, formados por los mismos trabajadores que en conjunto con el empleador crean regulaciones a las que el Estado empieza a reconocer “*fuerza normativa*”, creando así una fuente autónoma y extraestatal del Derecho del Trabajo la autonomía colectiva.

Esto sin duda alguna ha representado una de las particularidades más significativas del Derecho del Trabajo con respecto al resto de ramas jurídicas, y

---

<sup>20</sup> García, Manuel Alonso. (1982). Curso de Derecho del Trabajo. 8ed. Barcelona España: Editorial Ariel S.A.p. 94.

<sup>21</sup> Chaves Berrocal, Iveth. Op.cit. p.5.

es, precisamente, en este sentido, en el que la autonomía colectiva como fuente particular del Derecho Laboral ha tenido gran incidencia en el desarrollo de esta disciplina.

Al respecto Valdes Dal-Re señala:

*“ El Derecho del trabajo cuenta, desde luego, con una fuente que le es propia, la autonomía colectiva, a la que es dable calificar, en atención a las funciones que históricamente ha desempeñado y a las que sigue aún desempeñando en la actualidad de nuestros días, como la espina dorsal que lo sostiene, vertebra y articula”<sup>22</sup>*

Conviene en este punto aclarar, a fin de evitar confusiones terminológicas, que la expresión fuente del derecho puede ser entendida en un doble sentido, según explica Javier Pérez Royo:

*“... uno primero con el que se haría referencia a las fuerzas sociales con capacidad para crear normas jurídicas y otro segundo con el que se designarían las categorías básicas a través de las cuales se exteriorizan dichas normas jurídicas”<sup>23</sup>.*

De este modo podemos diferenciar entre la fuente y la forma en que esta se exterioriza, así por ejemplo, la autonomía colectiva es una fuente del Derecho del Trabajo que se materializa o exterioriza mediante la convención colectiva de trabajo.

En línea con lo anterior, podemos indicar que la autonomía colectiva ha generado desde siempre una dificultad para la Teoría General de las Fuentes del Derecho,

---

<sup>22</sup> Valdes Dal-Re. (1989). “La Potestad Reglamentaria en el Ordenamiento Laboral”. Revista Española de Derecho Constitucional. Volumen (26):40-. Mayo Agosto. p. 42.  
<[http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC\\_026\\_041.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/6/REDC_026_041.pdf) > [Consultado: 5 de enero de 2009]

<sup>23</sup> Javier Pérez Royo. (1984). Fuentes del Derecho. 4ed. Madrid España: Editorial Tecnos .p.15.

en el cuanto ha representado una confrontación con la concepción estatalista del Derecho.

Bajo esta concepción el Estado es la única fuente de producción normativa, presuponiéndose así un monopolio de este en la creación del Derecho.

El planteamiento estatalista del Derecho es producto de la formación de los Estados Modernos, en este sentido, el tratadista Norberto Bobbio en su Teoría General del Derecho, explica la génesis de este concepto de la siguiente manera:

*“La teoría estatalista del Derecho es el producto histórico de la formación de los grandes Estados que surgieron de la disolución de la sociedad feudal (...) la formación del Estado moderno corre paralela a la formación de un poder coactivo cada vez más centralizado (...) lo que tuvo como consecuencia la eliminación de todo centro de producción jurídica que no fuera el mismo estado...”<sup>24</sup>*

En contraposición a esta corriente filosófica, nacen durante el siglo XX una serie de corrientes pluralistas que plantean en el campo jurídico la posibilidad de una coexistencia entre normas estatales y normas no estatales en un mismo momento histórico, suponiendo así una pluralidad de fuentes del derecho.

En el campo jurídico laboral el paradigma pluralista se ha traducido entre otras cosas en la formación de lo que ha sido denominado por autores como Hugo Sinzheimer<sup>25</sup>, de un “Derecho Convencional del Trabajo”<sup>26</sup>, mismo que se articula mediante el ejercicio que realizan determinados grupos sociales (sindicatos, empleadores) de la autonomía colectiva.

---

<sup>24</sup> Norberto Bobbio, citado por Borello, Raúl. Ponencia Sobre el Pluralismo Jurídico. Asociación Argentina de Filosofía del Derecho < [http://www.aafd.org.ar/archivos/13\\_jornada\\_Borello.pdf](http://www.aafd.org.ar/archivos/13_jornada_Borello.pdf)> [Consulta: 3 de abril de 2009]

<sup>25</sup> Citado por Giugni, Gino (2001). Introducción al Estudio de la Autonomía Colectiva (Traducido por José Luis, Moreno Pérez y José Antonio, Fernández Avilés). Granada: Comares, S.L. p. XXII

<sup>26</sup> También se le conoce como Derecho Autónomo del Trabajo.



El reconocimiento de la autonomía colectiva por parte de los Estados se vincula con el proceso democratizador inmerso en la transferencia entre un Estado de Derecho a un Estado Social y Democrático de Derecho, en razón de que en este último se reconoce que el Estado no es el único actor social, sino que junto a él coexisten otros actores sociales que se encuentran investidos de ciertos poderes a través de los cuales se busca lograr una mayor justicia social.

En este sentido, explica Fernando Bolaños:

*“De hecho, un estado Social de Derecho reconoce la existencia de diferentes poderes y de diferentes intereses (...) uno de esos poderes, uno de tales intereses que deben ser tutelados (...) son los representados por las colectividades sindicales, causa y resultado de un proceso de democratización del poder económico (...) es claro que el avance en las democracias modernas de la libertad sindical, va aparejada de una nueva concepción del Estado mismo....”<sup>27</sup>.*

Es así como en el marco de un Estado Social de Derecho y desde una concepción pluralista iuslaboral se ha reconocido la existencia de las llamadas “fuentes de derecho de origen profesional”, entendidas estas como aquellas *fuentes que se elaboran con la intervención de las partes sociales*<sup>28</sup> y que tienen su origen en el ejercicio mismo de la profesión, revelando así el contenido y expresión de un grupo, de una determinada fuerza social.

Las fuentes de origen profesional, entre las que encontramos a la autonomía colectiva surgieron entre otras razones por la rigidez e insuficiencia de las normas estatales para adaptarse a los cambios socioeconómicos y tecnológicos que inciden y modifican las relaciones laborales.

---

<sup>27</sup> Bolaños Céspedes, Fernando (1987). Estado Social de Derecho y Negociación Colectiva en el Sector Público. 1ed. San José Costa Rica: Litografía e Imprenta LIL, S.A. p 40, 41,43.

<sup>28</sup> Cascante Castillo, Germán Eduardo (1999). Op. cit. p.180.187.

De esta manera la autonomía colectiva da la posibilidad a los trabajadores y empleadores de autorregular los intereses contrapuestos presentes en las relaciones laborales, mediante la creación de una regulación propia, de cláusulas de origen convencional con eficacia objetiva y fuerza vinculante que se adecuan de una mejor manera a las necesidades del contexto socioeconómico en el que se desarrolla la relación laboral.

Al respecto, indica Manuel Alonso García:

*“El grupo social – y concretamente, el grupo profesional crea su propio derecho, con carácter autónomo. Tiene fuerza normativa creadora , y su ámbito de vigencia se extiende a todos cuantos- en el espacio y en el tiempo- caen bajo la fuerza de normación del grupo”<sup>29</sup>.*

De esta manera, es pacíficamente aceptado en la doctrina laboralista el carácter de fuente del derecho de la autonomía colectiva constituyéndose sin duda alguna, en la principal fuente de origen profesional en el Derecho del Trabajo<sup>30</sup>, accediendo de esta manera:

*“al plano del Derecho Laboral como alternativa a la regulación heterónoma de las condiciones de trabajo en la recta final de un insistente proceso de reivindicaciones de un activo movimiento obrero, que, tras haber obtenido la cobertura de las normas estatales, exige, en última instancia, una participación en el poder social como vía de introducir un cierto reequilibrio en la posición de subordinación en que el Ordenamiento sitúa a los trabajadores”<sup>31</sup>.*

---

<sup>29</sup> García, Manuel Alonso Op.cit. p.200.

<sup>30</sup> Se debe indicar que junto a la autonomía colectiva, existen otras fuentes de origen profesional como son: los usos, las costumbres, entre otras.

<sup>31</sup> Galiana Moreno, Jesús. “Autonomía Colectiva y autonomía individual en la regulación de las condiciones de trabajo”. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2364643>>. [Consulta: 12 de diciembre de 2008]

Ahora bien, diversas teorías se han encargado de esclarecer el origen del poder normativo que reviste la autonomía colectiva, para algunas posiciones dicho carácter es originario por lo que existe con independencia del Estado, limitándose este último a la aceptación de la existencia de ese poder.

Como se desprende de las anteriores premisas estas teorías confrontan las concepciones monistas del Derecho.

Otras posiciones como la Teoría de Delegación, niegan el carácter originario de ese poder normativo estableciendo la necesidad de que este sea reconocido por el Estado para que exista.

Una tercera corriente doctrinaria denominada Teoría de la Recepción, plantea que la existencia de la autonomía colectiva es anterior al reconocimiento que el Estado haga de ella, por tanto esta nace de la práctica negocial entre los contrarios sociales, como fenómeno social independiente de la intervención del Estado, no obstante, según plantea esta teoría la recepción que los Estados hacen de ese fenómeno asegura la eficacia normativa de la autonomía colectiva situándola dentro de las fuentes de Derecho del Trabajo.

Podemos señalar que con independencia de las teorías que se formulen en torno a la génesis de este poder normativo, lo cierto es que *el origen de la autonomía colectiva se encuentra en una más efectiva protección de los trabajadores*,<sup>32</sup> que se convierte en su razón de ser y fin último.

En el caso de nuestro país, la Constitución Política en el artículo 62 otorga fuerza de ley a las convenciones colectivas de trabajo:

*“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”.*

---

<sup>32</sup> Escribano Gutiérrez, Juan. (2000). Autonomía Individual y Colectiva en el Sistema de Fuentes del Derecho de Trabajo. 1ed. Madrid España: Editorial Consejo Económico y Social. p.62.

Sobre esta fuerza normativa señala Jorge Enrique Romero Pérez:

*“Esta afirmación (mandato jurídico) del Art. 62, indicado, quiere decir que se hace referencia a la ley formal en cuanto al mecanismo, funcionamiento y reglas de juego de la dicha convención como instrumento que contiene las normas de la relación jurídica entre obreros y patronos. Asimismo, cada convención que se firma (en tanto su eficacia y vigencia) contiene un conjunto de reglas de derecho propias del ámbito de acción de esa logística normativa”<sup>33</sup>*

En armonía con el texto constitucional, el artículo 54 del Código de Trabajo reconoce expresamente el carácter de ley profesional a las convenciones colectivas de trabajo:

*“...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...”*

Como se desprende de la normativa supracitada, la autonomía colectiva ocupa en nuestro ordenamiento jurídico el carácter de fuente de derecho de origen profesional, convirtiéndose así las convenciones colectivas en verdaderas leyes profesionales.

Esa fuerza de ley supone una dislocación y una ampliación de las fuentes del derecho en general, al permitir a los interlocutores sociales la creación de una regulación en el ámbito laboral, que dependiendo del ordenamiento jurídico vigente se considera ley o bien se le reconoce fuerza de ley como ocurre en nuestro país.

---

<sup>33</sup> Romero Pérez, Jorge Enrique. Las Convenciones colectivas en el voto 4453 de la Sala Constitucional. *Ivstitia*. 166-167, octubre- noviembre. p. 30.

Las cláusulas convencionales revisten fuerza de ley, más no son leyes en sentido formal o material, no obstante, esto no ha representado un obstáculo para que la Sala Constitucional ejerza el control constitucional sobre su contenido.

En tesis de principio el contenido de las cláusulas convencionales producto de esta fuente del Derecho del Trabajo, está sujeto al respecto de los mínimos laborales, pese a esto, en los últimos años este ha venido quedando subordinado además, a los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad legalidad e igualdad aplicados por la Sala Constitucional en la revisión de las dichas cláusulas, tema que tendremos ocasión de desarrollar con mayor detalle a lo largo del presente trabajo.

### **C. Concepto**

Partiendo de la premisa de que la autonomía colectiva es la principal fuente de origen profesional del Derecho del Trabajo, nos referiremos a algunas de las definiciones que se han formulado en torno a esta.

El término autonomía colectiva ha sido definido por autores como Jesús Galiana Moreno como:

*“un poder social extraestatal que tiene tras de sí una larga historia de lucha por su reconocimiento como poder de autorregulación que el Estado ha de garantizar, pero también, una vez obtenido ese reconocimiento como poder juridificado dentro del ordenamiento jurídico, debe constante adaptación a un entorno siempre cambiante”<sup>34</sup>.*

En palabras de José Manuel Lastra, la autonomía colectiva o negocial como también se le conoce es:

---

<sup>34</sup> Giugni, Gino. Op.Cit. p.LXXVIII.

*“la potestad que comparten los grupos o sujetos colectivos en las relaciones de producción y trabajo para la autorregulación de representación de intereses”<sup>35</sup>.*

Este autor indica, que la autonomía colectiva atribuida a las colectividades laborales, *implica el poder de regulación y actúa como fuerza y palanca del progreso social.*<sup>36</sup>

Por su parte, el tratadista Valdes Dal- Re señala que la autonomía colectiva consiste en:

*“la atribución a ciertos grupos sociales organizados de un poder de normación, dotado de eficacia vinculante y destinado a incidir en la esfera de las relaciones entre privados, individuales o colectiva”<sup>37</sup>*

Analizando los componentes de los anteriores conceptos, podemos señalar al menos tres características con las que se define la autonomía colectiva, al respecto tenemos:

1. Es una potestad de ciertos grupos o sujetos colectivos, concretamente sindicatos y empleadores.
2. Es un poder normativo o de autorregulación extraestatal, que tiene eficacia vinculante.
3. Incide ,directamente, en las relaciones laborales.

---

<sup>35</sup> Lastra Lastra, José Manuel. (2003). “Paradojas de la Autonomía de la Voluntad en las Relaciones de Trabajo”. Revista de Derecho Privado, nueva época, año II, (5): 109-136. mayo- agosto. p.131.

<sup>36</sup> *Ibíd.*, p.130.

<sup>37</sup> Valdes Dal-Re. Op. Cit. p. 42.

En síntesis, podemos entender la autonomía colectiva como un poder normativo que recae en ciertos grupos sociales -sindicatos y empleador- y se circunscribe a la regulación de las condiciones en las que se desarrolla la relación laboral.

Como complemento de las nociones dadas, el tratadista Italiano Gino Giugni refiriéndose a la autonomía colectiva como típica fuente de producción normativa señala:

*“es el poder sustancialmente normativo atribuido por el ordenamiento a los grupos de intereses organizados en el mundo del trabajo.”<sup>38</sup>*

El concepto de autonomía colectiva hace referencia a un poder social organizado mediante los sindicatos y el empleador que es reconducible al campo mismo de las fuentes de producción normativa, tal y como se explicó en el acápite anterior. Por otra parte, se debe señalar que la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T) ha abordado el tema de la autonomía colectiva haciendo referencia, concretamente, al medio que permite la formación de esta: la negociación colectiva.

La O.I.T ha concebido la negociación colectiva como *una actividad o proceso encaminado a la conclusión de un acuerdo colectivo*<sup>39</sup>, instrumento este último, en el que se plasman finalmente las cláusulas convencionales producto de la autonomía colectiva.

El Comité de Libertad Sindical de la O.I.T. ha reiterado la importancia de esta autonomía señalando:

---

<sup>38</sup> Giugni, Gino. Op.Cit. p. XXXVI.

<sup>39</sup> Curso sobre Normas Internacionales del Trabajo, Proyecto Fortalecimiento de la Justicia Laboral para América Central y República Dominicana. (2008). San José, Costa Rica. Organización Internacional del Trabajo.

*“La negociación voluntaria de convenios y, por tanto la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación, constituye un aspecto fundamental de los principios de la libertad sindical”<sup>40</sup>*

Adicionalmente, dicho Comité ha reiterado la necesidad de preservar la autonomía de las partes durante la negociación, para lo cual se promueve el cumplimiento efectivo del principio de negociación libre y voluntaria consagrado en el artículo 4 del Convenio sobre el Derecho de sindicación y de negociación colectiva, que al respecto establece:

*“Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”<sup>41</sup>*

Como se puede constatar si bien la Organización Internacional del Trabajo no ofrece un concepto específico de la autonomía colectiva, lo cierto es que insta principios rectores como el de negociación libre y voluntaria a fin de garantizar que esta autonomía pueda ser ejercida por parte de los interlocutores sociales.

Respecto al ordenamiento jurídico costarricense se debe indicar que el término de autonomía colectiva no ha sido utilizado con frecuencia, ya que la temática ha sido abordada usualmente a partir del instrumento mediante el cual se formaliza o se exterioriza la autonomía colectiva, es decir, la convención colectiva de trabajo.

---

<sup>40</sup> Ídem.

<sup>41</sup> Convenio Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, Número 98 ratificados por nuestro país mediante la Ley Nº 2561 del 11 de mayo de 1960, publicada en la Gaceta Nº115 del 26 de mayo de 1960.



Basta por el momento señalar, que las convenciones colectivas de trabajo tienen rango constitucional al reconocérseles en el artículo 62 de nuestra Constitución Política fuerza de ley.

Se puede concluir que la autonomía negocial o colectiva es el poder autorregulador o de autonormación de las condiciones laborales, que poseen las organizaciones sindicales y los empleadores ,a fin de mejorar las condiciones de trabajo, mismo que se canaliza mediante el proceso de negociación colectiva y se materializa, finalmente, en la convención colectiva de trabajo.

## **Sección II. De las manifestaciones y funciones de la autonomía colectiva.**

### **A. De la formación y materialización de la autonomía colectiva.**

La autonomía colectiva, vista como un poder social con fuerza creadora de derecho objetivo para las partes de la relación laboral, se exterioriza y expresa en un doble aspecto, según lo ha señalado Gino Giugni:

*“...dinámico (la negociación colectiva como proceso flexible de encuentro y diálogo en vista de alcanzar un convenio o acuerdo colectivo entre las partes para la fijación de las condiciones de trabajo...) y estático (como un acto o instrumento jurídico, resultado posible de un proceso negociador)”.*<sup>42</sup>

En razón de lo anterior, en las siguientes líneas desarrollaremos de manera general los elementos fundamentales relacionados con la negociación colectiva y la convención colectiva de trabajo, por constituir estos las manifestaciones dinámica y estática de la autonomía colectiva.

---

<sup>42</sup> Giugni, Gino. Op.Cit., p. LXXVIII.

## 1. Aspecto dinámico: Negociación Colectiva.

### 1.1. Concepto.

La negociación colectiva se encuentra en una relación instrumental con respecto a la autonomía colectiva, toda vez, que es a través del proceso negociador que esta se manifiesta.

Ahora bien, por negociación colectiva se puede entender según lo señalado por Guillermo Cabanellas:

*“Un conjunto de gestiones y trámites entre el representante colectivo de un conjunto de trabajadores, por una parte y un empresario, un conjunto de ellos o el representante de tal conjunto, por la otra, con el fin de solucionar un conflicto laboral o de llegar a un acuerdo respecto de cuestiones vinculadas a temas laborales.”<sup>43</sup>*

Para Carlos Carro la negociación colectiva es:

*“... un proceso que importa relaciones entre representantes de las empresa y representantes de los trabajadores. Y aunque supone de esta suerte, una acción recíproca de personas como seres humanos, es principalmente un proceso en el que se busca elaborar una instrumentación jurídica que regule colectivamente (con interés profesional) las condiciones de trabajo (...) la negociación colectiva lleva implícita una relación de poder de intereses...”<sup>44</sup>*

Por su parte, Mario Blanco define la negociación colectiva de la siguiente manera:

---

<sup>43</sup> Cabanellas de las Cuevas, Guillermo. (2006). Diccionario Jurídico Elemental. 18 ed. Buenos Aires Argentina: Heliasta. p. 255.

<sup>44</sup> Carlos Carro, citado por: Otero Norza, Laura. (2003). Op.Cit.,p.46.

*“...entenderemos por negociación colectiva, los procedimientos y encuentros formales, entre los representantes de los empleadores, por un lado, y los trabajadores o sus organizaciones sindicales, por el otro, con el objetivo final de suscribir acuerdos, actas o convenios, relativos tanto a las condiciones de trabajo, como sobre temas de interés para los sectores involucrados.”<sup>45</sup>*

De acuerdo a lo establecido en el artículo 2 del Convenio sobre la negociación colectiva de la Organización Internacional del Trabajo, esta negociación comprende:

*“...todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de: a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez”.*<sup>46</sup>

En el caso de nuestro país, el Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público<sup>47</sup>, es la única normativa que hace alusión específica al proceso de negociación.

En el Capítulo IV del citado Reglamento se establece el procedimiento negocial, así por ejemplo los artículos 9 y 10 señalan:

---

<sup>45</sup> Blanco Vado, Mario. Op.Cit., p. 54

<sup>46</sup> Organización Internacional del Trabajo. Convenio Internacional N° 154 sobre el fomento de la Negociación Colectiva, adoptado por la Conferencia Internacional de Trabajo N° 67, Ginebra 1981. (Este convenio aún no ha sido ratificado por nuestro país).

<sup>47</sup> Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, Decreto Número 29576-MTSS del 15 de junio del 2001.

*“Artículo 9*

*La negociación abarcará todos los aspectos y extremos del proyecto que se haya formulado a la administración, debiendo levantarse un acta de cada sesión de trabajo, la cual firmarán los representantes de ambas partes.*

*Artículo 10*

*Además de las actas individuales de cada sesión, al final del proceso negociador se levantará un acta de cierre, donde se recogerá el texto completo de las cláusulas que fueron negociadas....”*

Como se desprende de los artículos en mención, el proceso negociador contemplado en esta normativa, consiste en la presentación de un proyecto de convención colectiva por parte del sindicato a la institución o dependencia correspondiente, posteriormente dicho proyecto es puesto en conocimiento de la Comisión de Políticas para la Negociación de Convenciones Colectivas en el sector público, misma que según lo estipulado en el artículo 13 inciso b del Reglamento supracitado debe establecer una política de negociación indicándose en un acta de cierre cuáles cláusulas del proyecto deben ser desechadas o no pueden negociarse, finalmente en ese marco las partes suscriben la convención colectiva de trabajo.

Ahora bien, analizando los componentes de las anteriores definiciones podemos señalar que la negociación colectiva es entendida como un procedimiento, entre sujetos determinados de la relación laboral (sindicatos u organizaciones de trabajadores, en aquellos países que se autorice la negociación con estas organizaciones y el empleador), cuyo fin -al menos en la concepción que aquí nos interesa- se orienta a determinar las condiciones en las que se desarrollará la relación laboral y en ocasiones a dar solución al conflicto que pueda surgir en esta.

De los conceptos anteriores, se desprende que la titularidad de la negociación colectiva corresponde a los empleadores y sus organizaciones por una parte y a

los sindicatos o en ausencia de estos a las organizaciones representantes de los trabajadores por otra, sujetos en los que recae la autonomía colectiva.

En el caso específico de nuestro país, la titularidad corresponde a los sindicatos de trabajadores y al patrono o sindicatos de patronos, según lo estipulado en el artículo 54 del Código de Trabajo, al referirse este a los sujetos que pueden celebrar una convención colectiva de trabajo.

En lo que respecta a las características de la negociación colectiva Manuel Alonso García señala las siguientes:

*“a) es un procedimiento, una forma empleada para conseguir un objetivo determinado...*

*b) constituye la forma empleada para llegar a un convenio colectivo...*

*c) trata de poner fin a un conflicto o actuar una pretensión, pero no quiere decir que no pueda darse sin la existencia previa de uno o de otra...”<sup>48</sup>*

Finalmente y con base en lo expuesto, plantearemos nuestra propia definición indicando que la negociación colectiva es el procedimiento de diálogo y deliberación a través del cual, se manifiesta la autonomía colectiva que reside en los sindicatos de trabajadores u organizaciones de trabajadores y el empleador, misma que es canalizada en el proceso negociador facilitando la formación de cláusulas convencionales - producto de dicha autonomía- que regulen de una manera más adecuada y con mejores condiciones para la clase trabajadora las relaciones laborales, propiciando un clima de mayor paz social.

De esta manera, la negociación colectiva se convierte en el aspecto dinámico en el que se expresa la autonomía colectiva, al facilitar el proceso negociador la manifestación de ésta, a través del intercambio pacífico de criterios, de la

---

<sup>48</sup> García, Manuel Alonso. Op.Cit. p.660.

deliberación de propuestas y contrapropuestas, que finalmente permitirán a las partes negociadoras autorregular las condiciones de trabajo.

## **1.2. Principios rectores de la negociación colectiva.**

La negociación colectiva crea un espacio que permite a los interlocutores sociales la máxima manifestación de su autonomía colectiva, en razón de esto, es necesario garantizar que el proceso negociador haga posible y efectiva la manifestación de dicha autonomía, toda vez, que en la medida de que se restrinja, interfiera o limite este proceso en esa misma medida se verá afectada la autonomía de los sujetos negociadores.

En razón de lo anterior, y siendo que las cláusulas convencionales que están siendo revisadas por parte de la Sala Constitucional son producto de la autonomía colectiva de los sujetos negociadores, se hace necesario para efectos del presente trabajo hacer referencia a los principios de negociación libre y voluntaria y de negociación de buena fe<sup>49</sup>, que la Organización Internacional del Trabajo ha desarrollado a fin de garantizar la efectividad de la negociación colectiva y con ello el respeto a la autonomía colectiva de las partes negociadoras.

### **1.2.1. Principio de negociación libre y voluntaria.**

El principio de negociación libre y voluntaria constituye un aspecto fundamental de la Libertad Sindical, al respecto el Comité de Libertad Sindical ha señalado:

---

<sup>49</sup>Estos principios han sido desarrollados por la Organización Internacional del Trabajo con base en el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (Convenio N° 98), ratificado por nuestro país mediante la Ley 2561 de 11 de mayo de 1960, por lo que son de acatamiento obligatorio para nuestro país.

*“La negociación voluntaria de convenios colectivos y, por tanto la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación, constituye un aspecto fundamental de los principios de libertad sindical”<sup>50</sup>*

Este principio encuentra sustento jurídico en el artículo 4 del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, que al efecto señala:

*“Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, (...) para estimular y fomentar (...) el pleno desarrollo y uso de procedimiento de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”.<sup>51</sup>*

En cuanto a su contenido se puede señalar que el carácter voluntario de la negociación según lo ha desarrollado el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T conlleva entre otras cosas, la abstención por parte de los sujetos negociadores de aplicar medidas de coacción durante la negociación o bien de establecer coercitivamente un determinado sistema de negociación.

En lo que respecta a la libertad que se debe dar en la negociación colectiva, esta implica por una parte que las partes negociadoras elijan de manera libre el nivel en el que se celebrará la negociación colectiva (sea por rama de producción, empresa etc.).

Por otra parte, esta libertad exige que el proceso de negociación no se vea afectado por injerencias indebidas ni del empleador ni de las autoridades públicas, ya sea antes durante o posterior a la negociación.

---

<sup>50</sup>Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical, Negociación Colectiva. Curso sobre Normas Internacionales del Trabajo, Proyecto Fortalecimiento de la Justicia Laboral para América Central y República Dominicana. (2008). (Disco Compacto) San José, Costa Rica: Organización Internacional del Trabajo. p.197.

<sup>51</sup> Organización Internacional del Trabajo. Convenio Internacional N° 98 sobre el derecho de Sindicación y de negociación colectiva, adoptado por la Conferencia Internacional de Trabajo N° 32, Ginebra 1949.

La aplicación de este principio hace necesario que los sindicatos o las organizaciones de trabajadores, no se encuentren bajo ningún control de la parte empleadora.

El cumplimiento de este principio es esencial para que se desarrolle un verdadero proceso de negociación colectiva y por ende una verdadera manifestación de la autonomía colectiva de las partes negociadoras, en este sentido Bernard Gernigon y Horacio Guido indican:

*“...las pautas en que debe enmarcarse la negociación colectiva para ser viable y eficaz parten del principio de independencia y autonomía de las partes y el carácter libre y voluntario de las negociaciones; abogan por la menor injerencia posible de las autoridades públicas en los acuerdos (...) y dan primacía a los empleadores y sus organizaciones y a las organizaciones sindicales en tanto sujetos de la negociación.”<sup>52</sup>*

En razón de la importancia que el principio de negociación libre y voluntaria reviste, el Comité de Libertad Sindical ha llamado la atención a diversos Estados miembros, entre ellos Costa Rica, sobre ciertas prácticas llevadas a cabo por estos que atentan o restringen dicho principio.

Para efectos de la presente investigación nos limitaremos a señalar aquellas prácticas que se dan con ocasión de la intervención de las autoridades públicas, en la negociación colectiva, por ser las que más repercusión tienen para el tema en estudio.

Las medidas restrictivas aplicadas por las autoridades públicas contra el principio de negociación libre y voluntaria, se han direccionado en los últimos años, a lograr una subordinación de la negociación colectiva a las políticas económicas de los distintos Estados, sobre todo, en los últimos años como consecuencia de la crisis económica mundial, o bien, en el caso de nuestro país más específicamente al manejo de fondos públicos.

---

<sup>52</sup>Gernigon, Bernard Op.Cit. p.38.



En línea con lo anterior, entre las prácticas más frecuentes que durante el proceso negociador atentan contra el principio en mención están:

La exclusión que se realiza por parte de las autoridades públicas de determinadas materias del ámbito de negociación, así por ejemplo, en el caso de nuestro país el Reglamento de Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público<sup>53</sup>, establece en su artículo 3 una lista de materias que pueden ser objeto de negociación.

En la práctica tal y como tendremos ocasión de analizar más adelante, la Comisión de políticas para la negociación de convenciones colectivas en el sector público, rechaza la negociación de aquellas cláusulas que traten sobre materias no contempladas en dicho artículo.

Estableciéndose así, una primera limitación a la autonomía colectiva de los interlocutores sociales, al restringirse por parte de la Comisión las materias sobre las que puede negociar.

En este punto, es importante señalar que las cláusulas convencionales que versan sobre materias que revisten un contenido económico son las que con mayor frecuencia la Comisión rechaza y son a la vez, las que más han sido cuestionadas y anuladas por parte de la Sala Constitucional, como tendremos ocasión de desarrollar con mayor detalle más adelante.

Por otra parte, el Comité de Libertad Sindical ha indicado que las autoridades públicas no deben intervenir en la redacción de los convenios colectivos, toda vez, que las partes de la negociación colectiva deben libremente determinar la redacción de los mismos.

---

<sup>53</sup> Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, Decreto Número 29576-MTSS del 15 de junio del 2001.

A lo sumo la intervención que realice las autoridades públicas en esta materia, debe estar referida en todo momento a una mera ayuda técnica, esto con el fin de no infringir la libertad de las partes durante la negociación en menoscabo de la autonomía colectiva de estas.

En este sentido el Comité de Libertad Sindical ha indicado:

*“La intervención de un representante de la autoridad pública en la redacción de los convenios colectivos, si no se limita a un papel de mera ayuda técnica, parece inconciliable con el espíritu del artículo 4 del Convenio núm. 98”<sup>54</sup>*

En relación a este tema, se debe señalar que la Sala Constitucional, en la revisión de ciertas cláusulas cuya redacción da un margen de discrecionalidad a la institución pública para el otorgamiento de algún beneficio a los trabajadores de ésta, ha anulado las cláusulas en algunos casos y en otros ha indicado que la cláusula deber ser interpretada en armonía con los principios constitucionales.

Con ocasión de la revisión que realiza la Sala Constitucional de las cláusulas convencionales, los sindicatos han tenido que preocuparse mucho más por la redacción de las cláusulas ya que de ésta dependerá en buena medida si estas se anulan o no.

Ahora bien, en cuanto a las prácticas violatorias al principio de negociación libre y voluntaria, que se dan por parte de autoridades públicas una vez finalizado el proceso negociador, se encuentra las medidas de suspensión o derogación de cláusulas de convenios colectivos vigentes libremente pactados, tema de la presente investigación.

---

<sup>54</sup> Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical, Negociación Colectiva. Op.Cit. p. 212.

El Comité de Libertad Sindical, ha manifestado su desaprobación en el uso de medios- administrativos, ejecutivos o judiciales- por parte de los Estados, para suspender o derogar cláusulas de convenios colectivos vigentes que fueron pactados libremente, por considerar que las mismas no se ajustan a la política económica del país, lo que ha sido considerado contrario al principio de negociación libre y voluntaria, sumamente perjudicial para las relaciones laborales al provocar cierta desestabilización de estas y pérdida de confianza de los trabajadores en sus sindicatos.

En el caso de nuestro país, esta práctica se ha venido desarrollando desde hace varios años por medio de la vía judicial, a través de la interposición -por parte de distintos sujetos privados e instituciones estatales- de acciones de inconstitucionalidad contra múltiples cláusulas de convenciones colectivas negociadas en el sector público, lo que ha provocado la anulación de muchas de ellas, por considerar la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que las mismas no se ajustan a los principios constitucionales de igualdad, legalidad, proporcionalidad, razonabilidad en perjuicio del buen manejo de fondos públicos, tema que desarrollaremos con mayor profundidad en el Título Segundo de la presente investigación.

Finalmente el Comité de Libertad Sindical, ha señalado que en aquellos casos en los que se restrinja de alguna manera el principio de negociación libre y voluntaria, por políticas de estabilización económica de los Estados ante una crisis económica, estas medidas deben ser de carácter excepcional y no exceder de un periodo razonable, debiendo ser acompañadas además, por garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores, a fin de evitar, que estas medidas se conviertan en la práctica, en una forma de eliminar paulatinamente el derecho a la negociación colectiva.

Podemos concluir señalando, que el cumplimiento de este principio durante la negociación colectiva es fundamental para garantizar que las cláusulas convencionales que se plasmen en una convención colectiva de trabajo, sean el resultado de la manifestación real de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales.

Toda vez que como se ha indicado, las restricciones que se hagan a la negociación colectiva, repercuten de manera directa en la autonomía colectiva de las partes negociadoras, ocasionando efectos perjudiciales para las relaciones laborales, tal y como lo ha indicado el Comité de Libertad Sindical:

*“... la utilización de restricciones (...) a la negociación colectiva sólo puede tener a largo plazo una influencia perjudicial y desestabilizadora de las relaciones profesionales, dado que priva a los trabajadores de un derecho fundamental y de un medio para la defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales”<sup>55</sup>.*

### **1.2.2. Principio de negociación de buena fe.**

El principio de negociación de buena fe es el otro principio rector de la negociación colectiva, a través del cual, se busca mantener un relación de confianza entre las partes de la negociación a fin de desarrollar relaciones laborales más armoniosas.

La *buena fe* ha sido tradicionalmente clasificada por la doctrina como un término jurídico indeterminado, cuyo contenido es relativo al desarrollársele a partir de consideraciones éticas y morales, que en buena medida se ven influenciadas por circunstancias políticas, económicas, culturales, sociales y religiosas.

De esta manera, la buena fe puede ser relacionada desde una perspectiva amplia con conceptos como: *rectitud, honradez, buen proceder*.<sup>56</sup>

El principio de negociación de buena fe ha sido definido por Esther Sánchez como:

---

<sup>55</sup>Ídem.

<sup>56</sup> Cabanellas de las Cuevas, Guillermo. Op. Cit., P.52.

*“...el deber que compele a las partes a acceder a las negociaciones con una mente abierta y a realizar un razonable esfuerzo para alcanzar un ámbito común de acuerdo y que, en definitiva, vendría a dar sentido y efectividad (...) atribuyéndole continuidad y contenido real a la acción negociadora.”<sup>57</sup>*

Se debe señalar, que este principio puede ser entendido en un sentido positivo - de hacer- como el mencionado con anterioridad, en el cual se entiende que se negocia de buena fe cuando las partes realicen todos los esfuerzos posibles por llegar a un acuerdo mediante un verdadero proceso de negociación.

La buena fe está relacionada así con la voluntad sincera y leal de las partes al negociar, manifestándose *desde una perspectiva interna, a través de la cual debe desarrollarse ese animus colaborador y abierto, y desde una perspectiva externa, de forma que mediante diversos procedimientos y técnicas estratégicas se dote al proceso negocial de la flexibilidad suficiente para que, siempre desde la asunción del papel activo, espontáneo y libre, sea posible la conclusión de un acuerdo*.<sup>58</sup>

O bien, en un sentido negativo - de no hacer- en el cual la buena fe implica la no realización de ciertas conductas por parte de los sujetos negociadores, tales como acciones que retrasen injustificadamente el desarrollo de las negociaciones, o conductas fraudulentas que busquen engañar a la otra parte negociadora.

En este sentido se ha indicado:

---

<sup>57</sup> Sánchez Torres, Esther. (1999). El Deber de Negociar y la Buena Fe en la Negociación Colectiva. 1ed. Madrid España: Consejo Económico y Social. p 98.

<sup>58</sup> *Ibíd.* p 138.

*“Se negocia de buena fe cuando no se defrauda o abusa de la confianza del otro, cuando se guarda fidelidad a la palabra dada y cuando las partes son colaboradoras y solidarias.”<sup>59</sup>*

Con base en lo antes expuesto, se puede señalar que el principio de negociación de buena fe implica que las partes concurren al proceso negociador con disposición de cooperar entre sí y con una mente abierta a la persuasión que permita alterar o modificar las propuestas que se realicen a lo largo del proceso de negociación colectiva.

Negociar desde la óptica de la buena fe es *jugar al conflicto en la cooperación*.<sup>60</sup> Por otra parte, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que la buena fe en la negociación colectiva, conlleva al cumplimiento obligatorio de lo pactado por las partes:

*“El respeto mutuo por los compromisos asumidos en los acuerdos colectivos es un elemento importante del derecho de negociación colectiva y debería ser salvaguardado para establecer relaciones laborales sobre una base sólida y estable”<sup>61</sup>*

En este sentido, se debe recordar que la negociación colectiva es un proceso de concesiones mutuas, es decir, las partes renuncian a ciertas propuestas con el fin de obtener otras que consideran más prioritarias, logrando así establecer al final de la negociación un equilibrio entre lo concedido y lo cedido, que es conocido como el equilibrio interno del convenio colectivo o bien en nuestro caso de la convención colectiva de trabajo.

---

<sup>59</sup> Revista interdisciplinaria de mediación y resolución de conflictos. <http://www.revistalatrampa.com.ar> [Consulta: 2 de octubre de 2008]

<sup>60</sup> Ídem.

<sup>61</sup> Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical, Negociación Colectiva Op.Cit. p.201.

En razón de ese equilibrio interno las partes requieren seguridad en cuanto a que los compromisos adquiridos se mantendrán por el plazo de vigencia de la convención colectiva, ya que de no ser así, se habría cedido algún derecho sin obtener ninguna contraprestación. Por esta razón, en ocasiones los mismos sujetos negociadores establecen los mecanismos que se aplicarán en caso de que no se pueda cumplir alguno de los compromisos asumidos.

Estos mecanismos revisten importancia para efectos de la presente investigación, en lo que respecta al manejo de fondos públicos, argumento que ha permitido a la Sala Constitucional ejercer el control de constitucionalidad sobre las cláusulas convencionales.

Lo anterior por cuanto, al cumplir el Estado la doble función de empleador y de fiscalizador del manejo de fondos públicos, bien podría el representante de la institución negociante - que dicho sea de paso no participa de los beneficios de la convención colectiva-, establecer junto al sindicato mecanismos aplicables para casos excepcionales en los que la institución no pueda cumplir con lo estipulado en cláusulas de contenido económico, debido a alguna situación particular que se presente posterior a la suscripción de la convención colectiva de trabajo<sup>62</sup> y que vuelva imposible el cumplimiento de lo pactado, en este supuesto estaríamos ante casos que afectan la eficacia del contenido de las cláusulas convencionales más no su validez.

En este sentido, y con relación al tema en estudio los Magistrados Ana Virginia Calzada y Gilbert Armijo han indicado:

*“...basados en la buena fe negocial, que contribuye al compromiso de ambas partes de respetar lo pactado y entendiendo que en caso de imposibilidad de cumplimiento de lo ahí estipulado, las partes tengan*

---

<sup>62</sup>No se debe dejar de indicar, que ya de por sí la eficacia de este tipo de cláusulas está supeditada a la aprobación legislativa o reglamentaria del presupuesto de la respectiva institución.

*claros los mecanismos de reforma o anulación, que para el caso son, el de Denuncia, o en su defecto el proceso de lesividad*<sup>63</sup>

Ahora bien, la aplicación de estos mecanismo u otros que válidamente las partes hayan estipulado en ejercicio de su autonomía colectiva, serían aplicables en supuestos en los que sobrevenga un impedimento por un caso fortuito o una fuerza mayor, como podría ser por ejemplo, una política de estabilización financiera ante una crisis económica, que haga imposible que la institución pueda cubrir el contenido económico de la cláusula sin afectar a la institución o al servicio público que brinda, en todo caso en estos supuestos lo que estaría en discusión es la eficacia de la cláusula convencional no su validez.

Pese a que estos mecanismos podrían aplicarse, lo cierto es que en nuestro país no ha sido frecuente que se discuta sobre la imposibilidad de hacer efectivo lo pactado en cláusulas convencionales que por su naturaleza impliquen un giro de fondos públicos.

En esta línea de pensamiento, otro tema vinculado con el principio de negociación de buena fe que se relaciona con el tema del manejo de fondos públicos, es el del derecho de información.

El derecho de información en el marco de la negociación colectiva, establece la necesidad de que las partes negociadoras dispongan de las informaciones necesarias para poder negociar con conocimiento de causa.

Este derecho en lo que respecta a la negociación colectiva, ha sido tratado por la Organización Internacional del Trabajo en la Recomendación N° 163 sobre el fomento de la negociación colectiva<sup>64</sup>, misma que en su Título II sobre Medios para Fomentar la Negociación Colectiva punto 7 establece en lo que nos interesa:

---

<sup>63</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 03002 de las diez horas con cuarenta minutos del nueve de marzo de dos mil seis.

<sup>64</sup> Organización Internacional del Trabajo. Recomendación N° 163 sobre el Fomento de la negociación colectiva, adoptada por la Conferencia Internacional de Trabajo N° 67, Ginebra 1981.



*“... las organizaciones de trabajadores, los empleadores-públicos y privados – deberían proporcionar las informaciones acerca de la situación económica y social de la unidad de negociación y de la empresa en su conjunto que sean necesarias para negociar con conocimiento de causa; (...)*  
*b) las autoridades públicas deberían proporcionar las informaciones necesarias sobre la situación económica y social global del país y de la rama de actividad en cuestión, en la medida en que la difusión de tales informaciones no resulte perjudicial para los intereses nacionales....”*

A través del derecho de información se establece una mayor igualdad entre las partes de la negociación, sobre la importante de éste, indica Eva Garrido:

*“...la información sustenta, a la vez que explica, la posición de cada parte en la relación jurídica negociadora y su misma orientación, de tal modo que sin una adecuada posesión de la información por quien la requiere a los efectos negociadores puede verse defraudado el interés que se persigue satisfacer con la negociación, mermada la posición negociadora, y en definitiva negadas las posibilidades reales de un ejercicio efectivo del derecho a la negociación.”<sup>65</sup>*

En torno al tema de la presente investigación, el derecho de información puede ser importante en lo concerniente al tema de fondos públicos, toda vez, que en el marco de la negociación colectiva se puede informar al sindicato sobre la situación económica de la institución o bien del país en general, a fin de que estos tengan una posibilidad más apegada a la realidad de autotutelar sus intereses, de formular de una mejor manera sus pretensiones durante la negociación.

---

<sup>65</sup> Garrido Pérez, Eva. (1995). La Información en la Empresa. Madrid España: Consejo Económico Social. p. 288

En suma, la importancia que el principio de buena fe tiene para el tema en estudio se asienta en el hecho de que a través de este se busca establecer relaciones a partir de una base sólida, estable, de confianza entre las partes negociadoras que hace que estas estén dispuestas a realizar todos los esfuerzos necesarios para llegar a un acuerdo, conscientes de que deben ceder en algunas de sus pretensiones a fin de alcanzar otras, lo que aceptan con la certeza de que lo pactado va a ser cumplido, situación que se ve vulnerada con la anulación de cláusulas, toda vez, que esta puede afectar el equilibrio interno del convenio e indiscutiblemente afecta la confianza de los trabajadores en la negociación colectiva y de las propias partes negociadoras, quienes verían vulnerada la buena fe negocial.

### **1.3. Del proceso de negociación colectiva del sector público en Costa Rica.**

Para efectos del presente estudio es importante referirnos brevemente al proceso de negociación colectiva en el sector público, a fin de comprender de manera más integral el proceso previo que se ha seguido con muchas de las cláusulas revisadas y anuladas por la Sala Constitucional.

Se puede indicar, que la negociación de convenciones colectivas en el sector público de nuestro país ha pasado al menos por tres momentos históricos distintos: de tolerancia, prohibición y restricción.

Las negociaciones colectivas en el sector público se empezaron a negociar gradualmente en la década de los setentas.

Con la entrada en vigencia de la Ley de la Administración Pública en el año 1979, por medio de los dictámenes de la Procuraduría General de la República y el Consejo de Gobierno se empieza a eliminar la posibilidad de negociar convenciones colectivas en el sector público, salvo para las Universidades estatales y las Municipalidades por la autonomía que estas gozan.

Esto hace que los empleados públicos empiecen a utilizar los laudos arbitrales ante la imposibilidad de negociar convenciones colectivas, no obstante, esta vía es eliminada en el año 1992 mediante la resolución 1696 de Sala Constitucional donde se estableció la imposibilidad de llevar a cabo procesos de resolución de los conflictos colectivos en el sector público, entre ellos los laudos arbitrales.

En este sentido lo impuesto por la Sala Constitucional significó *que los funcionarios del Estado no podrán hacer uso de los procedimientos arbitrales, de conciliación judicial y de arreglo directo que establecen las normas declaradas inconstitucionales, es decir son nulos los laudos en el sector público. Al mismo tiempo la sentencia deja una laguna en cuanto a las negociaciones colectivas en el sector público.*<sup>66</sup>

Ese mismo año el gobierno dicta el Reglamento de Negociación Colectiva en el Sector Público<sup>67</sup>, no obstante este no aporta una solución al problema que se venía presentando.

En el año 2000 producto de una consulta judicial facultativa realizada por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Constitucional mediante la resolución número 4453 se pronuncia sobre la posibilidad de realizar negociaciones colectivas en el sector público indicando en lo que interesa:

*“en el sector público sólo pueden celebrar convenciones colectivas de trabajo los servidores que no participan en la gestión pública”.*

Sobre esta sentencia, indica Fernando Bolaños:

*“...aún para el sector laboral (no funcional o no estatutario), la negociación colectiva se encontraría bastante limitada, en el sentido de que no resulta equiparable a la situación que encontraríamos ante un patrono particular, puesto que por esa vía, no pueden dispensarse*

---

<sup>66</sup> Gaitán González, Beatriz. (2002) *Op.Cit.* p 129.

<sup>67</sup> Reglamento de Negociación Colectiva de los Servidores Públicos, publicado en la Gaceta N° 45, del 5 de marzo de 1993.

*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...”<sup>68</sup>*

En línea con lo anterior y debido al clima de inseguridad jurídica que estas resoluciones habían propiciado entre los trabajadores del sector público, en torno a la posibilidad de negociar convenciones colectivas, mediante la resolución número 9690 del año 2000 de la Sala Constitucional se pronunció indicando:

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

Con base en las resoluciones de la Sala Constitucional, el derecho a negociar convenciones colectivas estaría excluido en primer término solo para aquellos empleados que participen de la “gestión pública”, ahora bien, según lo señalado por la misma Sala Constitucional la delimitación de cuales funcionarios ejercen función pública le corresponde realizarla a cada ente público en el ejercicio de sus competencias, o bien, en última instancia a los tribunales de justicia al dirimir conflictos que se susciten con ocasión de la decisión adoptada por la administración.

---

<sup>68</sup> Bolaños Céspedes, Fernando. Estado Actual de la Negociación Colectiva en el Sector Público. (2001) Dr. Gerardo Trejos Salas ( editor).Estudios de Derecho Colectivo Laboral Costarricense: Editorial Juricentro. P.46.47.

En un sentido similar, la Procuraduría General de la República ha indicado la imposibilidad de pronunciarse por vía de dictamen sobre la delimitación de aquellos puestos excluidos de la negociación colectiva, señalando que esta potestad corresponde al ente público en su condición de patrono.

Según la observación realizada por la Comisión de Expertos de la O.I.T estos fallos provocaron confusión, incertidumbre e incluso inseguridad jurídica en torno a la negociación colectiva en el sector público, ya que la delimitación de aquellos funcionarios que quedan excluidos de la negociación debe ser valorada en cada caso concreto.

No obstante lo anterior, la propia Sala Constitucional ha venido sentando indicios de lo que podría entenderse como funcionarios que participan de la gestión pública, señalando que podría ser aquellos que tienen una especial ubicación jerárquica institucional como empleados de confianza o aquellos que ocupen cargos de alto nivel, dirección y responsabilidad, lo anterior, por cuanto estos podrían entrar en conflicto de intereses.

Este punto reviste importancia para la presente investigación, toda vez, que a raíz de las resoluciones señaladas se ha establecido la imposibilidad de los jefes de las instituciones de participar de los beneficios adquiridos mediante la negociación colectiva, en razón de que estos participan de la gestión pública, esto ha venido a colocarlos en una situación de mayor objetividad como representantes del Estado en el papel de empleador durante el proceso negociador.

Desde esta óptica, se podría evitar que se cometan abusos en la negociación y que los jefes pacten todo tipo de cláusulas que comprometan el buen manejo de fondos públicos, al favorecerse ellos también de estos beneficios. De esta manera, al no participar de la negociación los jefes estarían en una mayor capacidad de velar por los intereses de la institución y del mismo Estado al que en última instancia representan.

Ahora bien, producto de las restricciones que a través de las resoluciones mencionadas se empezaron a dar para la negociación colectiva en el sector público, en el año 2001 se publicó mediante el decreto número 29576-MTSS el Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público –en adelante reglamento-.

Este reglamento vino a regular no solo las materias que pueden negociarse, sino además, el procedimiento que deben seguir las partes<sup>69</sup> en la negociación dentro del sector público.

Ahora bien, con la finalidad de analizar con mayor detalle lo que en la práctica ha venido a representar esta normativa, utilizaremos como ejemplo uno de los últimos procesos de negociación colectiva que se han llevado a cabo de acuerdo al Reglamento supracitado, este es el que iniciara desde el año 2008 el sindicato Afumitra<sup>70</sup>, mismo que al mes de mayo del año 2009 aún se encuentra en trámite.

En su artículo 3 el Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, enlistan las materias que pueden ser objeto de negociación colectiva, mencionándose entre otras:

- a) Derechos y garantías sindicales para dirigentes sindicales.*
- b) Aplicación, interpretación y reglamentación de la misma convención colectiva.*
- c) Aplicación de sanciones disciplinarias siempre y cuando no se haga una renuncia tácita o expresa de facultades legales o reglamentarias.*

---

<sup>69</sup> En su artículo 1 el Reglamento de Negociación Colectiva de Convenciones Colectivas en el Sector Público, establece el ámbito de aplicación de la normativa indicando en lo que interesa: “... este Reglamento será aplicado a todo el personal de: a) Empresas Públicas del Estado o pertenecientes a alguna de sus instituciones; b) Instituciones del Estado que por su régimen de conjunto y por los requerimientos de su gira puedan estimarse como empresas industriales o mercantiles comunes, (...) Igualmente, podrá aplicarse esta reglamentación a los obreros, trabajadores y empleados del resto de la Administración Pública...”.

<sup>70</sup> Sindicato Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- d) Fiscalización de regímenes de ingreso, promoción y carrera profesional.*
- e) Elaboración interna de manuales descriptivos de puestos, aplicación interna de procedimientos para asignación, reasignación, recalificación y reestructuración de puestos.*
- f) Medidas seguridad e higiene y salud ocupacional.*
- g) Procedimientos y políticas de becas y estímulos laborales.*
- h) Establecimiento de incentivos salariales a la productividad.*
- i) Asignación, cálculo y pago de pluses salariales, tales como: dedicación exclusiva, disponibilidad, desplazamiento, etc.*
- j) Beneficios o incentivos suplementarios que no excedan el ámbito de competencia del órgano administrativo que suscribe la convención.”*

El Reglamento hace referencia a las materias que pueden ser objeto de negociación, si bien, de acuerdo al inciso j se pueden negociar otros beneficios o incentivos distintos a los señalados en el artículo 3, siempre que estos no exceda el ámbito de competencia del órgano que suscribe la convención, lo cierto es que en la práctica la Comisión rechaza cláusulas cuya materia no esté estipulada en el artículo en mención, así por ejemplo, sobre un incentivo por confidencialidad que propuso Asumitra en el proyecto de convención colectiva, la Comisión de políticas para la negociación de convenciones colectivas en el sector público- en adelante comisión- indicó:

*“Artículos 21 a 26. El incentivo de confidencialidad no está contemplado en el Estatuto de Servicio Civil, ni en las materias que se pueden negociar de acuerdo al Decreto N° 29576-MTSS.”*

De esta manera, se está limitando la autonomía colectiva de las partes al restringir las materias sobre las que estas pueden negociar.

Por otra parte, la negociación de aquellas materias que el reglamento reconoce como “negociables” queda sujeta a que las cláusulas convencionales se ajusten a

lo que establezcan las normas legales, reglamentarias e incluso las directrices generales de la Autoridad Presupuestaria y normas del Estatuto de Servicio Civil.

Así por ejemplo, en las observaciones realizadas por la Comisión en el caso del proyecto de convención colectiva de Asumitra se señaló entre otras cosas:

*“Acta 013-2008*

*Artículo 19: debe ajustarse al Decreto Ejecutivo N° 24025, artículos 12 y 13.(...)*

*Acta 014-2008*

*Artículo 31: este artículo riñe con lo establecido en el artículo 39 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil...*

*Acta 015-2008*

*Artículo 96: este artículo riñe con lo establecido en el artículo 39 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil....”*

Tal y como se desprende de las observaciones realizadas a las cláusulas convencionales propuestas a diferencia de lo que establece el Código de Trabajo, no solo están sujetas al respeto de derecho mínimos consagrados en esa normativa o bien en la Constitución Política, sino además a reglamentos y directrices que son dictados por la administración que juega a su vez el papel de empleador.

Por otra parte, la comisión realizó observaciones en torno a cláusulas convencionales que eran una reproducción de normas, así por ejemplo se indicó:

*“Artículo 33: ya está regulado por Ley N° 8665, del 10 de setiembre de 2008...*

Adicionalmente, rechazó la negociación de cláusulas que no estén contempladas en la normativa del Estatuto de Servicio Civil, señalando:

*“Acta 014-2008*

*Artículo 20. El incentivo por desempeño laboral no está contemplado en la normativa que contiene el Estatuto de Servicio Civil.*



De esta manera, la comisión hace observaciones de forma paralela tanto por materias que ya están reguladas como por aquellas que no lo están, prohibiendo estas últimas situación que contraviene el espíritu mismo de la autonomía colectiva, cual es buscar una mejora continua de los derechos y condiciones de los trabajadores, planteando de alguna manera la poca relevancia de negociar las primeras.

Así las cláusulas convencionales se encuentran subordinadas a diferentes normas no solo de rango legal, sino además administrativo, ahora bien, si tomamos en cuenta que en nuestro país existe abundante normativa en torno a muchas de las materias que el Reglamento contempla como negociables, el ámbito real de negociación se restringe significativamente, coartando la autonomía colectiva de las partes y el derecho a una negociación colectiva libre y voluntaria.

Adicionalmente, el Lic. Franklin Benavides dirigente sindical de Afumitra indica con respecto a este tema que:

*“... un total de 33 artículos del Proyecto de Convención fueron considerados por la Comisión como “no negociables” porque las materias a que corresponden está regulados por ley o por reglamento (...) de los 38 artículos que la Comisión considera como regulados, 23 corresponden a incentivos salariales o materia de ascensos y 6 a jornada laboral y descansos”.<sup>71</sup>*

Como puede verse, la mayoría de cláusulas convencionales que la Comisión rechazó para ser negociadas son regulaciones que tienen contenido económico.

A efectos de la presente investigación, esta práctica es relevante en el tanto se denota que ya desde el proceso mismo de negociación se da una clara restricción a pactar cláusulas de naturaleza pecuniaria, por lo que las que logren ser aprobadas y suscritas en la convención colectiva han pasado por un control previo importante.

---

<sup>71</sup> Entrevista Licenciado Franklin Benavides, dirigente sindical Sindicato Asumitra, 24 de abril de 2009.

En este sentido, se debe indicar que una solución viable a efectos de que se permita un margen mayor de negociación en torno a cláusulas de contenido pecuniario podría darse aplicando algunas de las propuestas que desde el año 1994 ha dado la Comisión de Expertos, mismas que han sido reiteradas por el Comité de Libertad en el sentido de:

*“...a juicio de la Comisión son compatibles con el Convenio las disposiciones legislativas que habilitan al Parlamento o al órgano competente en materias presupuestarias para fijar un abanico salarial que sirva de base a las negociaciones, o establecer una asignación presupuestaria global en cuyo marco las partes puedan negociar las cláusulas de índole pecuniario”<sup>72</sup>*

De esta manera, podría darse un margen presupuestario que permita a las partes negociar cláusulas de índole pecuniaria dentro de este.

Sumado al control que la Comisión realiza, el artículo 4 del reglamento supracitado establece:

*“Es entendido que, cuando se trate de erogaciones que afecten el Presupuesto Nacional o el de una institución o empresa en particular, toda convención colectiva queda sujeta no solo a las restricciones que establece este Reglamento sino también al acatamiento de las normas constitucionales en materia de aprobación de presupuestos públicos, las que en caso de haber sido irrespetadas implicarán la nulidad absoluta de lo negociado.”*

Como se desprende del artículo supracitado, la eficacia de las cláusulas que contemplen algún beneficio pecuniario queda supeditada además, a que las partidas presupuestarias para pagarlas sean aprobadas por la Asamblea Legislativa o bien por la Contraloría General de la República, dependiendo de la institución que negocie.

---

<sup>72</sup> Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical, Negociación Colectiva. OP.Clt.p220.

Otro aspecto de gran relevancia establecido por el Decreto en mención es la creación de una Comisión de Políticas para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público, de acuerdo al artículo 12 del Reglamento en mención esta comisión está integrada por:

- a) *El ministro de Trabajo y Seguridad Social o el Viceministro del ramo, quien la presidirá.*
- b) *El Ministro de Hacienda o el Viceministro.*
- c) *El Ministro de la Presidencia o el Viceministro.*
- d) *El Director General del Servicio Civil o quien lo sustituya temporalmente en el cargo.*
- e) *Un representante de nivel jerárquico de la entidad que va a negociar la convención colectiva.*

Como se desprende del artículo supracitado, la representación sindical no forma parte de la Comisión de marras, su papel se limita a realizar el proyecto de convención colectiva que va ha ser conocido por dicha Comisión, la no participación del sindicato en la Comisión se puede justificar si tomamos en cuenta que la comisión vendría a representar al Estado y a velar por los intereses de este.

Ahora bien, el artículo 13 del Decreto establece entre las atribuciones de la Comisión la de **definir la política de negociación para el caso concreto tomando en cuenta las posibilidades legales y presupuestarias**, una primera acotación que debe realizarse en cuanto a este tema, gira en torno al hecho de que la política de negociación que ha de seguirse es fijada de manera unilateral por las diversas instituciones que representan al Estado, sin que medie la participación del sindicato, situación que podría estar avalada en el hecho de que tal y como lo ha indicado el Comité de Libertad Sindical en el sector público la negociación colectiva puede ejercerse con cierto grado de flexibilidad, por lo que la comisión en representación del Estado podría sentar una línea de negociación, o como se ha indicado antes un abanico presupuestario dentro del cual se desarrolle la negociación sin que esto implique una violación al principio de negociación libre y voluntaria.

No obstante lo anterior, en la práctica esta atribución concedida a la comisión va más allá de fijar una política, si por esta entendemos una estrategia o lineamiento para negociar, ya que en la realidad la participación de la Comisión se ha traducido en una verdadera revisión pormenorizada no solo del contenido, sino además de la propia redacción de las normas convencionales, así por ejemplo, en un buen número de observaciones realizadas al proyecto de convención colectiva de Asumitra, la Comisión realizó indicaciones respecto a la redacción de las cláusulas:

*“Artículo 1: para un mejor entendimiento, en los artículos sucesivos debe utilizarse la frase....*

*Artículo 7: debe mejorarse la redacción, pues no es conveniente que se señale en una convención colectiva que los recursos del Ministerio son escasos.*

*Artículo 10: debe modificarse la frase relación laboral por relación de servicio.*

*Artículo 94: se recomienda que las gestiones se hagan siempre por escrito.”*

Se puede indicar que la Comisión en la práctica, no fija en realidad una política de negociación, sino más bien, realiza un control administrativo sobre el fondo y la forma de cada cláusulas del proyecto de convención colectiva presentado, emitiendo opinión y girando instrucciones detalladas a la parte patronal sobre la posición que ha de tener con respecto a las cláusulas convencionales, indicando las correcciones que deben realizarse, o bien, rechazando del todo las que considera no pueden ser negociadas.

Lo anterior, contraviene sin duda lo que ha señalado para estos casos el Comité de Libertad Sindical en el sentido de que la intervención de un representante de la autoridad pública en la redacción del convenio colectivo, debe limitarse a una mera ayuda técnica, situación que en el caso en análisis sobrepasa a esta, esto por cuanto, cualquier otro tipo de intervención sería irreconciliable con el principio de negociación libre y voluntaria.

Ahora bien, por la forma en que la Comisión realiza la revisión de cláusulas del proyecto y pese a que en el Reglamento en mención no se establece que lo dictaminado por esta sea vinculante para las partes, lo cierto es que en la práctica sería difícil que el representante patronal se aleje de lo indicado por la Comisión.

De esta manera, en la práctica se da un control a priori que restringe la autonomía colectiva de las partes violentando el principio de negociación libre y voluntaria.

Finalmente, posterior al análisis desarrollado se puede realizar dos precisiones de interés para la presente investigación:

La primera referida al hecho de que el jerarca de la institución en donde se negocia la convención colectiva de trabajo, no va a participar de los beneficios que se logren pactar en esta, lo que podría repercutir en una mayor objetividad de este en el momento de la negociación como representante del Estado que debe velar por los intereses públicos.

Por otra parte, la Comisión de Políticas para la negociación de convenciones colectivas en el sector público está conformada por representantes de diversos Ministerios del Estado, mismos que tendrían que velar por los intereses de este, sumado a esto, en la práctica dicha Comisión realiza una revisión exhaustiva y pormenorizada de cada cláusula, realizando un control previo de todo aquello que se pretenda negociar.

Así las cosas, la negociación colectiva que se da en el sector público actualmente en nuestro país, cuenta con los suficientes elementos e instancias que pueden y deben velar por los intereses del Estado, por lo que estas pueden realizar un control adecuado sobre los fondos públicos que puedan verse involucrados en la negociación de cláusulas convencionales, lo anterior, sin que esto conlleve a una restricción excesiva de la posibilidad de negociación de cláusulas de contenido pecuniario.

## 2. Aspecto Estático: Convención Colectiva de Trabajo.

### 2.1 Concepto

La convención colectiva de trabajo es el instrumento jurídico mediante el cual se materializa o exterioriza la autonomía colectiva, constituyendo el producto típico de esta.

En este sentido, el autor mexicano Mario de la Cueva manifiesta que el derecho laboral colectivo impone una trilogía jerárquica de sus instituciones en cuya cúspide se encuentran las convenciones colectivas, *que son, en consecuencia, la institución suprema del derecho colectivo, porque son el recipiente que contiene las condiciones de prestación de los servicios, fin último del movimiento obrero y del derecho de trabajo.*<sup>73</sup>

Continúa indicando este autor que las convenciones colectivas constituyen:

*“la primera expresión de un derecho orientado hacia la justicia social, la figura jurídica que serviría a la clase trabajadora para tratar de cumplir la finalidad inmediata del derecho de trabajo, a la que hemos caracterizado como la elevación permanente de las condiciones de vida de los hombres”*<sup>74</sup>

Otra acepción acertada de este instituto jurídico es la propuesta por Mario Blanco, cuando establece que se debe entender por convención colectiva de trabajo:

*“aquel instrumento en el cual, uno o varios sindicatos de trabajadores pactan con un empleador, o con varios empleadores, u*

---

<sup>73</sup> De la Cueva, Mario. El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 1ed. México. Editorial Porrúa S.A.p.375.

<sup>74</sup> Idem.

*organizaciones de empleadores, las condiciones en las cuales deberá de prestación el trabajo uno o varios centros de trabajo y las cuales deberán de tenerse por incorporadas en los contratos de trabajo actuales y futuros”<sup>75</sup>*

En el caso de nuestro país, el artículo 54 de nuestro Código de Trabajo define la convención colectiva de trabajo como aquella 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 relativas a éste.”*

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, mediante la Recomendación sobre los contratos colectivos número 91, ha definido al contrato o convenio colectivo señalando:

*“es todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones representativas, por una parte, y, por otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional”<sup>76</sup>.*

Con base en las anteriores definiciones, se puede indicar que la convención colectiva de trabajo es el instrumento en el cual los trabajadores representados por una organización sindical y el empleador o empleadores plasman las condiciones en las que se van a desarrollar la relación laboral.

---

<sup>75</sup> Blanco Vado, Mario. Centroamérica reformas al Derecho Colectivo de Trabajo. 1ed. San José Costa Rica. ASEPROLA. p. 59.

<sup>76</sup> Organización Internacional del Trabajo. Recomendación número 91 sobre los contratos colectivos adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo N° 34, Ginebra 1951.

Es decir, la convención colectiva de trabajo es el instrumento físico en el que se plasman las autorregulaciones alcanzadas por los interlocutores sociales en ejercicio de su autonomía colectiva.

Ahora bien, en nuestro país la Constitución Política reconoce fuerza de ley a las convenciones colectivas de trabajo, de esta manera el artículo 62 de ese cuerpo normativo señala:

*“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”*

En armonía con el texto constitucional, los artículos 54 y 55 del Código de Trabajo señalan en lo que interesan:

*“Artículo 54.*

*(...)*

*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...”*

*Artículo 55. Las estipulaciones de la convención colectiva tiene fuerza de ley para: ...”*

Como se desprende de la normativa supracitada, las estipulaciones de la convención colectiva de trabajo revisten fuerza de ley, no obstante, tal y como se ha indicado a lo largo del presente trabajo en nuestro país de las cláusulas convencionales no son leyes en sentido formal ni material de la palabra.

La jurisprudencia patria ha desarrollado esta *fuerza de ley* indicando que las cláusulas convencionales son vinculantes en el caso concreto procediéndose a un tipo de inaplicación de las normas ordinarias, en este sentido se ha señalado:



*“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”<sup>77</sup>*

Las cláusulas convencionales al ser fuente primigenia de los derechos laborales, se constituyen como normas primarias de aplicación preferente en las controversias que surjan en las relaciones laborales.

Lo anterior, en el entendido siempre de que estas cláusulas no pueden derogar normas de orden público, por lo que deben respetar los mínimos legales, quedando de esta manera subordinadas a la potestad legislativa del Estado.

En razón de esta fuerza de ley, las cláusulas convencionales adquieren el carácter de derecho objetivo con relación a los contratos individuales de trabajo, teniendo fuerza vinculante entre:

*“...las partes suscriptoras y por ende presentan dos características fundamentales: a) la ignorancia del convenio no es excusa de incumplimiento y b) esos derechos son irrenunciables”<sup>78</sup>*

De esta forma, el contenido de las cláusulas son de acatamiento obligatorio para las partes, repercutiendo en los contratos de trabajo de los trabajadores de la

---

<sup>77</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 854, de las 9:30 minutos del 8 de octubre de 2008.

<sup>78</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 100, de las 3:30 minutos del 18 de enero de 2004.

empresa o institución en donde se suscribe el convenio, sean presentes o futuros sin importar si se encuentran sindicalizados o no.

Esta fuerza de ley que se le reconoce a la convención colectiva, la posiciona como una fuente de derecho de origen profesional, lo que es sin lugar a dudas su principal característica, reflejándose con ello la razón de ser de la autonomía colectiva, al convertirse la convención colectiva de trabajo en el instrumento idóneo por medio del cual los trabajadores adquiere derechos que la legislación común no les ha otorgado.

## **2.2. De la titularidad en la suscripción de convenciones colectivas y su contenido.**

### **Sobre la titularidad.**

En cuanto a la titularidad para la suscripción de convenciones colectivas de trabajo, esta reposa según lo establecido en el artículo 54 del Código de Trabajo sindicato de trabajadores y en el patrono o sindicato de patronos.

En razón de lo anterior, en nuestro país a diferencia de lo que ocurre en otros lugares, los sindicatos tienen una titularidad exclusiva para la suscripción de convenciones colectivas, por lo que no se permite suscribir convenciones colectivas con organizaciones que representen a los trabajadores, sin ser sindicatos propiamente dichos.

En línea con lo anterior, reviste especial importancia señalar que en nuestro ordenamiento jurídico se establece una obligación del patrono de celebrar convenciones colectivas ante la solicitud de un porcentaje determinado de trabajadores sindicalizados, al respecto el artículo 56 del Código de Trabajo, establece:

*“Todo patrono particular que emplee en su empresa, o en determinado centro de producción si la empresa por la naturaleza*

*de sus actividades tuviere que distribuir la ejecución de sus trabajos en varias zonas del país, los servicios de más de la tercera parte de los trabajadores sindicalizados, tendrán obligación de celebrar con el respectivo sindicato, cuando éste lo solicite, una convención colectiva...”*

Relacionado con esto, el inciso d del artículo en mención señala:

*“d) Si transcurrido treinta días después de la solicitud hecha al patrono por el respectivo sindicato para la celebración de la convención colectiva, no hubieran llegado las partes a un acuerdo pleno sobre sus estipulaciones, podrá cualquiera de ellas pedir a los Tribunales de Trabajo, que resuelvan el punto o puntos en discordia”*

Sobre este deber de negociar que ha señalado que el fallo N° 58 de las 15:10 horas del 20 de junio de 1951 de la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia en el caso del Sindicato Trabajadores Agrícolas de las Uruca contra la Caja Costarricense del Seguro Social, indicó: (...) Que el Tribunal Superior de Trabajo ha interpretado rectamente el artículo 56 del Código de la materia al entender que se impone al patrono particular (...) la obligación de celebrar convenciones colectivas(...), obligación esa que no alcanza al Estado o a sus instituciones, pues el término particular que emplea dicho texto circunscribe la obligación a aquellos patronos que no son el Estado o a sus instituciones.<sup>79</sup>

### **Sobre el contenido de la convención colectiva.**

El contenido de la convención colectiva de trabajo es reglamentar las condiciones en las que se desarrolla el trabajo.

---

<sup>79</sup> Mora Retana, Didier. (2004). Las convenciones colectivas de trabajo en el régimen municipal: principales efectos del voto N° 4453-2000 de la Sala Constitucional. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.p27-28.

El artículo 58 del código de rito, enlista los temas que pueden ser abordados en una convención colectiva y las formalidades básicas con las que debe contar este instrumento señalando:

*“En la convención colectiva se especificará todo lo relativo a:*

- a) La intensidad y calidad del trabajo.*
- b) La jornada de trabajo, los descansos y las vacaciones;*
- c) Los salarios;*
- d) Las profesiones, oficios, actividades y lugares que comprenda;*
- e) La duración<sup>80</sup> (...)*
- f) Las demás estipulaciones legales en que convengan las partes (...)*
- g) El lugar y fecha de la celebración de la convención y las firmas de las partes o de los representantes de éstas.*

Aunado a lo anterior, toda convención colectiva debe incluir normas relativas a las garantías sindicales establecidas por la O.I.T. y ratificadas por nuestro país.

Por su parte el Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público (Decreto número 29576-MTSS), como tuvimos ocasión de desarrollar también establece una lista de materias para negociar.

El contenido de la convención colectiva de trabajo doctrinariamente se ha dividido al menos en dos tipos de cláusulas, a saber:

- Cláusulas normativas. Son aquellas que se incorporan a los contratos individuales de trabajo.

---

<sup>80</sup> De conformidad con lo establecido en el Art. 58 inciso e) del C.T., en ningún caso la vigencia de una convención colectiva puede ser inferior a un año ni mayor a tres, no obstante, podrá prorrogarse automáticamente durante un periodo igual al estipulado, si ninguna de las partes la denuncia con un mes de anticipación al respectivo vencimiento.

- Cláusulas obligacionales. Son las que establecen derechos y obligaciones exclusivamente entre las partes que suscribieron la convención colectiva (sindicato y empleador).

Con relación al tema en estudio en la presente investigación, se debe señalar que la Sala Constitucional ha tenido ocasión de revisar tanto cláusulas normativas como obligacionales, anulando cláusulas de ambos tipos.

### **2.3. Homologación de la convención colectiva de trabajo.**

Las formalidades que debe revestir la convención colectiva para que sea válida son tratadas por la doctrina bajo el concepto que se ha denominado: homologación del convenio colectivo.

Al respecto, el artículo 57 del Código de Trabajo señala los requisitos de forma y el trámite que debe seguir la convención colectiva:

*“...la convención colectiva se extenderá por escrito en tres ejemplares, bajo pena de nulidad absoluta. Cada una de las partes conservará un ejemplar y el tercero será depositado en la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, directamente o por medio de la autoridad de trabajo o política respectiva. No tendrá valor legal sino a partir de la fecha en que quede depositada la copia (...) Dicho depósito será comunicado inmediatamente a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para que éste ordene a las partes sujetarse a los requisitos de ley en caso de que la convención contenga alguna violación de las disposiciones del presente Código.”*

Como se desprende de la norma supracitada, para que la convención colectiva surta efectos legales es indispensable que una copia de la misma sea depositada

en la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a fin de que se examine que lo pactado en dicha convención no violenta los derechos mínimos laborales.

A nivel jurisprudencial se ha desarrollado este proceso de homologación indicándose:

*“...Ese procedimiento, posterior al depósito, de ratificación, doctrinariamente se ha conocido como “homologación” del convenio colectivo. (...), nuestro sistema, se enmarca dentro del modelo heterónomo, conforme al cual, como se dijo, una vez cumplidos ciertos actos o requisitos, el convenio colectivo adquiere eficacia...”.*

Con respecto a estos procesos de homologación la O.I.T ha indicado que los mismos deben restringirse únicamente a revisar que los convenios colectivos no posean vicios de forma o infrinjan normas mínimas, ya que aplicar de una manera más extensiva esta revisión sometiendo lo negociado a criterios discrecionales de la administración conllevaría una violación a la autonomía colectiva de las partes negociantes.

En suma, la convención colectiva de trabajo reviste una especial importancia para los trabajadores, toda vez, que se convierte en el instrumento en el cual se plasma los derechos logrados a través del ejercicio de la autonomía colectiva que se orientan a mejorar sus condiciones de trabajo.

## **B. Principales funciones de la autonomía colectiva.**

Una vez establecido el concepto y los medios de canalización y materialización de la autonomía colectiva, este punto se referirá a dos de las principales funciones que históricamente se le han reconocido a la autonomía colectiva en el campo jurídico laboral, por saber: constituir una vía de canalización del conflicto colectivo de trabajo y ser un medio que permite el desarrollo y la adaptación del orden jurídico laboral al entorno social y económico.

## 1. Medio de canalización del conflicto colectivo de trabajo.

Como hemos tenido ocasión de indicar a lo largo del presente trabajo, la historia de la autonomía colectiva es la historia de la lucha de la clase trabajadora por superar las aporías producto de la subordinación de esta clase a la autonomía de la voluntad del empleador.

En toda relación laboral siempre existirán intereses contrapuestos en razón de que los factores de producción: capital y trabajo se encuentran en diferentes manos, dado que es inconcebible que no surjan fricciones y choques que generen conflictos entre trabajadores y empleadores.

El término conflicto en el campo laboral ha sido definido en la acepción que aquí interesa como:

*“oposición de intereses en que las partes no ceden o cual choque o colisión de derechos o pretensiones (...) cuando esta posición se manifiesta entre un grupo de trabajadores y uno o más patronos, se dice que el conflicto además de ser laboral (...) es colectivo por cuanto atañe a la colectividad, (...) en consideración a los derechos e intereses de ese mismo grupo concebido autónomamente.”<sup>81</sup>*

Es así como desde su génesis, la autonomía colectiva ha estado inmersa en el conflicto colectivo de trabajo, mismo que contribuyó a su formación.

Con base en lo anterior, una de las funciones que tradicionalmente se le ha asignado a la autonomía colectiva es la de constituir mediante su ejercicio un medio de pacificación en la relación laboral, esto por cuanto, directa o indirectamente el ejercicio de la autonomía colectiva por parte de los interlocutores sociales ha representado en muchos casos la disminución de las consecuencias de un conflicto colectivo, o bien, su solución definitiva.

---

<sup>81</sup>Benavides, Marjorie y Espinoza Carlos. (2003).Op.Cit. p. 60.

En este sentido Salvador Del Rey, refiriéndose a la negociación colectiva ha señalado que esta:

*“no representa la eliminación del conflicto de intereses en el sistema de relaciones laborales, sino que lo presupone, siendo el objetivo de aquella su canalización”.*<sup>82</sup>

Lo anterior no es de extrañar si se toma en cuenta el papel democratizador que ha desempeñado la autonomía colectiva en las relaciones laborales, al permitir la participación de los trabajadores representados por las organizaciones sindicales en la resolución conjunta con el empleador de los intereses en conflicto.

En cuanto a la democratización que la autonomía colectiva impregna en las relaciones laborales, manifiesta Gino Giugni:

*“contribuye, pues, dinámicamente al proceso de racionalización del conflicto existente entre los derechos sociales integrados en la ciudadanía democrática y el valor del mercado (...) cristaliza ese planteamiento básico del conflicto regulado en la democracia contemporánea”*<sup>83</sup>

Desde esta perspectiva, la autonomía colectiva es el reconocimiento de un poder colectivo que busca compensar el desequilibrio que ha caracterizado las relaciones laborales, logrando mediante el encuentro entre trabajadores y empleadores una mayor coordinación y consenso en la determinación de las condiciones de trabajo, que conduzca a su vez, a un clima de mayor paz social permitiendo un desarrollo más armonioso y una mayor gobernabilidad de las relaciones laborales.

---

<sup>82</sup> Del Rey Guanter, Salvador. (1984). Negociación Colectiva y Paz Laboral. Madrid España: Servicio de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. p.27.

<sup>83</sup> Giugni, Gino. (2001). Op.Cit. p. LXXX.



La negociación colectiva como medio canalizador de la autonomía colectiva ha desempeñado un papel de suma relevancia en cuanto a esta función pacificadora, toda vez, que el proceso de negociación permite que las partes en conflicto entre en contacto, abriendo un espacio de diálogo y deliberación orientado a que las partes contrasten sus puntos de vista e intereses, reconduciendo en muchas ocasiones el conflicto a la vía del diálogo.

De esta manera la negociación colectiva se presenta como:

*“...un bien social expresión de pacificación, articulada tanto para la solución del conflicto como su prevención y como alternativa a éste,<sup>84</sup>*

Representando uno de los medios más idóneos para lograr un mayor equilibrio entre los medios de producción.

Con base en lo antes indicado, es una práctica normal que en las convenciones colectivas se establezcan cláusulas de paz social, que buscan garantizar el compromiso de que durante la vigencia de dicha convención no se van a ejercitar medios de presión como la huelga, siempre y cuando no se incumpla lo pactado por las partes en la convención colectiva.

Se puede concluir que a través de la autonomía colectiva se busca dar una solución pacífica a los conflictos y diferencias que, inevitablemente, surgen en las relaciones de trabajo, mediante procedimientos de diálogo que permitan a las partes autorregular el conflicto a través de la formación conjunta de normas que se adapten a las necesidades de trabajadores y empleadores, alcanzando con ello cierto grado de armonía y justicia en las relaciones laborales.

---

<sup>84</sup> Sánchez Torres, Esther. Op. Cit. P.32.

## **2. Medio de desarrollo y adaptación del orden jurídico laboral al entorno social y económico.**

La esencia misma de la autonomía colectiva es la de constituir una fuente particular del Derecho de Trabajo que permite a las partes de la relación laboral autorregular las condiciones en las que esta se desarrollará, logrando con ello sopesar de alguna manera la desigualdad de poder inherente a la relación laboral.

Bajo este orden de ideas, la autonomía colectiva con independencia de la existencia de un conflicto entre las partes de la relación laboral, desde su origen ha buscado ser un instrumento que permita una mejora constante de las condiciones de trabajo.

En el campo jurídico laboral junto a la normas estatales que reconocen derechos mínimos a la clase trabajadora, se encuentran las regulaciones convencionales producto de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales que busca la superación de esos mínimos a fin de garantizar mayores derechos a los trabajadores, convirtiéndose en un instrumento esencial para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores.

Esta función primordial de la autonomía colectiva ha sido reconocida en nuestro país por la Sala Constitucional, que al efecto ha señalado:

*“... las convenciones colectivas, por disposición constitucional, tienen como fin inmediato la revisión, inter partes y con el carácter de ley, del contenido mínimo de los beneficios legales que ordenan las relaciones laborales, todo ello con el objeto de mejorar o de supurar ese mínimo estatal”<sup>85</sup>*

---

<sup>85</sup>Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 18485, de las 6:02 minutos del 19 de diciembre de 2007.

Pese al reconocimiento que la propia Sala Constitucional de la importancia del instituto de la autonomía colectiva en su aspecto estático, es decir, la convención colectiva de trabajo, como instrumento cuyo fin es la mejora y la superación de los derechos mínimos reconocidos a los trabajadores, lo cierto es que en la práctica las diferentes restricciones e injerencias que se imponen a la autonomía colectiva en nuestro país dificulta que se cumpla esta finalidad.

Respecto al tema en estudio, la restricción que se da de las cláusulas convencionales, hacen que estas terminen siendo muchas veces una mera reproducción de normas contenidas en el Código de Trabajo u otra normativa como el Estatuto de Servicio Civil, lo que no ha impedido sin embargo, que las mismas hayan sido sometidas a conocimiento de la Sala Constitucional por considerarse violatorias a los principios constitucionales.

Un ejemplo de lo anterior, se dio con ocasión de la convención colectiva del Instituto Nacional de Seguros, que en su artículo 27 establecía:

*“Artículo 27*

*La licencia con goce de sueldo se otorga en los siguientes casos:*

*(...)*

*j.- A las madres se les concederá una hora diaria durante 9 (nueve) meses en el periodo de lactancia de sus hijos. Este mismo periodo podrá ser ampliado a juicio del Instituto, pero su otorgamiento siempre estará sujeto a la presentación previa ante la Dirección de Recursos Humanos, del certificado médico expedido por Pediatra.*

*(...)”<sup>86</sup>*

Como se aprecia, de la simple lectura del artículo supracitado el mismo no venía a innovar en nada lo ya consagrado en el artículo 97 de nuestro Código de Trabajo, que en lo que interesa establece:

---

<sup>86</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 17437, de las 19:35 minutos del 29 de noviembre de 2006.

*“Toda madre en época de lactancia podrá disponer en los lugares donde trabaja un intervalo de quince minutos cada tres horas o si lo prefiere, de media hora dos veces al día...”*

No obstante lo anterior, en el año 2007 se interpuso una acción de inconstitucionalidad contra este artículo alegándose que el mismo era contrario a los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad e igualdad, en esa ocasión la Sala Constitucional indicó que la cláusula convencional no era inconstitucional, toda vez, que el periodo de lactancia no solo era un derecho de la trabajadora sino una obligación del patrono, que se encuentra reconocido y regulado tanto en el Código de Trabajo, como en diversos instrumentos internacionales ratificados por nuestro país.

Por otra parte, la autonomía colectiva no solo permite un mayor desarrollo de los derechos laborales ya reconocidos, sino además, su ductilidad y dinamismo da una mayor capacidad de respuesta al cambio.

Esto permite que las normas convencionales se adapten a las necesidades del contexto en el que se desarrolla la relación laboral e incluso “actualicen” de cierta forma los derechos laborales mínimos reconocidos por las normas estatales.

La lentitud que caracteriza el proceso legislativo para la aprobación de una ley en nuestro país, dificulta que se dé una efectiva y pronta regulación a los nuevos fenómenos o situaciones que afectan las relaciones laborales, lo que abre un espacio para que dichas situaciones sean reguladas mediante la autonomía colectiva.

Un ejemplo de lo anterior, se puede dar respecto al tema del acoso laboral o mobbing laboral, no obstante la relevancia e incidencia que esta práctica tiene en nuestro país, actualmente se carece de una regulación legal sobre el tema, ya que pese a que desde el año 2005 se presentó a la corriente legislativa un proyecto de ley *“Para Prevenir y Sancionar el Acoso Laboral”*, el mismo en la actualidad aún se encuentra en estudio de los diputados.

Esto ha conllevado a que muchas instituciones carezcan de un procedimiento interno para investigar este tipo de denuncias, lo que dificulta la situación de los trabajadores afectados por estas prácticas, esto condujo por ejemplo a que el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) estableciera por medio de la convención colectiva de trabajo un procedimiento a seguir en aquellos casos en los que se denuncien prácticas de acoso laboral que se susciten en la institución.

De esta manera por medio de la autonomía colectiva se vino a regular un fenómeno que afecta el buen desarrollo de las relaciones laborales y para el que la regulación estatal no ha dado una respuesta efectiva.

Consecuentemente esto ha implicado que los temas abordados tradicionalmente por la autonomía colectiva se hayan expandido a fin de que las relaciones laborales se adapten a los cambios tecnológicos, económicos y sociales del mundo actual.

Así por ejemplo, uno de los temas que se encuentra fuertemente relacionado con la necesidad de adaptación de los trabajadores a las nuevas exigencias del mundo actual, es el de brindar una mejor formación profesional a estos.

Al respecto, en nuestro país *las negociaciones realizadas por los actores sociales se refieren a la formación profesional desde tres perspectivas distintas: los programas o planes de formación profesional en el ámbito de la empresa, los programas orientados al fortalecimiento del nivel educativo de los trabajadores y los programas de capacitación en el extranjero.*<sup>87</sup>

Pese a la importancia que el tema reviste, a fin de mejorar la formación y el desempeño de los trabajadores sobre todo en el sector público y actualmente en el marco de apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros en

---

<sup>87</sup> Godínez Vargas, Alexander. Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional en Costa Rica.  
<[http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/catalogo/neg\\_col/index.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/catalogo/neg_col/index.htm)>  
[Consulta: 3 de mayo de 2008]

nuestro país, las normas sobre formación profesional que se han estipulado en convenciones colectivas en nuestro país no han escapado de ser analizadas por la Sala Constitucional, declarándose en algunas ocasiones la nulidad de las mismas, tema que tendremos oportunidad de desarrollar más adelante.

Ahora bien, mientras que en nuestro país debido a las limitaciones que tiene la autonomía colectiva el contenido de los convenios no se ha ampliado significativamente, en otros países la gama de materias negociales se ha extendido considerablemente en los últimos años, regulando materias de suma relevancia como las relacionadas con el medio ambiente.

En línea con lo anterior, el progresivo enriquecimiento que se le ha dado a la autonomía colectiva en algunos países especialmente de Europa ha permitido que esta comience a asumir a lo largo de las dos últimas décadas el desarrollo de funciones que hasta entonces habían resultado marginales a sus objetivos.

De este modo y como es lógico la autonomía colectiva ha sufrido el impacto de las transformaciones económicas y sociales que ha experimentado el mundo en los últimos años, sin escapar las relaciones laborales del marco de la crisis económica mundial que enfrentamos, la facilidad de adaptación que la autonomía colectiva permite a las relaciones laborales, ha hecho que esta se utilice en una función que algunos han denominado flexibilizadora.

La flexibilidad laboral representa en la actualidad uno de los temas de mayor controversia en el campo del Derecho del Trabajo, en términos generales se puede entender bajo este concepto, según lo ha señalado Ann Numhausser:

*“...la posibilidad de la empresa de contar con mecanismos jurídicos que le permitan ajustar su producción, empleo y condiciones de trabajo ante las fluctuaciones rápidas y continuas del sistema económico (...) las*

*innovaciones tecnológicas y otros factores que demandan ajustes con celeridad”.*<sup>88</sup>

Estos ajustes van desde adaptar salarios, la introducción de nuevas formas de contratación hasta jornadas flexibles, cambios en la organización entre otras.

En este sentido y especialmente, en países europeos donde la autonomía colectiva se ha desarrollado con mayor fuerza, esta se está utilizando como un mecanismo de flexibilidad y adaptación de las relaciones laborales a las exigencias de competitividad y producción de las empresas, lo que ha implicado un cambio en la relación entre ley y convenio colectivo permitiéndose a este último derogar normas estatales en pro de una mayor flexibilidad de las condiciones laborales.

Generando así una especie de flexibilidad negociada, que permite normas más abiertas, más dinámicas, que tengan en cuenta las circunstancias concretas de la empresa.

Un claro ejemplo de esta situación fue el suscitado meses atrás en la industria automovilística Española.

La empresa SEAT S.A.<sup>89</sup>, una de las principales empresas automovilísticas de ese país, declaró una caída considerable en su capacidad productiva debido a la crisis económica mundial ante esta situación debió buscar soluciones en el marco de la negociación colectiva enfocándose en una de las materias de negociación: el salario.

Se planteó de esta manera, como solución una congelación salarial, y la solicitud de ayuda pública (es decir al Gobierno) con el fin de generar nuevas fabricaciones de productos como un nuevo modelo de auto de la Audi (el Audi

---

<sup>88</sup> Numhauser- Henning, A. (1993). Las Negociaciones Colectivas y la Flexibilización del Derecho Laboral. La negociación colectiva en America Latina. Madrid España: Editorial Trotta. p 76.

<sup>89</sup> Conocida como Sociedad Española de Automóviles de Turismo, que en 1991 cambio su nombre por SEAT, y funciona como SEAT S.A. y es subsidiaria de la Volkswagen de Alemania desde el año 1990.

Q3), y otros proyectos, como una forma para mantener su rentabilidad en el grupo Volkswagen. Fue así como por medio de un referéndum celebrado el pasado 18 de marzo de 2009, una cantidad significativa de trabajadores aceptaron la congelación salarial para que la empresa siga fabricando.

Una de las razones por la cual los trabajadores aceptaron la congelación salarial se debe a que en la convención colectiva se estableció que el aumento de salarios serán los tomados en la negociación colectiva, y en cuanto a la medida optada fue la indicada por la UGT<sup>90</sup>, misma que consistió en que los salarios no subirán en este año 2009, en contraprestación se acordó:

*“aplicar una subida de alrededor de la mitad de la inflación para toda la plantilla en 2010, excepto para los trabajadores de menor categoría (oficiales auxiliares), que tendrían un incremento salarial del 100% del IPC real. El sindicato plantea, asimismo, el pago de un mínimo de 200 euros por trabajador en 2011 en función de los resultados operativos de la compañía; la posibilidad de negociar en 2010 un convenio a tres años y la puesta en marcha, también en 2010, de un plan voluntario de prejubilaciones para los mayores de sesenta años.”<sup>91</sup>*

En cuanto a las críticas positivas sobre esta decisión se ha señalado, que la misma constituye una forma de sobrellevar los efectos de una crisis económica mundial de una forma conjunta entre trabajadores y patronos, como una medida de necesidad para que la empresa pueda salir adelante.

No obstante, la medida ha sido criticada al considerarse que:

---

<sup>90</sup> Es importante indicar que en dicha empresa funcionan dos sindicatos, la CCOO “Confederación Sindical de Comisiones Obreras”, y la UGT “Unión General de Trabajadores de España”, mismos que dieron propuestas diferentes ante la crisis, el sindicato CCOO planteaba aceptar la congelación salarial el primer año y recuperar el poder adquisitivo perdido en el segundo.

<sup>91</sup> Derecho laboral del siglo XXI <<http://blogs.uab.cat/lawsocial/category/negociacion-colectiva/>> [Consulta: 15 de febrero de 2009]



*“Esta apuesta atiende a objetivos patronales ajenos a la realidad productiva de una empresa de automoción y que pretenden establecer tendencias en la negociación colectiva, que desregulan la política retributiva, creando una desvertebración de los derechos colectivos a través de la diversificación de los derechos salariales...”*<sup>92</sup>

Como se puede apreciar de este ejemplo, la discusión en torno a la flexibilidad laboral es compleja ya que puede ser vista como una panacea a los problemas de empleo generados por la crisis económica mundial, o bien, como una medida que reviste matices de desregulación del Derecho Laboral y precarización de los derechos de la clase trabajadora.

Se debe señalar, que la autonomía colectiva ha ido asumiendo mayor protagonismos mediante lo que se ha denominado negociación colectiva de gestión, sobre esta indica Juan Escribano:

*“... a través de esta nueva negociación se persigue la superación de las posibles crisis en las que pueden encontrarse inmersas las correspondientes empresas (...) en el seno de la negociación colectiva de gestión, los representantes de los trabajadores viene a aceptar determinados sacrificios con el fin de evitar males mayores, consecuencia de las mencionadas crisis. De manera que éstos pasan a asumir perfiles de gestores en el seno de la empresa, plegándose en sus reivindicaciones y aquietándose a las específicas condiciones económicas de la empresa, así como a las exigencias de las magnitudes macroeconómicas en general.”*<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> La federació d'indústria de CCOO de Catalunya ante la situación industrial del sector del auto en Catalunya.  
<[http://www.ccoo.cat/industria/documents/sectors/posicionamiento\\_ccoo\\_auto.pdf](http://www.ccoo.cat/industria/documents/sectors/posicionamiento_ccoo_auto.pdf)> [Consulta: 15 de mayo de 2009]

<sup>93</sup> Escribano Gutiérrez, Juan. (2000). Autonomía Individual y Colectiva en el Sistema de Fuentes del Derecho de Trabajo.1ed. Madrid España: Editorial Consejo Económico y Social. p 28-29.

Esta situación ha traído consigo una serie de discusiones en torno a aspectos como el papel de la autonomía individual versus la autonomía colectiva y la posibilidad de que esta última se esté utilizando en contra de su propia razón de ser en perjuicio de los derechos de la clase trabajadora.

En el caso de Costa Rica el panorama es muy distinto, tal y como se tuvo oportunidad de indicar líneas atrás el desarrollo de la autonomía colectiva en nuestro país se puede catalogar si se quiere de incipiente, situación que buena parte obedece a las limitaciones que en esta materia se observan.

Bajo este contexto, no es de extrañar que el tema de la flexibilidad de jornada laboral se esté introduciendo en nuestro país por vía legislativa, lo que limita la participación de los diferentes actores sociales, quienes en su mayoría se oponen a que este proyecto prospere.

Lo anterior, por considerar en buena medida que el aumento de jornada lo que logra es abaratar costos de producción a fin de contribuir con la competitividad y producción de las empresas, situación que beneficia al empresario provocando una serie de perjuicios a los trabajadores que van desde problemas de salud hasta lo que ha sido denominado por el Diputado José Merino del Río una *contrareforma social* en perjuicio de la clase trabajadora.

Sobre este tipo de flexibilidad se ha señalado:

*“...las desventajas de una flexibilidad puramente legal quedan bien patentes en el descontento social: la falta de consenso sobre las reformas dificulta la paz social y genera un conflicto prolongado. De otra parte, la misma intervención genera el aislamiento de los actores sociales en la lucha por sus propios intereses y provoca el estancamiento de cualquier proceso de diálogo y por tanto de negociación colectiva. En su fase final la falta de dialogo unida a las dificultades económicas y de empleo, generan la fragmentación de los mismos actores, en especial de los trabajadores —la parte más débil*

*del proceso—, y la descomposición por ineficacia práctica del sistema de relaciones laborales.*<sup>94</sup>

No obstante lo anterior y refiriéndonos a la flexibilización laboral en lo que atañe al tema en estudio, si partimos de visiones contrapuestas y tratando de establecer un equilibrio entre el interés económico y la protección de los derechos, sólo un mecanismo como la negociación colectiva puede facilitar de forma operativa un consenso efectivo.

Podemos concluir indicando que la función reguladora que cumple la autonomía colectiva constituye un *factor determinante para la evolución y desarrollo del orden jurídico y para la adaptación del mismo a las necesidades sociales, que siempre son cambiantes por la evolución de la socialización y del régimen de producción,*<sup>95</sup> constituyéndose en un medio que responde de una mejor manera a un mundo laboral fragmentado, diversificado, pluriconflictual y en constante desarrollo mediante las nuevas tecnologías y conflictos económicos.

### **C. Intervencionismo estatal en la autonomía colectiva.**

Para los fines de la presente investigación, conviene realizar una exposición a cerca de lo que podríamos entender por intervencionismo o injerencias del Estado en la autonomía colectiva.

El Derecho del Trabajo en general tiene un doble origen jurídico, a saber: heterónomo mediante la intervención directa del Estado a través de la creación de leyes y autónomo a través del ejercicio de la autonomía colectiva.

---

<sup>94</sup> Gernigon, Bernard et al. (2000). Principios de la OIT sobre la negociación colectiva. Revista Internacional del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo. 119(1): 37 – 59.

<sup>95</sup> Voto Salvado de los Magistrados, Ana Virginia Calzada y Gilbert Armijo. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 1144, de las 15:21 minutos del 30 de enero de 2007.

De manera similar a lo que ha ocurrido - sin perjuicio de algunas excepciones- en el resto de Centroamérica y América Latina en general, el nuestro es un Derecho de Trabajo de origen eminentemente heterónomo, que se caracteriza por un marcado reglamentarismo e intervencionismo del Estado en las relaciones laborales.

En este punto, conviene realizar una precisión terminológica en el sentido de que:

*“ la intervención del Estado en las relaciones laborales es cuestión pacífica que nadie discute (...) el Estado cumple una función dictando normas protectoras, controlando que se respeten y sancionando su incumplimiento (...) intervención es, sin embargo, distinta que intervencionismo; el intervencionismo es una acentuación excesiva de aquélla, una deformación, la intervención es deseable; el intervencionismo no, porque trastorna y distorsiona el esquema.”<sup>96</sup>*

Para Guillermo Cabanellas de las Cuevas, la palabra intervención puede ser entendida como:

*“Acción y efecto de intervenir, de tomar parte en un asunto”<sup>97</sup>*

Indica este autor el intervencionismo se da cuando la intervención es abusiva.

Entre las formas más frecuentes en que los Estados de América Latina intervienen en la negociación colectiva, según lo señala Oscar Ermida Uriarte se encuentran:

“

*a) la reglamentación heterónoma- por ley o decreto- intensa de la negociación colectiva y de la convención resultante;*

---

<sup>96</sup>Pasco Cosmopolis, Mario. (1993). “Los Niveles de Intervención”, en Ojeda Aviles, Antonio y Erminia Uriarte Oscar (editores), La negociación colectiva en América Latina. Instituto Europeo de Relaciones Laborales. Madrid España: Editorial Trotta. p 139.

<sup>97</sup> Cabanellas de las Cuevas, Guillermo. (2006) Op.Cit. p. 204.

- b) *la procedimentalización de la negociación colectiva: el Estado impone un determinado trámite a seguir que a menudo es tan rígido, formal y burocrático, que se asemeja a un procedimiento administrativo;*
- c) *la intervención en el contenido, sea prohibiendo la negociación sobre determinadas materias, sea alterando ex –post un determinado contenido, o sea, en ocasiones de procedimentalización extrema, sustituyendo el producto natural de la negociación (...) por una resolución administrativa o judicial*
- d) *imponiendo o promoviendo una determinada estructura negocial*".<sup>98</sup>

A su vez, Bernard Gernigon con relación a la intervención de las autoridades públicas en la negociación colectiva ha indicado que:

*"...el problema de la intervención de las autoridades públicas en la negociación colectiva (...) no se plantea tan frecuentemente en relación con los procedimientos como en relación con el propio contenido de los convenios colectivos"<sup>99</sup>.*

En la práctica laboral costarricense se ha mostrado una tendencia del Estado hacia una mayor intervención que busca la promoción y protección de los derechos individuales de trabajo, en contraste con una intervención o intervencionismo que se orienta a un mayor control y limitación de los derechos colectivos de trabajo.

---

<sup>98</sup>Ermida Uriarte, Oscar. (1993). "La intervención estatal en las relaciones colectivas de trabajo latinoamericanas". Revista Nueva Sociedad.

<sup>99</sup> Gernigon, Bernard. El Convenio núm. 98 de la OIT: un instrumento que sigue siendo de actualidad cincuenta años después de su adopción. En *La Negociación Colectiva: un principio fundamental, un derecho, un convenio* p.22.

Dándose la principal intervención en torno a cláusulas convencionales, respecto al contenido de estas.

Esta situación puede obedecer a distintos factores de índole económica, política y cultural, que han propiciado un clima adverso al fomento de los institutos del Derecho Colectivo de Trabajo en nuestro país, ocasionando un ámbito de acción más limitado para la autonomía colectiva de los interlocutores sociales.

La Organización Internacional del Trabajo mediante sus órganos de control, ha llamado la atención a nuestro gobierno en diversas oportunidades con relación a ciertas prácticas en materia de libertad sindical y negociación colectiva, que son contrarias a los Convenios sobre libertad sindical y protección del derecho de Sindicación (Convenio número 87), Convenio sobre el derecho de Sindicación y negociación colectiva (Convenio número 98) y el Convenio relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa (Convenio número 135), todos ratificados por nuestro país.

En este sentido, la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, ha venido reiterando desde hace varios años mediante las observaciones individuales realizadas a nuestro país, la presencia de restricciones a la negociación colectiva tanto en el sector público como en el sector privado.

Sobre este punto es importante señalar, que si bien en ambos sectores se dan prácticas que restringen la negociación colectiva, lo cierto es que las formas en las que se traduce esas restricciones son abiertamente disímiles entre ambos sectores.

Lo anterior por cuanto en el sector público las restricciones que ha observado el Comité de Expertos son prácticas que atentan de manera directa contra la negociación colectiva, al excluir por ejemplo, ciertas de categorías de trabajadores del derecho de negociación colectiva, o bien, al limitar por instancias administrativas y judiciales durante y posterior al proceso de negociación colectiva, los contenidos o el proceso mismo de negociación.

En lo que atañe al sector privado esta restricción se da si se quiere de manera indirecta, debido al escaso desarrollo sindical en este sector y la fuerte presencia del movimiento solidarista, que se complementa con la frecuencia de arreglos directos en detrimento de la suscripción de convenciones colectivas de trabajo.

En línea con lo anterior, mediante la observación individual del año 2006, la Comisión de Expertos externó su preocupación en torno a los problemas que en materia de libertad sindical y negociación colectiva se encontraban pendientes de resolución por parte de nuestro país, entre los cuales se encuentra el tema base de la presente investigación, al respecto la Comisión señaló:

*“...restricciones al derecho de negociación colectiva en el sector público en virtud de varios fallos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema; sumisión de la negociación colectiva en el sector público a criterios de proporcionalidad y racionalidad en virtud de la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que ha declarado inconstitucionales determinadas cláusulas de convenciones colectivas en el sector público”.*<sup>100</sup>

Conviene en este punto señalar, que por restricción se debe entender *una limitación o disminución de facultades o derechos*.<sup>101</sup>

Podemos señalar, que la intervención del Estado en materia de negociación colectiva puede no ser lesiva a priori, ya que la misma puede ser direccionada a la promoción y fomento del instituto en concordancia con lo establecido en el artículo 4 del Convenio número 98 de O.I.T.

---

<sup>100</sup>CEACR: Examen del caso individual relativo al Convenio núm. 98. Derecho de sindicación y de negociación colectiva, Sesión de la Conferencia 95 Costa Rica (ratificación, 1960) Publicación: 2006. [Consultado en línea 12 de diciembre 2008]

<sup>101</sup> Cabanellas de las Cuevas, Guillermo. (2006) Op.Cit. p. 334.

No obstante lo anterior, en el caso de nuestro país parece ser que la intervención Estatal en materia de negociación colectiva tiende más a la búsqueda de medios de control que de promoción de esta.

En razón de las observaciones realizadas por los órganos de control de la O.I.T, el gobierno indicó a esta institución desde el año 2002, que se adoptarían una serie de medidas para reforzar el derecho de negociación colectiva en el sector público, entre las que estaban:

*“Los esfuerzos hechos por Costa Rica para lograr esos objetivos se pueden resumir en:*

*1. Reforma constitucional que legitima el derecho de los empleados públicos a las negociaciones colectivas.*

*(...)*

*Aunado a lo anterior y como complemento necesario para una pronta y segura aplicación de esta importante reforma constitucional, el Poder Ejecutivo propone una reforma legislativa, con el fin de introducir el derecho a la negociación colectiva en el sector público dentro de la ley general de la administración pública y elevar a rango de ley el decreto ejecutivo núm. 29576-MTSS, de 31 de mayo de 2001 (para la negociación de convenciones colectivas en el sector público).”<sup>102</sup>*

Pese a lo antes indicado, lo cierto es que al año 2009 ninguna de esas medidas se ha llegado a ejecutar lo que en nuestra opinión demuestra la poca o nula voluntad política de afianzar el derecho de negociación colectiva en el sector público, no obstante la importancia que este reviste como parte del Derecho Humano de Libertad Sindical.

---

<sup>102</sup> ICCIT: Examen del caso individual relativo al Convenio núm. 98, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 Costa Rica (ratificación: 1960) Publicación: 2002.



Podemos concluir el presente título indicando que la historia de la autonomía colectiva ha atravesado diversas etapas que han ido desde su prohibición, a su reconocimiento y regulación hasta su promoción como forma de autogobierno en materia laboral.

No obstante lo anterior, parece ser que ante el panorama económico actual la autonomía colectiva enfrenta hoy en día una serie de obstáculos no menos importantes a los vividos a lo largo de su formación.

Es frecuente encontrar en los diversos países de Latinoamérica una tendencia hacia la limitación, sujeción o control de la autonomía colectiva, estas limitaciones son llevadas a cabo tal y como se ha indicado líneas atrás principalmente mediante dos vías de intervencionismo Estatal: la primera referida a una reglamentación heterónoma rígida y burocrática de la negociación colectiva que frena el proceso de surgimiento de la autonomía, sea mediante la limitación de las materias sobre las cuales se pueden negociar o bien mediante una procedimentalización rigurosa de la negociación.

La segunda forma de injerencia estatal está referida a la intervención ex – post sea mediante vía administrativa o judicial en el objeto, contenido o eficacia de la autonomía colectiva plasmada en el convenio colectivo.

Nuestro país no es ajeno a esta realidad y es quizás esta última forma de intervencionismo la que más se ha evidenciado en los últimos años, a través de la sumisión de la autonomía colectiva a criterios de proporcionalidad y racionalidad utilizados por la Sala Constitucional en la anulación de una serie de cláusulas -sobre todo de tipo económico- de convenios colectivos válidamente negociados.

Es precisamente al análisis que nos permita determinar si la revisión realizada por la Sala Constitucional se ha convertido en una restricción a la autonomía colectiva, al que nos abocaremos en el Título segundo de la presente investigación.

*TITULO SEGUNDO*

*SALA CONSTITUCIONAL*

*Y LA ANULACIÓN DE CLÁSULAS*  
*CONVENCIONALES*

En el año de 1989 el sistema judicial Costarricense se vio renovado con la creación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, misma que se constituyó con el objetivo principal de ser un medio efectivo y de fácil acceso para la tutela de los derechos constitucionales de todos los costarricenses.

De esta manera, la Sala Constitucional ejerce su control de constitucionalidad por diversos mecanismos constituyendo uno de los más importantes la acción de inconstitucionalidad, misma que ha sido el medio utilizado para impugnar cláusulas de convenciones colectivas de trabajo.

En razón de lo anterior, en el presente Título estudiaremos el origen y las competencias de la Sala Constitucional, así como la potestad de ésta en torno a la revisión de cláusulas convencionales.

Realizaremos un análisis desde diferentes aristas de las resoluciones que con ocasión de la revisión de cláusulas convencionales ha emitido la Sala Constitucional a fin de valorar las repercusiones que estas han tenido para la autonomía colectiva.

Lo anterior, con la finalidad de arribar a las conclusiones finales del presente trabajo de investigación.

## **Capítulo I. La autonomía colectiva frente al parámetro de constitucionalidad.**

### **Sección I. Ámbito de competencia y límites de la Sala Constitucional.**

#### **A. Creación y competencia de la Sala Constitucional.**

La creación de la Sala Constitucional en el año de 1989<sup>103</sup>, vino a sufragar la necesidad que tenía nuestro sistema judicial de contar con un órgano que ejerciera la justicia constitucional de forma especializada, con el fin de que se respetara y cumpliera efectivamente lo estipulado en nuestra Constitución Política, incluyendo los valores y principios constitucionales, reforzando en última instancia, el mandato de una justicia pronta y cumplida.

En este sentido, Antonio Álvarez Desanti expone:

*“...es posible afirmar que el poder constitucional en Costa Rica no nace, pero sí se define con claridad a partir de la existencia de la Sala Constitucional como un límite al poder del Estado, como un instrumento de tutela de las libertades individuales consagradas en la Constitución Política y en instrumentos internacionales, y principalmente como un mecanismo de rescate de la doctrina de la supremacía Constitucional.”<sup>104</sup>*

Con ocasión de la creación de la Sala Constitucional se promulgó la Ley de la Jurisdicción Constitucional<sup>105</sup>, que vino a regular todo lo referente al funcionamiento y competencias de la Sala Constitucional, estableciéndose en su artículo 1 como función principal de la Jurisdicción Constitucional:

---

<sup>103</sup> La Sala Constitucional se creó mediante la Ley número 7128 del 18 de agosto de 1989.

<sup>104</sup> Álvarez Desanti, Antonio. (1995) “Poder Constitucional y Poder Legislativo”. Revista Parlamentaria. 3. (3): 15 – 17. Diciembre.

<sup>105</sup> Ley de la Jurisdicción Constitucional, Ley número 7135 del 11 de octubre de 1989.

*“..Garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o comunitario vigente en la república, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacional de derechos humanos vigentes en Costa Rica”*

La Sala Constitucional, es así la encargada de la defensa de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política y reconocidos por los convenios o tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el país.

Esta defensa es ejercida a través de los Recursos de Habeas Corpus y del Recurso de Amparo, cuando algún Derecho Humano es violentado o estuviera en peligro de ser menoscabado ilegítimamente,

Sumado a lo anterior, la Sala Constitucional es la encargada de determinar la constitucionalidad de las normas jurídicas, mediante el denominado control constitucional.

En líneas generales podemos indicar, que el control constitucional busca asegurar que tanto las normas existentes, su aplicación e interpretación, así como las normas que se encuentren en proceso de formación y los actos que emanen de los poderes públicos, sean conformes a la Constitución Política y los principios constitucionales.

De esta manera, la Sala Constitucional cuenta con diversos mecanismos para el ejercicio del control constitucional<sup>106</sup>, para efectos de la presente investigación

---

<sup>106</sup>Este control puede ser ejercido de dos formas: A priori, cuando el fin es evitar que una ley, reforma constitucional o tratado internacional se apruebe en contra de lo establecido en nuestra Constitución Política, dentro de este control esta la consulta legislativa de constitucionalidad y el veto por razones de constitucionalidad. Y a posteriori que tiene como objetivo eliminar del ordenamiento jurídico en general una ley, norma toda o parte de ella que si bien fue válidamente emitida contraviene con el contenido de la constitución, dentro de este control tenemos la consulta judicial de constitucionalidad y la acción de inconstitucionalidad.

nos referimos solamente a uno de ellos, la acción de inconstitucionalidad, justamente por ser esta el medio por el cual la Sala Constitucional ha venido ejerciendo el control constitucional sobre el contenido de las cláusulas convencionales de las convenciones colectivas de trabajo en el sector público.

La acción de inconstitucionalidad, según lo indican Karla Ramírez León y Herberth Espinoza Solano consiste en:

*“En la impugnación directa de normas ante la sede respectiva de justicia Constitucional cuando estas se consideran no conformes con la Constitución, realizada por quien actualmente se vea afectado en sus derechos e intereses por la vigencia de la regla respectiva”<sup>107</sup>*

De este modo en el caso de nuestro país, la acción de inconstitucionalidad constituye la vía por medio de la cual la Sala Constitucional declara la nulidad de un acto o norma que provenga incluso de sujetos privados, sea en su formación, vigencia o efectividad, por ser contrarios a la Constitución Política, valores y principios constitucionales.

En este sentido, Victoria Jiménez Torres señala:

*“Con este tipo de procesos se evita que en la normativa no existan roces de constitucionalidad, por ello, es una de las formas mediante las cuales se garantiza la supremacía constitucional (...)”<sup>108</sup>*

Respecto al ámbito de aplicación de la acción de inconstitucionalidad, el artículo 74 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, establece de manera taxativa los actos que no son susceptibles de ser impugnados mediante esta vía señalando:

---

<sup>107</sup> Espinoza Herbert y Ramírez Karla, (2001). La Ejecución de las Resoluciones de la Sala Constitucional. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica. p 50.

<sup>108</sup> Jiménez Torres, Victoria Eugenia (1999). Criterios de Legalidad y Constitucionalidad de los derechos laborales desde la perspectiva de la Sala Constitucional. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica. p 72.

*“No cabrá la acción de inconstitucionalidad contra los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, ni contra los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones relativos al ejercicio de la función electoral.”*

De lo anterior se puede deducir, que con excepción de los actos mencionados toda ley o norma, son susceptibles de ser declaradas inconstitucionales, así por ejemplo en el sector público, además de las leyes pueden ser declarados inconstitucionales, los decretos ley, decretos, acuerdos, ordenes y resoluciones administrativas.

Para la interposición y trámite de la acción de inconstitucionalidad, se debe cumplir con algunos requisitos formales, así por ejemplo, el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece los supuestos de legitimación activa para la interposición de la acción:

*“Para interponer la acción de inconstitucionalidad es necesario que exista un asunto pendiente de resolver ante los tribunales, inclusive de hábeas corpus o de amparo, (...)*

*No será necesario el caso previo pendiente de resolución cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos, o que atañen a la colectividad en su conjunto.*

*Tampoco la necesitarán el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República y el Defensor de los Habitantes...”*

Con respecto a los supuestos de intereses difusos o que atañen a la colectividad, se debe indicar que se alega la inconstitucionalidad de una norma o acto basada en estos supuestos, cuando nos encontramos ante un daño a un bien jurídico tutelado, cuya relevancia jurídica hace imposible la individualización de sus

afectados, toda vez, que el perjuicio causado se da en menoscabo de una colectividad o pluralidad no identificada.

Al respecto, la Sala Constitucional ha establecido que los intereses difusos son:

*“...aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (difuso) entre una pluralidad no identificada de sujetos. Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de "difusos", tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país y del buen manejo del gasto público, entre otros”.*<sup>109</sup>

En cuanto a los intereses que atañen a la colectividad la Sala ha indicado:

*“...se refiere a los bienes jurídicos (...) cuya titularidad reposa en los mismos detentadores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República.”*<sup>110</sup>

En lo que concierne a la presente investigación, la mayoría de recurrentes en las acciones de inconstitucionalidad que se han interpuesto contra cláusulas convencionales, han basado su legitimación en los supuestos en mención, al alegar un mal manejo de fondos públicos en perjuicio de todos los costarricenses.

Adicionalmente la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República, han utilizado la legitimación directa para impugnar cláusulas

---

<sup>109</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 1144, de las quince horas veintiún minutos del 30 de enero del 2007.

<sup>110</sup> Ídem.

convencionales, alegando también que el contenido de las mismas se traduce en un mal manejo de fondos públicos.

## **B. Límites a la actividad de la jurisdicción constitucional.**

Podemos mencionar entre los diversos controles que se ejercen o podrían ejercerse sobre el actuar de la Sala Constitucional, los siguientes:

- **Control político.**

Este tipo de control le correspondería ejercerlo a la Asamblea Legislativa, como órgano representativo de la voluntad popular, la cual por medio de él podría vigilar e informar sobre la actuación de la Sala Constitucional.

Lo anterior bajo la premisa, de que en ningún país que funcione a través de un sistema democrático, como en el caso de Costa Rica, podría existir un órgano o ente al que se le exceptuó de control, otorgándole competencias ilimitadas.

Este control político, deriva del respeto al principio de división de poderes basado en el sistema de frenos y contrapesos, cuyo fin está orientado a lograr que los órganos y poderes estatales ejerzan un control recíproco de sus competencias para evitar extralimitaciones de estas.

De esta manera, a través de la labor investigativa que realiza la Asamblea Legislativa, se podría vigilar que la actividad jurisdiccional de la Sala Constitucional se adecue a las funciones que le han sido encomendadas por ley, a fin de estudiar posibles reformas a la Ley de la Jurisdicción Constitucional en cuanto a las competencias otorgadas a la Sala Constitucional.

En este sentido, se ha indicado:

*“...la única posibilidad de considerar las comisiones de investigación respecto al tema, sería como un medio para tomar la iniciativa y propulsar una reforma a la propia ley de la jurisdicción constitucional y*



*a los artículos constitucionales que regulan la misma, como una forma de poner fin a la existencia de criterios jurisprudenciales conflictivos emanados de la Sala IV*<sup>111</sup>.

En nuestro país, en lo referente a la materia que nos ocupa ha existido poca voluntad política para aprobar proyectos de ley tendientes al fomento y protección de la negociación colectiva en el sector público, así por ejemplo, desde el año 2002 nuestro Gobierno ha venido indicando a la Organización Internacional del Trabajo, que se adoptarán una serie de medidas tendientes a reforzar el derecho de negociación colectiva en nuestro país.

Entre las medidas que se han señalado se encuentran: la reforma al artículo 192 de la Constitución Política, a fin de que se reconozca expresamente el derecho de negociación colectiva en el sector público, la elevación a rango de ley del decreto 29576- MTSS Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, así como ratificación de los Convenios números 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo.

No obstante lo anterior, al año 2009 ninguno de los proyectos de ley tendientes a concretar esas medidas han sido aprobados por la Asamblea Legislativa, demostrándose con ello la poca o nula voluntad política de afianzar el derecho de negociación colectiva en el sector público de nuestro país, bajo este contexto, sería muy difícil sino imposible, que la Asamblea Legislativa realizara alguna reforma tendiente a limitar expresamente la competencia de la Sala Constitucional en torno a la revisión del contenido de cláusulas convencionales.

- **Control Jurídico.**

El control jurídico es el que se ejerce a través de la propia ley.

De esta manera, este control es ejercido a través de los límites de la competencia de la Sala Constitucional establecidos en la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

---

<sup>111</sup> Araya Jaicome, Nathalie y Mora Rodríguez, Tatiana. (1996) Limites y control sobre la actividad jurisdiccional constitucional. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica, p 161.

Tal y como se indicó en líneas anteriores, el artículo 74 de la ley supracitada, excluye de manera expresa de la competencia de la Sala Constitucional la actividad jurisdiccional del poder judicial y a los actos o disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones en lo relativo a la función electoral.

Este tipo de control incluye además, los límites fijados en razón de normas de carácter internacional en materia de Derechos Humanos contenidas en Convenios Internacionales ratificados por nuestro país.

En este sentido, las normas establecidas en los Convenios e instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, tiene una jerarquía superior a la propia Constitución Política en el tanto otorguen mayores derechos o garantías a las personas, por lo que las resoluciones de la Sala Constitucional al menos en tesis de principio deben apearse a lo estipulado en estas normas internacionales.

No obstante lo anterior, la propia Sala Constitucional ha supeditado este control a la interpretación amplia que hace de sus competencias, señalando 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 (...) naturalmente ello es así, en cuanto vengán a armonizar con el resto del derecho de la Constitución.”<sup>112</sup>*

Este argumento ha permitido a la Sala Constitucional, justificar en la práctica el desconocimiento o inaplicación de preceptos internacionales incluyendo las observaciones y recomendaciones de Organismos Internacionales sobre la

---

<sup>112</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 6729, de las 14:04 minutos del 17 de mayo de 2006.

aplicación de los mismos, tal y como ha ocurrido con la materia en estudio, ya que pese a las reiteradas observaciones emitidas tanto por el Comité de Libertad Sindical, como por la Comisión de Expertos en la aplicación de convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto a que el clausulado de las convenciones colectivas de trabajo, solo puede ser anulado por defectos de forma o violación a normas mínimas, la Sala Constitucional continúa revisando y anulando cláusulas convencionales que superan los mínimos legales por razones de fondo.

- **Autocontrol**

El autocontrol es el ejercido por los mismos jueces constitucionales (Magistrados), a través, de la adecuación de sus acciones a los preceptos de la Constitución Política.

El artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional señala que compete a la Sala Constitucional, decidir sobre su propia competencia, es justamente este precepto el que posibilita la aplicación del denominado autocontrol, ya que corresponde a los Magistrados en los casos sometidos a su consideración, limitar el ámbito de acción de sus competencias, a fin de que estas no trasgredan materias que son de conocimiento de otras instancias judiciales.

No obstante lo anterior, en la práctica la interpretación que la Sala Constitucional ha realizado de sus competencias es muy amplia, al extremo de considerar que no existen zonas de inmunidad constitucional, al respecto se ha señalado:

*“... No existe en tal norma, ni en la más genérica del numeral 10 constitucional, la cual confiere a la Sala la potestad de analizar la validez de las normas jurídicas y "los actos sujetos al Derecho Público", excepción alguna que otorgue a los actos de gobierno un*

*halo de inmunidad frente a la Constitución, a la cual deben su validez”.*<sup>113</sup>

Lo anterior, aunado al hecho de que las resoluciones dictadas por la Sala Constitucional son irrecurribles siendo posible únicamente el recurso de aclaración o adición y considerando que sus resoluciones producen efectos erga omnes y son vinculantes salvo para sí misma lo que implica *que su jurisprudencia pueda variar, conforme lo requieran las nuevas circunstancias, cambien de criterio los jueces constitucionales o cambie la integración del citado tribunal,*<sup>114</sup> otorga sin duda a la Sala Constitucional un margen muy amplio de discrecionalidad en cuanto a sus competencias.

De esta manera, el autocontrol ejercido por la Sala de sus competencias no ha sido del todo eficiente, ya que en ocasiones las resoluciones que esta dicta se traducen en intromisiones a asuntos que escapan de su competencia.

En línea con lo anterior, la carga de trabajo que tiene la Sala Constitucional en la actualidad, ha venido ocasionando una disminución en la calidad del análisis de que se hace en las resoluciones, sumado a esto, la arbitrariedad o poca uniformidad de sus pronunciamientos a afectado la credibilidad en la objetividad de las resoluciones dictadas por la Sala, llevando a suponer que existan una injerencia de intereses políticos y económicos a la hora de dictaminar la constitucionalidad de determinadas normas, por lo que en no pocas oportunidades las resoluciones emitidas por la Sala han sido contradictorias entre sí, provocando un clima de inseguridad jurídica, tal y como ha ocurrido en el tema en estudio.

---

<sup>113</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 01144, de las quince horas veintiún minutos del 30 de enero del 2007.

<sup>114</sup> Solís Fallas, Alex (1999). La Dimensión Política de la Justicia Constitucional. 1ed. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa. p 97.

Bajo este contexto, pasaremos a analizar una de las materias que en los últimos años la Sala Constitucional ha considerado se enlista dentro de las materias sujetas a su control: las cláusulas convencionales establecidas en convenciones colectivas de trabajo.

## **Sección II. Análisis de las resoluciones dictadas por la Sala Constitucional y sus efectos respecto a la autonomía colectiva.**

### **1. Análisis sobre la revisión de cláusulas convencionales estipuladas en convenciones colectivas de trabajo por parte de la Sala Constitucional.**

La revisión por parte de la Sala Constitucional de cláusulas convencionales estipuladas en convenciones colectivas de trabajo se remonta a los años noventa.

Entre las principales acciones de inconstitucionalidad presentadas en esa década se encuentran las acciones interpuestas contra cláusulas de las convenciones colectivas de trabajo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal y de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva) en los años 1994 y 1995 respectivamente.

En estas acciones se alegaba que las normas convencionales impugnadas violentaban el principio constitucional de igualdad, ya que excluían del ámbito de aplicación de la convención colectiva de trabajo a los funcionarios que ocuparan el puesto de Gerente Portuario en el caso de Japdeva y los Jefes de División en el caso del Banco Popular.

La Sala Constitucional dio trámite a ambas acciones, a diferencia de lo que ocurriría años después, en estos casos no se hizo ningún análisis previo respecto al objeto de la acción de inconstitucionalidad cual era la impugnación de cláusulas convencionales estipuladas en convenciones colectivas de trabajo válidamente negociadas.

Ambas acciones de inconstitucionalidad fueron declaradas sin lugar por la Sala Constitucional, al considerar que la exclusión de estos funcionarios no violentaba el principio de igualdad consagrado en el artículo 33 de nuestra Constitución

Política, toda vez, que el mismo no tiene un carácter absoluto lo que justifica que ante condiciones diferentes pueda darse un trato distinto, siempre y cuando la discriminación que se realice no atenten contra la dignidad humana y la misma sea razonable.

En este sentido, la Sala Constitucional señaló que la ubicación de un funcionario público en un puesto gerencial era un elemento idóneo para justificar un trato distinto:

*“La estructura de la negociación -en un extremo, la jerarquía que expresa la voluntad y los intereses del empleador (la concreta Administración Pública), y en el otro, el sindicato, que sostiene los de los empleados- explica y justifica la exclusión de algunos funcionarios de la aplicación de los beneficios de la negociación.”<sup>115</sup>*

Por otra parte, en el año 1996 se presentó una acción de inconstitucionalidad que fue declarada con lugar anulando algunas cláusulas convencionales de la convención colectiva de la Municipalidad del Cantón de Goicochea, en dicha acción se alegó que varios artículos de la convención colectiva eran contrarios a la autonomía municipal y violatorios de los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, ya que las normas trasladaban la potestad disciplinaria del Ejecutivo Municipal a la Junta de Relaciones Laborales o bien a la oficina del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

En esta oportunidad, la Sala Constitucional a diferencia de lo ocurrido en las sentencias mencionadas con anterioridad, sí analizó el objeto de la acción de inconstitucionalidad, no obstante, el análisis realizado se enfocó en determinar el poder reformador de las convenciones colectivas de trabajo concluyendo la Sala que:

---

<sup>115</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°2308, de las 16:03 minutos del 9 de marzo de mil novecientos noventa y cinco.

*“... la convención colectiva no puede reformar la ley que señala privilegios y regímenes especiales para la administración, porque ello implicaría ir contra el mismo sistema jurídico que se deriva desde la Constitución Política*

*(...)*

*no puede esa normativa reformar la ley ordinaria que confiere atribuciones a órganos constitucionales, ni otras disposiciones legales, que no tienen que ver con el contenido de los contratos individuales de trabajo.”<sup>116</sup>*

Como se desprende de lo anterior, en el análisis realizado por la Sala Constitucional no se hizo alusión específica a la potestad de esa instancia para revisar cláusulas de convenciones colectivas.

Con base en lo anterior, se puede indicar de manera general que para la década de los noventa las acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Sala Constitucional contra cláusulas de convenciones colectivas, fueron analizadas sin mayores cuestionamientos en torno a la potestad de la Sala en la revisión de cláusulas convencionales producto de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales.

Aunado a lo anterior, dichas acciones no tuvieron mayor impacto en los medios de comunicación como sí lo tendrían, posteriormente, algunas de las acciones de inconstitucionalidad resueltas a partir del año 2000.

Ahora bien, a groso modo, se puede indicar que en el periodo comprendido entre los años 2000 a 2009,<sup>117</sup> la Sala Constitucional ha dado curso a un aproximado de más de cuarenta y cinco acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra

---

<sup>116</sup> [Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia](#), Resolución N°1355, de las 12:28 minutos del veintidós de marzo de mil novecientos noventa y seis.

<sup>117</sup> Rivera Ramírez, Jorge. (2009). Acciones Cursadas Convenciones Colectivas. [Jrivera@Poder-Judicial.go.cr](mailto:Jrivera@Poder-Judicial.go.cr). 15 de abril de 2009.

cláusulas convencionales contenidas en convenciones colectivas de trabajo negociadas en diversas instituciones del sector público.

Con la finalidad de realizar un análisis detallado de lo que ha sido la revisión de cláusulas convencionales por parte de la Sala Constitucional<sup>118</sup>, y en aras de valorar los efectos que esta revisión ha generado a la autonomía colectiva de los interlocutores sociales de nuestro país, estructuraremos el presente análisis tomando en cuenta: la legitimación activa para la interposición de las acciones de inconstitucionalidad, la potestad de la Sala en torno a la revisión de las cláusulas convencionales, a fin de concluir con un breve recuento de los principales ejes temáticos que han sido puesto en conocimiento de la Sala Constitucional.

### **1.1. Sobre la legitimación activa en la interposición de acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas convencionales.**

Uno de los primeros puntos que conviene analizar en el tema de estudio, es el de la legitimación que se ha utilizado para interponer acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas convencionales.

Se debe señalar, que salvo casos aislados en donde existían recursos de amparo o juicios ordinarios pendientes de resolución, mismos que fueron invocados para la interposición de las acciones de inconstitucionalidad sobre todo en la década de los noventa, en la mayoría las acciones interpuestas a partir del año 2000 la legitimación activa se ha fundamentado el supuesto de lesión a intereses difusos consagrado en el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, alegándose así la defensa de un interés que atañe a la colectividad nacional en su conjunto, como lo es el buen manejo de los fondos públicos, mismo que en consideración de los recurrentes había sido transgredido por el contenido de las cláusulas convencionales impugnadas.

---

<sup>118</sup> Para efectos de la presente investigación se analizaron un total de treinta y nueve acciones de inconstitucionalidad presentadas contra cláusulas de convenciones colectivas a las que la Sala constitucional dio curso entre los años 1994 y 2008.



La Sala Constitucional ha definido los intereses difusos como:

*“aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas, formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, etc...”<sup>119</sup>*

En línea con lo anterior, la Sala ha señalado que estos se caracterizan por:

*“...un aspecto eminentemente subjetivo, el relativo a su pertenencia, (...). 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.”<sup>120</sup>*

Dentro de los diversos derechos a los que la Sala Constitucional les ha dado el carácter de difusos, se encuentra el buen manejo del gasto público.

Al respecto, se ha señalado que el buen manejo del gasto público trasciende incluso la esfera tradicionalmente reconocida a los intereses difusos, ya que se refiere a un aspecto que afecta a la colectividad nacional y no a grupos

---

<sup>119</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 01144, de las 15:21 minutos del 30 de enero de 2007.

<sup>120</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 8239, de las 16:07 minutos del 14 de agosto de 2001.

determinados de ésta, por lo que la defensa del buen manejo que se haga de los fondos públicos es de interés de todos los habitantes de Costa Rica.

En este sentido y con ocasión de la legitimación de acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas convencionales, la Sala ha señalado:

*“la legitimación para la defensa del buen manejo de fondos públicos es un interés difuso, de tal forma que los accionantes pueden cuestionar directamente en su condición de ciudadanos, sin necesidad de ninguna otra legitimación especial o acreditación de la vía incidental”.*<sup>121</sup>

El manejo que se haga de los fondos públicos, según lo ha entendido la Sala Constitucional, incide en la prestación del servicio público correspondiente, por lo que las acciones de inconstitucionalidad que se presenten alegando una defensa del buen manejo de estos, constituye una acción que pretende la tutela de intereses que atañen a la colectividad nacional en su conjunto, lo que otorga legitimación activa para la interposición de la acción a cualquier persona.

En síntesis se puede indicar, que en tanto los recurrentes invoquen la defensa de un interés que atañe a la colectividad nacional en su conjunto como lo es el buen manejo del gasto público, que a su juicio puede estar siendo mal empleado por parte de las instituciones públicas producto de la inclusión de beneficios en las cláusulas de las convenciones colectivas que en opinión de los recurrentes pueden ser desproporcionados e irrazonables, estos ostentarán la legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de cláusulas convencionales que han sido el resultado material del ejercicio de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales.

En línea con lo anterior, en los casos en que las acciones fueron interpuestas por diputados, la Sala Constitucional aclaró que tal condición no concede la legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad, sin necesidad de

---

<sup>121</sup> Ídem.

asunto previo, ya que no se encuentra dentro de los supuestos contemplados en el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por lo cual es necesario que se invoque la protección o defensa de un interés difuso.

Por otra parte se debe señalar, que las únicas dos instituciones públicas que han interpuesto acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas convencionales han sido la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República.

En el caso de la Defensoría de los Habitantes, la primera acción de inconstitucionalidad que se interpuso contra convenciones colectivas de trabajo, fue contra cinco cláusulas de la convención colectiva de Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope), en el año de 1999.

Según lo señalado en aquel momento por los defensores de turno, la Defensora Sandra Pizsk Feinzilber y el Defensor Adjunto Max Alberto Esquivel Faerron, la acción de inconstitucionalidad fue presentada en el marco de una serie de medidas que la institución realizara a fin de ejercer un mayor control en el manejo de fondos públicos, considerándose en ese momento que lo estipulado en muchas de las convenciones colectivas, constituían privilegios odiosos e injustificados que se financiaban con fondos públicos que eran pagados por todos los habitantes del país.

Pese a que en aquel momento el sindicato de Recope, cuestionó la legitimación de la Defensoría, alegando que esta no estaba legitimada para interponer una acción en defensa del buen manejo de fondos públicos, toda vez, la institución legitimada para cuestionar el manejo de estos era únicamente la Contraloría General de la República, la Sala Constitucional admitió la legitimación de la Defensoría de los Habitantes por considerar que la competencia de esta institución no deviene excluyente de la de otros órganos de control, valorándose además que la actuación de esta se enmarcaba en la defensa de intereses que atañen a todos los habitantes como lo es el buen manejo de los fondos públicos.

Posterior a la acción que presentara la Defensoría contra la convención colectiva de Recope, el ex defensor José Manuel Echandi continuó interponiendo, algunas

otras acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas de las convenciones colectivas, de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, y de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva).

Concluido el periodo del Defensor Echandi, la Defensoría de los Habitantes, no ha vuelto a interponer acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas convencionales.

En cuanto a la Contraloría General de la República, del análisis realizado fue posible determinar que esta institución interpuso una única acción de inconstitucionalidad contra cláusulas de la convención colectiva del Instituto Nacional de Seguros (INS).

Visto lo anterior, se puede indicar que con independencia de que las acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas convencionales las presente alguna de las instituciones señaladas o un particular, en el tanto se invoque la defensa del buen manejo de fondos públicos, la Sala Constitucional al menos en la actualidad, admitirá la legitimación del recurrente en el caso concreto.

Una vez analizado el tema de la legitimación de los recurrentes en las acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas convencionales, deviene necesario referirnos al objeto de dichas acciones y la potestad que tiene la Sala Constitucional en torno a su revisión.

## **1.2. Sobre la Potestad de revisión de cláusulas convencionales por parte de la Sala Constitucional.**

El análisis que durante varios años realizó la Sala Constitucional, para determinar la admisibilidad de acciones de inconstitucionalidad que se interpusieron contra cláusulas convencionales, se orientó en dos sentidos: uno tendiente a esclarecer si era procedente el ejercicio de la negociación colectiva en el sector público y el

otro referido a determinar la imposibilidad de que las cláusulas convencionales deroguen regulaciones de leyes ordinarias.

Con base en el análisis realizado se puede indicar que la resolución número 7730 del treinta de agosto del año 2000, que vino a resolver la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría de los Habitantes contra algunas cláusulas de la convención colectiva de Recope, marcó un hito en el tema en estudio, al ser la primera acción en la que se solicitó la anulación de cláusulas por considerarse que su contenido era irracional, desproporcional, ilegal y constituía un mal manejo de fondos públicos.

En el análisis sobre la admisibilidad de esa acción la Sala Constitucional, no se pronunció en torno a su potestad para revisar cláusulas convencionales, por el contrario realizó un desarrollo en torno a la jurisprudencia que hasta ese momento había formulado con relación a la posibilidad de negociar convenciones colectivas en el sector público, lo más importante de ese desarrollo, fue el hecho de que la Sala Constitucional después de varias resoluciones en torno al tema concluye que es posible la negociación colectiva en el sector público, aclarando sin embargo, que la misma no es irrestricta, ni equiparable a la negociación que se puede dar en el sector privado, en razón de la naturaleza pública de los recursos económicos que se manejan.

Este ha sido el principal argumento, que hasta el año 2009 ha sostenido la Sala Constitucional para ejercer el control de constitucionalidad sobre el contenido de las cláusulas convencionales.

Se puede indicar que aproximadamente por un periodo de cuatro años, la Sala Constitucional revisó e incluso anuló el contenido de cláusulas convencionales, sin cuestionar su competencia en torno a dichas acciones, no fue sino, tras las quejas presentadas después del año 2000 por algunos de los sindicatos de nuestro país ante la Organización Internacional del Trabajo alegándose que el accionar de la Sala violentaba lo establecido en el Convenio número 98 sobre sindicación y negociación colectiva, que la Sala comienza a realizar un análisis

más detallado sobre su competencia para revisar y anular cláusulas convencionales.

De esta manera, ya para el año 2004 la Sala Constitucional se refiere de manera específica a la potestad que ostenta para ejercer la revisión de cláusulas convencionales, fundamentando la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad en el inciso a del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que al efecto señala:

*“Cabrá la acción de inconstitucionalidad:*

*a) Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional.”*

Se ha entendido entonces que bajo el supuesto de “otras disposiciones generales” se pueden contemplar las cláusulas convencionales, indicando la Sala Constitucional que:

*“...las actuaciones impugnadas están entre las previstas en el artículo 73 inciso a) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, (...) una cláusula contenida en una convención colectiva, a la cual el ordenamiento le confiere rango de Ley. Se trata, en efecto, de materia cuya constitucionalidad procede revisar en esta vía.”<sup>122</sup>*

Entre el año 2004 y 2005 se da un cambio en la línea jurisprudencial que venía sosteniendo la Sala en cuanto a la admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad sobre cláusulas convencionales, así a diferencia de lo que había ocurrido años anteriores, se da una ruptura en el voto de mayoría que hasta ese momento se había sostenido admitiendo las acciones, esto en parte por la variación de los Magistrados que integran la Sala Constitucional y adicionalmente en nuestra opinión este cambio pudo obedecer en alguna medida

---

<sup>122</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°10049, de las 14:49 minutos del 13 de setiembre del 2004.

a las observaciones que para esos años ya habían realizado los distintos órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo, en el sentido de que solo por defectos de forma o por incumplimiento de las normas mínimas legales era posible anular cláusulas de convenciones colectivas de trabajo.

Así por ejemplo, la Magistrada Virginia Calzada Miranda quien en años anteriores había integrado el voto de mayoría, empieza a salvar su voto rechazando de plano las acciones de inconstitucionalidad presentadas contra cláusulas convencionales, por considerar que el contenido de éstas no debe ser revisado ni valorado por la Sala Constitucional, a ella se une el Magistrado Gilbert Armijo y Ernesto Jinesta Lobo, este último por razones distintas a la de los primeros.

Esto refleja en parte la discusión que se ha generado sobre este tema, existiendo así criterios contrapuestos entre los mismos Magistrados integrantes de la Sala Constitucional, en torno a la competencia de ese Tribunal para revisar y anular cláusulas convencionales, esto ha ocasionado que hasta la fecha existan tres votos salvados que rechazan la admisibilidad de acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas convencionales, no obstante lo anterior, el voto de mayoría continúa admitiendo dichas acciones.

En este sentido el voto de mayoría que se ha sostenido sobre el tema<sup>123</sup>, plantea al menos dos argumentos de importancia para admitir las acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas convencionales.

El primero de estos argumentos, se refiere al reconocimiento que hace la Sala Constitucional del carácter no irrestricto de la negociación colectiva en el sector público, fundamentándose incluso en lo señalado por el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T, en cuanto a que tratándose del sector público la negociación

---

<sup>123</sup> El voto de mayoría que se ha sostenido sobre este tema al menos ha sido redactado de dos maneras distintas aunque concordantes por los Magistrados Adrian Vargas Benavides y Luis Paulino Mora Mora, haciendo este último un desarrollo más amplio sobre el tema. Para efectos de la presente investigación partiremos del voto redactado por el Magistrado Vargas Benavides, por ser el que se utiliza con mayor frecuencia, lo anterior, sin detrimento de la inclusión de las observaciones del voto redactado por el Magistrado Mora en lo que interesen.

colectiva puede ser aplicada con cierto grado de flexibilidad, ésta flexibilidad ha sido interpretada por la Sala como la posibilidad de que se apliquen ciertas limitaciones a la negociación colectiva en el sector público.

De esta manera, la Sala Constitucional ha indicado que no es posible que por medio de la negociación colectiva se dispense la aplicación de normas o principios de orden público, ni de rango constitucional, como los principios relacionados con el buen manejo de fondos públicos, así al provocar el contenido de las cláusulas convencionales consecuencias financieras a cargo de la Hacienda Pública, el voto de mayoría sostiene que dichas cláusulas se encuentran subordinadas a los principios constitucionales, no solo en cuanto a la forma - como lo ha señalado la O.I.T, sino además en cuanto al fondo.

El segundo argumento de importancia para admitir las acciones de inconstitucionalidad, está referido al ámbito de aplicación del control de constitucionalidad, mismo que según ha sido interpretado por la Sala es muy amplio al punto de que:

*“... no existen, en el ordenamiento costarricense, zonas de “inmunidad constitucional”, es decir, actuaciones públicas que escapen al sometimiento al principio de regularidad constitucional.”<sup>124</sup>*

De esta manera, la Sala Constitucional ha venido interpretando, que no existen círculos de inmunidad del poder que estén por encima de la Constitución Política, por lo que la supremacía del derecho de la Constitución también es aplicable al derecho colectivo de trabajo, según se ha indicado, este control constitucional responde a un mayor grado de evolución y madurez de nuestro estado de derecho, al no estar exento ni siquiera el mismo Estado de respetar los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales.

---

<sup>124</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°17437, de las 19:35 minutos del 29 de noviembre del 2006.



En razón de esto, la Sala ha indicado que con independencia del rango normativo que se le reconozca a las cláusulas convencionales, las mismas se encuentran subordinadas al control constitucional, ya que la negociación implica un manejo de fondos públicos que reviste interés público, por lo que:

*“... 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.”*

En esta misma línea de pensamiento, la Sala Constitucional ha sostenido que si bien lo estipulado en los Convenios e Instrumentos de Derecho Humanos vigentes en nuestro país tienen un valor incluso superior a la propia Constitución Política en tanto otorgan mayores derechos y garantías, los mismos deben armonizar con el resto del derecho de la Constitución por lo que aquellos actos con rango de legal entre las partes que otorgan derecho financiados con fondos públicos no pueden escapar del test de razonabilidad y proporcionalidad, este argumento ha sido el utilizado por la Sala para no aplicar las observaciones realizadas en torno al tema que nos ocupa, por los órganos de control de la O.I.T.

Sosteniéndose así, que la revisión que realiza la Sala Constitucional de cláusulas convencionales, no constituye una violación a lo establecido en los distintos convenios de la O.I.T sobre negociación colectiva, ratificados por nuestro país.

Criterio que no compartimos, toda vez, que esta revisión tal y como lo ha indicado el Comité de Libertad Sindical atenta contra el principio de negociación libre y voluntaria establecido en el artículo 4 del Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, cuyos alcances tuvimos ocasión de desarrollar en el Título primero de la presente investigación, de esta manera, la Sala ha venido inobservando el llamado que desde hace varios años tanto el Comité de Libertad Sindical como la Comisión de Expertos en la Aplicación de

Convenios y Recomendaciones, han venido realizando para que el Tribunal Constitucional tome en cuenta los compromisos que tiene el país derivados de la ratificación del Convenio número 98 de la O.I.T.

En síntesis se puede señalar, que la Sala Constitucional admite las acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra cláusulas convencionales, partiendo de la premisa de que si bien en nuestro país se reconoce el derecho de negociación colectiva en el sector público, el ejercicio de este tiene límites al implicar la negociación el manejo de fondos públicos, lo que hace susceptible que lo negociado pueda objeto del control de constitucionalidad.

Si bien las cláusulas convencionales no son normas en sentido formal y material, por lo que podrían pensarse que las mismas pueden escapar de la competencia de la Sala, lo cierto es que llegar a esa conclusión sería obviar de manera ingenua si se quiere la interpretación extensiva que a la fecha ha venido haciendo la Sala de sus competencias, si a esto adicionamos el hecho de que el fundamento utilizado para impugnar las cláusulas es el posible mal manejo de fondos públicos, al que la Sala ha reconocido de interés nacional, no se puede sino concluir que la Sala Constitucional cuenta con fundamento jurídico que avala su potestad de revisión de cláusulas convencionales, en el tanto se alegue la defensa del buen manejo de fondos públicos.

Así consideramos, que la determinación de esta potestad dependerá en última ratio del propio Tribunal Constitucional, por lo que de continuar en la línea de interpretación que ha venido sosteniendo es poco probable que la Sala Constitucional se considere incompetente para conocer este tipo de asuntos, máxime como se indicó si los mismos se fundamentan en intereses que atañen a todos los costarricenses.

Un cambio en la línea de interpretación se podría dar, con ocasión en una variación en la integración de los Magistrados de la Sala, o bien, en razón del cumplimiento que estos hagan de las observaciones realizadas por los distintos órganos de control de la O.I.T a nuestro país sobre el tema en estudio.

En razón de lo anterior, consideramos que el tema se debe direccionar en un sentido distinto, ya no dirigido a establecer si la Sala tiene la potestad para revisar cláusulas convencionales (toda vez que como se indicó la puede tener en el tanto se alegue un mal manejo de fondos públicos), sino más bien, dirigido a determinar si es conveniente que realice dicha revisión.

Ahora bien, como se indicó en líneas anteriores, el voto de mayoría no ha sido unánime, ya que los Magistrados, Ana Virginia Calzada Miranda, Gilbert Armijo, y Ernesto Jinesta Lobo, han salvado su voto, existiendo así dos votos salvados sobre este tema.

Ambos votos salvados coinciden en que la Sala Constitucional no debe admitir para su revisión acciones de inconstitucionalidad que se interpongan contra cláusulas convenciones, esto a partir de dos enfoques distintos, aunque coincidentes.

En el caso de los Magistrados Calzada y Armijo, estos fundamentan la inadmisibilidad de las acciones tomando en cuenta al menos tres aspectos importantes de la negociación colectiva.

El primero de ellos, referido a la importancia de la negociación colectiva al formar parte esencial del derecho humano fundamental de Libertad Sindical, el voto en mención hace hincapié en el respeto que debe darse a los Derechos Humanos Fundamentales, reconociéndose que si bien estos no son absolutos, las restricciones y limitaciones que se les imponga no pueden vaciarlos de contenido, por lo que:

*“.. Cuando un derecho ha sido reconocido formalmente como inherente a la persona éste queda definitiva e irrevocablemente integrado a la*

*categoría de aquellos derechos cuya inviolabilidad debe ser respetada y garantizada.”<sup>125</sup>*

Un segundo aspecto tomado en cuenta, es la importancia histórica de las convenciones colectivas para la evolución y desarrollo del ordenamiento jurídico, al respecto el voto en mención refiriéndose a la convención colectiva de trabajo indica que ésta:

*“...constituye un factor determinante para la evolución y desarrollo del orden jurídico y para la adaptación del mismo a las necesidades sociales, que siempre son cambiantes por la evolución de la socialización y del régimen de producción. Una relación de empleo sin un soporte jurídico como las convenciones colectivas, podría colocar eventualmente al trabajador en un plano de desigualdad propiciado por las fuerzas económicas y las necesidades sociales del trabajador”.*<sup>126</sup>

Se retoma así la importancia de las funciones que cumple la convención colectiva de trabajo, no solo para el desarrollo del orden jurídico, sino además, para la canalización de los conflictos laborales que puedan surgir en el seno de las relaciones laborales.

Un tercer aspecto, referente a la negociación colectiva que es tomado en cuenta en el voto en mención, es el principio de buena fe negocial, al respecto se indica que la revisión de cláusulas convencionales por parte de la Sala Constitucional implica un desconocimiento de este principio, al dejar de lado la buena fe de las partes negociadoras, el momento histórico y las necesidades sociales y económicas en el cual se suscribieron dichas cláusulas, momento en el que

---

<sup>125</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°18485, de las 18:02 minutos del 19 de diciembre del 2007.

<sup>126</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 01144, de las 15:21 minutos del 30 de enero del 2007.

probablemente las mismas cumplieron los criterios de razonabilidad y proporcionalidad alegados.

De esta manera, los Magistrados Calzada y Armijo rechazan de plano las acciones de inconstitucionalidad basándose en los aspectos antes señalados, concluyendo que con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales de negociación y sindicación, así como la fuerza de ley reconocida por nuestra Constitución Política a las convenciones colectivas de trabajo, el contenido de las convenciones colectivas, no debe ser revisado ni analizado por la Sala Constitucional, ya que esto implica un desconocimiento no sólo a la trascendencia histórica del instituto mismo, sino además a la buena fe con la que las partes negociaron.

Concordamos con lo señalado por los Magistrados Calzada y Armijo, en cuanto a que la Sala Constitucional no debería revisar el contenido de las cláusulas convencionales, ya que al hacerlo no sólo se desconoce la trascendencia histórica del instituto en cuestión y la buena fe de las partes, sino además la anulación de cláusulas convencionales vacía de contenido el derecho de negociación colectiva, en menoscabo del derecho fundamental de libertad sindical.

Aunado a lo anterior, coincidimos con el voto en mención en el hecho de que tratándose de vicios que determinen la invalidez de una cláusula convencional, estos serían vicios de mera legalidad que deben ser alegados en la vía legal correspondiente, que en todo caso serían los tribunales de trabajo o la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia y no la Sala Constitucional.

En cuanto al voto salvado del Magistrado Ernesto Jinesta Lobo, debe señalarse que el mismo rechaza de plano las acciones de inconstitucionalidad interpuesta contra cláusulas convencionales, fundamentando la inadmisibilidad básicamente en el desarrollo que se ha realizado de la negociación colectiva tanto a nivel nacional como internacional, señalando además, las consecuencias negativas que la revisión realizada por la Sala genera para el derecho de negociación colectiva.

Desde el plano nacional, señala el Magistrado Jinesta que la fuerza de ley reconocida por el artículo 62 de nuestra Constitución Política a las convenciones colectivas concede a estas la eficacia, potencia, resistencia y valor de una ley en sentido material y formal, no obstante:

*“no debe conducir a equívocos en cuanto a su naturaleza jurídica. Se trata del reconocimiento de la titularidad y ejercicio de un derecho fundamental, siendo que el acto formal en el que se traduce finalmente –convención colectiva- es equiparado, para todo efecto y por disposición constitucional expresa, a una ley, de modo que la convención colectiva, en sí misma, es un acto con valor de ley surgido de la autonomía de acción de los dos sectores señalados”<sup>127</sup>*

De esta manera, se aclara que las cláusulas convencionales no pueden ser asimiladas a una ley en sentido material y formal por cuanto estas únicamente emanan de la Asamblea Legislativa y poseen efectos generales y abstractos, es así como no revisten el carácter de una disposición general, por lo que no encajan en los supuestos de actuaciones o conductas que pueden ser objeto de acción de inconstitucionalidad, regulados en el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Así la convención colectiva, según lo interpreta el Magistrado Jinesta quedaría fuera del control de constitucionalidad, ya que la propia Constitución Política reconoce a las partes negociantes autonomía y libertad para concertar y regular sus condiciones laborales.

Con respecto a este punto, se debe señalar que el Magistrado Jinesta no hace ninguna referencia al tema de fondos públicos, lo que tal y como se ha explicado es el argumento que permite a la Sala Constitucional ejercer el control de constitucionalidad.

---

<sup>127</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 07261, de las 18:02 minutos del 19 de diciembre del 2007.

No obstante señala, que en caso de admitirse la posibilidad de impugnar el contenido de las convenciones colectivas en sede constitucional, esta sólo sería admisible cuando las cláusulas convencionales impugnadas incumplan los mínimos en materia laboral establecidos en el propio texto constitucional.

Situación que consideramos prácticamente imposible por lo menos en el proceso de negociación colectiva actual que se da en el sector público, esto debido en parte al riguroso análisis que realiza la Comisión de Políticas para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público de cada una de las cláusulas convencionales propuestas en el proyecto de convención colectiva.

Por otra parte, debe recordarse que existe al menos una instancia más que velaría por que las cláusulas convencionales no lesionen los derechos mínimos en materia laboral, hablamos de la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a la cual el artículo 57 de nuestro Código de Trabajo, da la potestad de ordenar a las partes ajustarse a los requisitos de ley en caso de que la convención contenga alguna violación de las disposiciones del Código de Trabajo.

En cuanto a los vicios de forma que se puedan dar durante la negociación colectiva, indica el Magistrado Jinesta que estos deberían ser alegados en un procedimiento que se establezca para tal efecto sea por ley o reglamento, siempre en el marco del principio de negociación libre y voluntaria.

Desde el plano internacional, el voto en mención desarrolla el derecho de negociación a partir del principio de negociación libre y voluntaria consagrado en el artículo 4 del Convenio número 98 de la O.I.T.

Dicho principio implica que las partes de la negociación pacten el marco y los términos de ésta sin injerencia externa de ningún tipo, así este voto hace especial mención a la importancia de que sea a priori durante el proceso de negociación colectiva, en donde se realicen los controles sobre el contenido de las cláusulas convencionales, llevándose a cabo observaciones referentes a las políticas

económicas o de interés social general, a fin de persuadir a las partes para que tomen en cuenta dichas políticas a la hora de negociar.

Toda vez que en consideración del Magistrado Jinesta, realizar un control a posteriori del clausulado como el que actualmente realiza la Sala Constitucional, constituye:

*“... una injerencia externa que afecta el equilibrio interno del convenio colectivo concertado y que puede provocar serias dislocaciones o distorsiones de la seguridad, la paz social y de las relaciones laborales que no resultan congruentes con la Constitución”<sup>128</sup>*

En síntesis, se puede indicar que el voto salvado del Magistrado Jinesta rechaza las acciones de inconstitucionalidad basado en un fundamento que concuerda con el desarrollo que la Organización Internacional del Trabajo ha realizado del derecho de negociación colectiva.

Se puede concluir, que si bien desde enfoques diferentes los votos salvados son armónicos en reconocer, que ocasión de la especial connotación del instrumento de la convención colectiva de trabajo y bajo el desarrollo de los postulados del principio de negociación colectiva libre y voluntaria, la Sala Constitucional no debe admitir para su estudio acciones de inconstitucionalidad de cláusulas convencionales, lo anterior por cuanto, esto no solo implica desconocer el valor histórico de este instituto para el Derecho del Trabajo, sino además la buena fe con las que las partes negociaron, socavando el equilibrio interno del convenio colectivo, provocando un clima de inseguridad jurídica entre los trabajadores.

---

<sup>128</sup> Ídem.



## **1.2. Sobre los principales ejes temáticos analizados por la Sala Constitucional en la revisión de cláusulas convencionales.**

En el análisis realizado para la presente investigación fue posible constatar que las cláusulas convencionales impugnadas giraban en torno a varios ejes temáticos, a saber: vacaciones, poder disciplinario o potestades disciplinarias, licencias y otras facilidades sindicales, incentivos salariales, permisos con o sin goce de salario, incentivos y otros beneficios económicos, cláusulas relacionadas con la naturaleza de las funciones o servicios de la institución y auxilio de cesantía.

Con la finalidad de contar con un panorama más completo que nos permita examinar las repercusiones que para la autonomía colectiva ha traído la revisión del contenido de cláusulas convenciones por parte de la Sala Constitucional, nos referiremos en las siguientes líneas a los principales ejes temáticos que han sido impugnados ante la Sala Constitucional.

### **1. Vacaciones.**

El tema de las vacaciones es sin duda alguna uno de los más regulados mediante convenciones colectivas en nuestro país.

En lo referente a las cláusulas convencionales impugnadas sobre esta temática, las mismas presentaron al menos cuatro modalidades:

- **Cláusulas de aumento de los días de vacaciones.**

Varias de las cláusulas analizadas por la Sala Constitucional establecían la posibilidad de aumentar el periodo mínimo de 15 días de disfrute de vacaciones establecido en el Código de Trabajo, en razón por ejemplo de la antigüedad o de la modalidad del servicio brindado.

En estos casos la Sala Constitucional estimó que el aumento en el número de días de vacaciones no era inconstitucional, ya que las dos semanas

establecidas en el artículo 153 del Código de Trabajo es un mínimo que puede ser superado.

En el caso de la convención colectiva del Registro Civil, se establecía una escala variable de vacaciones creciente de acuerdo con la antigüedad del servidor, la Sala indicó que este tipo de cláusulas pueden ser consideradas como un estímulo a la permanencia en la institución al permitir disfrutar de mayores vacaciones a los funcionarios que han permanecido más años en la institución, incentivándose con ello la estabilidad del personal.

- **Cláusula de bonos asistencial de vacacionales.**

La cláusula que establecía bonos vacacionales para los empleados de Recope fue quizás una de las que más polémica generó en los medios de comunicación. Respecto a ésta, la Sala Constitución indicó que la misma constituía un doble pago por el mismo rubro, toda vez, que por ley ya se establece el pago obligatorio del periodo de vacaciones.

- **Compensación de vacaciones.**

En algunas convenciones colectivas se establecía la posibilidad de compensar vacaciones, en este sentido, la Sala Constitucional indicó que las vacaciones son un derecho fundamental y solo por razones excepcionales y taxativas contemplados en el artículo 156 de nuestro Código de Trabajo puede admitirse su compensación.

## **2. Poder disciplinario o potestades disciplinarias.**

Este tema fue de los primeros en ser conocidos por la Sala Constitucional mediante la vía de acción de inconstitucionalidad desde los años 90.

El mismo fue analizado desde la potestad que las cláusulas convencionales otorgaban a las juntas de relaciones laborales creadas en convenciones colectivas del trabajo en el sector municipal.

La Sala concluyo que la existencia y funcionamiento de esas juntas no son inconstitucionales per se, siempre y cuando no se traspase a ellas la potestad disciplinaria como en el caso del despido ya que estas potestades son otorgadas constitucional y legalmente a los ejecutivos municipales y al formar parte de las potestades de imperio de la Administración Pública participan de las características de irrenunciables, imprescriptibles e inviolables, por lo tanto no se puede negar o disminuir.

La Sala recalco que las funciones de las juntas de las relaciones laborales deben ser de vigilancia, control, cumplimiento de la convención colectiva aunado a labores de conciliación y mediación para colaborar en la mejor resolución de las cuestiones que surgen en el ámbito de las relaciones laborales.

### **3. Licencias y otras facilidades sindicales.**

Las cláusulas referentes a este tema otorgaban en su mayoría licencias con goce de salario a los dirigentes sindicales para que estos pudieran desarrollar actividades propias del sindicato o participar en cursos de formación sindical.

Con respecto a estas, la Sala Constitucional reconoció el valor que las mismas tienen a fin de permitir el desarrollo del derecho de la libertad sindical ampliamente reconocido en nuestro país al tenor de lo establecido en los Convenios Internacionales de la O.I.T. ratificados por nuestro país.

La Sala ha señalado, que no es inconstitucional otorgar consideraciones a favor de los dirigentes sindicales en cuanto funcionen como protección contra el despido discriminatorio o represalias por el simple hecho de tener tal condición, ni el hecho de que la institución otorgue una suma al Sindicato para becar a trabajadores que acudan a cursos y congresos internacionales en esta materia.

Considerándose, que el otorgamiento de este tipo de facilidades busca hacer realidad el ejercicio del derecho de libertad sindical consagrado en el artículo 60 de nuestra Constitución Política.

Con ocasión de la impugnación de este tipo de cláusulas la Sala Constitucional ha señalado que:

*“Los permisos previstos en aquellas disposiciones tienen como objeto que la función sindical sea llevada a cabo en forma eficaz, por lo que su regulación en la Convención impugnada, lejos de transgredir el Derecho de la Constitución, acata sus preceptos en materia de libertad sindical.”<sup>129</sup>*

En relación a la impugnación de este tipo de cláusulas, nos surge la inquietud en torno a las verdaderas razones que motivan a los recurrentes a cuestionar lo estipulado en una convención colectiva de trabajo, lo anterior, por cuanto debemos recordar que el propio artículo 54 del Código de Trabajo establece como contenido fundamental de la convención colectiva de trabajo la inclusión de normas relativas a las garantías sindicales, establecidas en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo ratificados por nuestro país, por lo que en la mayoría de cláusulas relacionadas con esta temática simplemente se materializaba lo establecido en los Convenios N° 87 sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y el Convenio N° 135 sobre la Protección y Facilidades que deben otorgarse a los Representantes de los Trabajadores en la Empresa, ambos ratificados por nuestro país.

Únicamente en dos casos la Sala Constitucional anuló cláusulas referidas a facilidades sindicales, el primer caso se dio con ocasión de la revisión de una cláusula convencional establecida en la convención colectiva de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), en la que otorgaba un plazo de licencias sindicales de hasta 150

---

<sup>129</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 11445, de las 15: 22 minutos del 30 de enero del 2007.

días en un mes, la Sala consideró que esta cláusula era inconstitucional en razón de que el plazo establecido era exagerado, indicándose:

*“Dicha apertura normativa, sumada a la posibilidad del Sindicato de que ni siquiera avise con antelación sobre el disfrute de las licencias, pone sin duda en riesgo la adecuada prestación del servicio público. Asimismo, se desprende del último párrafo del artículo cuestionado, que se reconoce un pago de horas extra a los dirigentes sindicales aun cuando no presten efectivamente el servicio, con lo cual es evidente que la institución no está recibiendo nada a cambio y se está otorgando un privilegio injustificado”<sup>130</sup>.*

Otro de los casos en los que la Sala determinó que el beneficio que se otorgaba al sindicato era improcedente, se dio con ocasión de una cláusula convencional de la convención colectiva de Recope, en la que se establecía el traslado de un vehículo al sindicato, al respecto la Sala estimó que es dable permitir a los dirigentes sindicales utilizar un vehículo de la empresa para facilitar su desplazamiento en aras de cumplir con sus labores, pero resultaba inconstitucional traspasar dicho vehículo a nombre del sindicato.

#### **4. Incentivos Salariales.**

Dentro de estos incentivos, se regulaban los destinados a estudios en forma de sobresueldos y los conferidos según el trabajo que se ocupe o la clasificación que se requiera en ciertos puestos abarcando desde los agentes de ventas, puestos de computación, en la Tesorería, incentivos profesionales, y el plus salarial por peligrosidad en el trabajo, dentro de este último figuraban, el de altura y el riesgo policial por labores de seguridad y vigilancia.

---

<sup>130</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 6729, de las 14: 44 minutos del 17 de mayo del 2006.

En general la Sala ha indicado que este tipo de incentivos no adolecen de inconstitucionalidad, siempre que sean dados por causas objetivas, razonables, como el que se relacionen con la actividad de la institución y sus fines, siendo más bien medios que promueven la eficiencia, especialización, y estabilidad en el empleo.

Así por ejemplo, respecto al incentivo por actualización de beneficios según la inflación, la Sala consideró que éste era una expresión del artículo 50 de nuestra Constitución Política mismo que impone el deber estatal de propiciar el adecuado reparto de las riquezas, al tener como fundamento la preservación del poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores que lo suscribieron en una convención colectiva, al respecto se indicó:

*“Muy por el contrario, el artículo 81 de la Convención Colectiva de Trabajo del Banco Nacional busca preservar el poder adquisitivo de los salarios de los funcionarios de dicha institución, con lo cual no hace sino dar cumplimiento a su deber constitucional de evitar que el patrimonio de los empleados se vea afectado por el aumento en el índice de precios, sin reflejo en una adecuada y justa política salarial. Los aumentos por costo de vida evitan que en términos reales el salario de los trabajadores sea absorbido por la inflación que constantemente caracteriza a la economía nacional, por lo que la norma en cuestión se ajusta a lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Política, que impone al Estado el deber de propiciar el más adecuado reparto de la riqueza y el bienestar.”*<sup>131</sup>

En esta misma temática se analizaron cláusulas de aumentos salariales por méritos anuales y quinquenales, en cuanto a éstos se indicó que los mismos se permiten cuando son otorgados por razones objetivas que los justifiquen.

---

<sup>131</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 1145, de las 15: 22 minutos del 30 de noviembre del 2007.

## **5. Permisos con o sin goce de salario.**

Dentro de este tema la mayoría de cláusulas impugnadas establecían licencias en casos de fallecimiento de ciertos parientes cercanos, nacimiento de hijos o matrimonio del trabajador.

La Sala valoró que algunas de estas cláusulas, ya están contempladas incluso en el Estatuto de Servicio Civil por lo que estos permisos son normales en el sector público.

En el caso de otras cláusulas convencionales impugnadas se reproducían licencias ya contempladas en nuestro Código de Trabajo como las otorgadas en caso de nacimiento de un hijo, lactancia y maternidad, nuevamente surge la pregunta ¿Qué motiva a que se impugnen cláusulas que solo reiteran derechos ya reconocidos en nuestro Código de Trabajo?, es acaso un mal manejo de fondos públicos otorgarle a la madre tiempo para que amamante a su hijo.

## **6. Incentivos y otros beneficios económicos.**

Dentro de ellos se contemplan los casos en que se da alguna contribución económica al trabajador en situaciones personales que conllevan gastos adicionales para él, como por ejemplo: gastos por funerales, nacimiento de un hijo, ayuda por matrimonio, respecto a estas la Sala consideró que las mismas eran admisibles en el tanto se dan en una situación de excepción.

En sentido similar se valoró las cláusulas que se relacionaban con los fondos mutualistas o de ayuda social como el de la Universidad Nacional, considerados por la Sala Constitucional como una forma de colaboración laboral para tratar de disminuir problemas socioeconómicos que superan el interés individual, al basarse en principios de solidaridad y justicia social.

## **7. Cláusulas particulares relacionadas con la naturaleza de las funciones o servicios propios de la institución en la que se negocia la convención colectiva.**

Atendiendo justamente a la razón de ser de la autonomía colectiva algunas cláusulas impugnadas guardaban estrecha relación con la naturaleza de las funciones o servicios de la Institución, así por ejemplo en el caso de las Universidades estatales se establecían cláusulas que exoneraban al trabajador y a sus familiares del pago de matrícula, respecto a estos últimos la Sala valoró que era inconstitucional el beneficio por no existir vínculo laboral, no obstante respecto al trabajador se indicó que era una forma de estimular su formación profesional que se facilitaba por la naturaleza propia de la institución:

*“La gran mayoría de las instituciones públicas no tienen la facilidad de prestar servicios de educación superior a sus servidores, lo que sin duda no refleja un trato discriminatorio, simplemente una circunstancia fáctica derivada de las funciones asignadas a la Universidad Nacional. Por el contrario, estas circunstancias hacen que la Universidad pueda proveer a su personal una capacitación de alta calidad sin tener para ello que efectuar una inversión mayor.”<sup>132</sup>*

Otros ejemplos, de este tipo de cláusulas son: la tolerancia contable en las Universidades, el día del funcionario registral.

## **8. Auxilio de Cesantía.**

La regulación del auxilio de cesantía en las cláusulas convencionales, ha sido uno de los temas que mayor arbitrariedad han presentado al momento de ser analizado por la Sala Constitucional.

---

<sup>132</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 1144, de las 15: 21 minutos del 30 de enero del 2007.



Las cláusulas impugnadas regulaban en un mayoría un tope de cesantía mayor al de los 8 años estipulado en el artículo 29 del Código de Trabajo, en otras cláusulas se otorgaba el auxilio de cesantía con independencia de que el despido fuera con o sin justa causa.

En torno a las cláusulas que regulan un tope de años superior al establecido en el Código de Trabajo, la Sala Constitucional ha señalado que es posible superar el mínimo establecido siempre y cuando no se supere el tope de 20 años que ha sido definido por la Sala como un plazo razonable, al ser relativamente proporcionales a la antigüedad del trabajador.

En línea con lo anterior, en aquellos casos que las cláusulas convencionales regulaban el auxilio de cesantía sin algún tope de años, o se otorgaba con independencia del motivo del despido, es decir sin importar si el mismo era con o sin justa causa, la Sala Constitucional consideró que tal situación se traducía en beneficios carentes de razonabilidad por no existir un motivo objetivo que los justificará, constituyéndose en un uso indebido de fondos públicos.

Así por ejemplo, con relación a una cláusula de la convención colectiva del Instituto Nacional de Seguros, la Sala señaló:

*“Sin embargo, en el caso específico del Instituto Nacional de Seguros, esta Sala observa que las cláusulas impugnadas no prevén tope alguno, lo cual estima esta Sala se refleja en un uso indebido de fondos públicos, en detrimento de los servicios públicos que presta la institución (...). Sin embargo, en aquellos casos donde el rompimiento del contrato de trabajo obedece a una causa imputable al trabajador, no se justifica el pago del auxilio de cesantía, pues no existe una causa que lo legitime”<sup>133</sup>*

---

<sup>133</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 17437, de las 19: 35 minutos del 29 de noviembre del 2006.

Para concluir, debemos realizar al menos dos observaciones en torno a las cláusulas impugnadas, la primera de ellas en el sentido de que si bien la mayoría de cláusulas impugnadas tenían contenido económico, otras eran simples reiteraciones de derechos fundamentales ya consagrados en el Código de Trabajo, la Constitución Política o el Estatuto de Servicio Civil, como el caso de las licencias por maternidad, no obstante para la impugnación de ambas el argumento era el mismo un supuesto mal manejo de fondos públicos.

Por otra parte y pese a que con ocasión de otras acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas similares o incluso la misma cláusula la Sala Constitucional había indicado que no eran inconstitucionales, las cláusulas continuaban siendo impugnadas como ocurrió con el caso de las licencias sindicales que fueron atacadas en cada una de las acciones de inconstitucionalidad presentadas por diputados del Partido Movimiento Libertario contra un número considerable de convenciones colectivas de trabajo de diversas instituciones del sector público.

## **2. Principales efectos de la revisión de cláusulas convencionales por parte de la Sala Constitucional en relación a la autonomía colectiva.**

Tal y como se ha indicado con anterioridad, la resolución que emitiera en el mes de agosto del año 2000 la Sala Constitucional, anulando varias cláusulas convencionales de la convención colectiva de Recope, sentó las bases que marcarían el inicio de una revisión exhaustiva por parte de la Sala Constitucional de una buena cantidad de cláusulas de convenciones colectivas de trabajo negociadas en el sector público.

A partir del año 2000, el contenido surgido de la autonomía colectiva reconocida a los interlocutores sociales, empieza a quedar sujeto a la valoración que de cada cláusula impugnada realice la Sala Constitucional mediante criterios de proporcionalidad, razonabilidad, igualdad y legalidad que no en pocas ocasiones resultan ser imprecisos e incluso contradictorios.

En cuanto a los efectos, que a la autonomía colectiva ha provocado la revisión de cláusulas convencionales por parte de la Sala Constitucional, podemos precisar los siguientes:

### **1. Desvalorización de la autonomía colectiva.**

Uno de los principales, efectos que en nuestra opinión ha provocado la revisión de cláusulas convencionales por parte de la Sala Constitucional, ha sido sin duda alguna la desvalorización de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales.

Como tuvimos ocasión de desarrollar a lo largo del Título Primero de la presente investigación, la autonomía colectiva es uno de los resultado de la lucha de la clase trabajadora en la reivindicación de sus derechos, mediante ella se busca compensar la desigualdad real que caracteriza las relaciones laborales permitiendo a los trabajadores organizados participar en la autorregulación de las condiciones en las que se desarrollará la relación laboral.

De allí que la autonomía colectiva se constituya en una verdadera fuente de derecho de origen profesional que busca una mejora constante de las condiciones de trabajo, mediante su ejercicio se consagran derechos y beneficios que probablemente el trabajador aisladamente no tendría ocasión de conseguir.

La Organización internacional del Trabajo, ha reconocido que la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación colectiva es parte esencial del derecho fundamental de libertad sindical.

Ahora bien, el contenido plasmado en las convenciones colectivas de trabajo, representa la materialización del ejercicio de ese poder autoregulatorio reconocido a las partes de la relación laboral, es decir, constituye el producto de la autonomía colectiva.

El sólo hecho de revisar un contenido que fue pactado por las partes negociadoras en ejercicio de su autonomía colectiva, implica de por sí una desvalorización al poder reconocido a los sindicatos y al empleador para regular

por sí solos las condiciones en las que se va a desarrollar la relación laboral, al restar valor a lo estipulado por las partes.

Al respecto el Comité de Expertos de la O.L.T. ha señalado:

*"En lo concerniente a los criterios de proporcionalidad y racionalidad en la negociación colectiva en el sector público, los miembros trabajadores, recordando la injerencia de la Sala Constitucional en el contenido de las convenciones colectivas, consideran que tales prácticas, como hizo notar la Comisión de Expertos, dan "lugar a una desvalorización de la autonomía de las partes y del instrumento de la convención colectiva misma ". Los miembros trabajadores piden que se solicite al Gobierno que se abstenga de tales prácticas".* <sup>134</sup>

Por otra parte, la revisión que se realiza parece partir del hecho de que toda superación de mínimos laborales puede constituir un mal manejo de fondos públicos, obviándose por completo la trascendencia e importancia de la convención colectiva en la conquista de mayores derechos para la clase trabajadora, atentando contra la propia razón de ser de la autonomía colectiva.

La anulación de partes de las cláusulas o de las cláusulas completas, menoscaba la autonomía colectiva al eliminar el contenido que fue plasmado en ejercicio de ésta, lo que ocasiona sin lugar a dudas, que los trabajadores pierdan confianza en la efectividad de la negociación colectiva de trabajo, ya que no es posible asegurar que lo plasmado tras un proceso de negociación, no vaya a ser anulado en cualquier momento por la Sala Constitucional.

Creándose así, un clima de gran inseguridad jurídica entre los trabajadores en torno a la validez de los derechos alcanzados mediante el proceso de negociación colectiva, así por ejemplo el Comité de Expertos de la O.I.T señaló en el año 2004:

---

<sup>134</sup> ICCIT: Examen del caso individual relativo al Convenio núm. 98, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 Costa Rica (ratificación: 1960) Publicación: 2002.

*"El temor de trabajadores es considerable pues la Sala Constitucional no ha rechazado ninguno de esos recursos y la tendencia es cuestionar todo lo que vaya más allá del mínimo legal y que sea resultado de la negociación."<sup>135</sup>*

A diferencia de lo que el gobierno ha dicho a los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto a que el instituto de la convención colectiva no está en peligro en nuestro país ya que lo que se discute es si se declaran nulas algunas cláusulas, lo cierto es que la gran cantidad de cláusulas impugnadas parece indicar otra cosa, ya que el uso político que diversos miembros del Partido Movimiento Libertario, han realizado de la vía constitucional en este tema, denota un interés dirigido a socavar el instituto y menoscabar la libertad sindical en nuestro país.

Esta situación, sin duda desalienta el ejercicio por parte de los trabajadores de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva, toda vez, que la anulación de cláusulas convencionales vacía de contenido la negociación colectiva, dejando ésta de cumplir su fin fundamental de mejorar las condiciones de trabajo.

Esto puede ocasionar a mediano o largo plazo, que el derecho de negociación colectiva e incluso el derecho de libertad sindical en nuestro país, se reconozcan sin que puedan tener una aplicación práctica en la realidad, lo anterior en perjuicio de los trabajadores costarricenses.

## **2. Afectación al equilibrio interno de los convenios.**

Otro de los efectos que sin duda acarrea la revisión de cláusulas convencionales, es el hecho de que al anularse estas se puede socavar el equilibrio interno del

---

<sup>135</sup> ICCIT: Examen del caso individual relativo al Convenio núm. 98, Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 Costa Rica (ratificación: 1960) Publicación: 2004.

convenio.

Recordemos, que la autonomía colectiva se canaliza mediante el proceso de negociación colectiva, este proceso conlleva al diálogo y al contacto entre los interlocutores sociales quienes fijan las condiciones de trabajo en el marco de un juego de propuestas y contrapropuestas.

El equilibrio interno del convenio es construido así sobre mutuas renunciaciones entre los recíprocos derechos de las partes negociadoras, este equilibrio implica que lo pactado forma un todo orgánico e indivisible que como tal debe ser respetado por las partes.

Cuando se concierta un convenio, ninguna circunstancia posterior -distinta de la propia y plena voluntad de las partes que concertaron el convenio- debe poder alterar la lógica de los intercambios que se expresara al momento de negociar.

Lo anterior por cuanto, durante el proceso negociador las partes pueden renunciar a algunos derechos en aras de lograr otros que consideren de mayor prioridad, piénsese por ejemplo que en una negociación el sindicato acordó ceder un subsidio para becas de estudio a cambio de estipular un derecho de cesantía con un tope de 21 años.

La cláusula de la convención colectiva es impugnada ante la Sala Constitucional, alegándose que dar un tope de cesantía de 21 años es violatorio a los principios constitucionales de igualdad ya que los otros funcionarios públicos tienen un tope menor, sumado a esto, es irracional y desproporcional, por lo que constituye un uso indebido de fondos públicos, la Sala Constitucional tal y como se pudo constatar en el análisis realizado, admitirá la acción por tratarse de una posible irregularidad con el manejo de fondos públicos, de esta manera y en razón de los fondos públicos que se manejan, la Sala admitirá la acción, realizando un análisis de la cláusula, sin tomar en cuenta las consideraciones del sindicato respecto a la razón por la que se negoció la cláusula, sumado a esto, subsumirá el análisis de todos los principios alegados al criterio de razonabilidad, en el caso de tope de cesantía la Sala podrá indicar que si bien se puede superar el mínimo

establecido en el Código de Trabajo, este no puede superar los 20 años tiempo que la Sala a estimado como razonable ya que es necesario un tope en el beneficio a fin de que este no se torne en una discrecionalidad que atente contra el buen manejo de fondos públicos, al haberse pactado 21 años la Sala probablemente indicará que al superar esta cláusula el tope impuesto por la misma Sala, la cláusulas es irracional, desproporcional y por ende violatoria del principio de igualdad en detrimento de los fondos públicos, procediendo a anularla.

Así el beneficio logrado mediante la negociación colectiva será anulado por superar por un año el tope establecido por la Sala, es decir de la diferencia de un año depende la razonabilidad o proporcionalidad de la cláusula, al anularse los trabajadores no solo perdieron el beneficio respecto a la cesantía, sino además, el subsidio de becas se que cedió a cambio de la cesantía, situación que la Sala no valoró, de esta manera, el sindicato cedió en la negociación de un subsidio que no solo iba a ayudaba al trabajador, sino del que además, podía verse beneficiada la institución a través de una mejor formación profesional del trabajador a cambio de un tope de cesantía que fue anulado, es decir al final solo se cedió en la negociación de un beneficio educativo sin ninguna contraprestación.

Desde esta lógica, cualquier observador externo a las partes negociadoras, como lo es en el tema que nos ocupa la Sala Constitucional, podría arribar a la conclusión de que determinada cláusulas es irracional o desproporcionada, toda vez, que salvo casos aislados la Sala no valora el contexto histórico, económico o social que propició la regulación que se analiza, no tomándose en cuenta tampoco si la cláusulas impugnada es el resultado de la concesión de otro derecho, esto imposibilita que se realice un análisis real de la proporcionalidad y razonabilidad de la cláusula ya que el análisis de estos principios se realiza sin mayores consideraciones sobre el fundamento y la razón de ser de las cláusulas, lo que de considerarse podría variar, tal y como ha sucedido en algunos casos la valoración que realiza la Sala.

Al anularse cláusulas de convenciones colectivas por un tercero ajeno a la negociación, sin duda alguna se corre el peligro de socavar el equilibrio interno de lo negociado al quitar beneficios que pudieron ser establecidos en contraprestación de otros.

### **3. Infracción al principio de negociación libre y voluntaria.**

Como se explicó en el punto anterior la negociación colectiva permite la expresión de la autonomía colectiva.

De acuerdo a lo establecido en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva N° 98 de la Organización Internacional del Trabajo mismo que fue ratificado por nuestro país desde el año 1960, la negociación colectiva para ser real y efectiva se debe desarrollar de acuerdo al principio de negociación libre y voluntaria.

Este principio exige en la práctica que el proceso de negociación no sea afectado por injerencias indebidas ni del empleador ni de las autoridades públicas, a fin de que se garantice el verdadero ejercicio de la autonomía colectiva.

La revisarse el contenido de cláusulas convencionales se violenta este principio, ya que un tercero ajeno a la relación laboral, que en este caso es la Sala Constitucional modifica lo pactado mediante la autonomía colectiva provocando una intromisión una injerencia en el producto de ésta.

Así la anulación de cláusulas convencionales por razones de fondo, conlleva dejar sin efecto el producto del ejercicio de la autonomía colectiva que se dio en el marco de un proceso de negociación libre y voluntaria.

De esta manera, la revisión de cláusulas convencionales violenta el principio en mención, toda vez, que la Organización Internacional del Trabajo ha señalado que sólo por defectos de forma o por incumplimiento de los mínimos legales, incluidas las normas constitucionales, podrían anularse las cláusulas convencionales.



El Ministerio de Trabajo por medio del Ministro de turno, posterior a la queja planteada contra el gobierno de Costa Rica ante la O.I.T. por la anulación de normas convencionales de distintas convenciones colectivas, se empezó a presentar como coadyuvante en algunas acciones de inconstitucionalidad, cuestionando la posibilidad de la Sala Constitucional de anular normas convencionales, señalando que la propia Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios de la O.I.T. ha indicado la improcedencia de anular cláusulas de una convención colectiva negociada, insistiendo en que las mismas solo pueden ser anuladas cuando incumplan requisitos de forma o mínimos legales o constitucionales.

Por su parte la Procuraduría General de la República a lo largo del tiempo ha venido manteniendo una posición restrictiva en cuanto al derecho de negociación colectiva en el sector público en general, en esa misma línea y en cuanto al tema que nos ocupa, la Procuraduría no ha emitido ningún cuestionamiento en torno a la potestad de la Sala Constitucional de revisar normas convencionales, por el contrario la Procuraduría analiza cada una de las normas impugnadas y emite su criterio en torno a la inconstitucionalidad o no de las normas convencionales, criterios que no en pocas ocasiones ha sido contrario al adoptado por la Sala Constitucional.

En síntesis la revisión y anulación de cláusulas convencionales por motivos de fondo, representa una injerencia a posteriori en la autonomía colectiva de los interlocutores sociales que atenta contra el Convenio número 98 de la O.I.T, por constituir una intromisión externa a las partes que modifica lo pactado por estas de manera libre y voluntaria.

## **Capítulo II. Fondos Públicos como elemento restrictivo a la autonomía colectiva.**

La justificación que se ha utilizado para sustentar la legitimación en la interposición de las acciones de inconstitucionalidad presentadas contra

cláusulas convencionales de convenciones colectivas de trabajo, ha sido el argumento de una defensa del buen manejo de fondos públicos.

En razón de lo anterior, en este capítulo analizaremos las generalidades del tema de fondos públicos y su aplicación como elemento restrictivo de la autonomía colectiva.

## **Sección I. Generalidades en torno a los fondos públicos.**

### **A. Concepto fondos públicos.**

Toda empresa para poder funcionar en el mercado requiere de una serie de factores económicos como el capital que debidamente organizados son el motor de la misma.

El Estado costarricense, necesita de recursos económicos para que sus instituciones y empresas públicas puedan funcionar en aras de cumplir con el fin que les ha sido asignado, a estos recursos se les denomina: *fondos públicos*.

Doctrinariamente, se ha entendido por fondos públicos:

*“Las entradas que obtiene el Estado, preferentemente en dinero, para la atención de las erogaciones determinadas por exigencias administrativas o de índole económico social.”<sup>136</sup>.*

En nuestra legislación el artículo 9 la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República define los fondos públicos indicando que estos son:

*“... son los recursos, valores, bienes, y derechos propiedad del Estado, de órganos, de empresas o de entes públicos.”*

---

<sup>136</sup> Founrouge. Giuliani Citado por Amaña Salazar, Ana Lía. Auditoria judicial del Poder Judicial. Consultado en línea: <http://www.poderjudicial.go.cr/transparencia/informeauditoria/2005/semestre1-2005/151-08-UJ-2005.doc>.

Para determinar cuándo nos encontramos en presencia de los llamados fondos públicos se hace necesario analizar su procedencia u origen, el propietario de estos o quien sustente su titularidad aunque no los administre directamente y el fin para el que son utilizados.

Es así como se ha establecido que los recursos de todo órgano, empresa o ente que forme parte del aparato estatal, ya sea que se encuentre regulado por normas de derecho público o privado, serán públicos al proceder del todo o en su mayoría de los recursos monetarios del Estado.

En razón de lo anterior, dichos entes, órganos y empresas están sujetos a la aprobación, ejecución y control que las leyes establezcan sobre dichos fondos, mismos que les son suministrados mediante un presupuesto.

El Estado en su actividad empresarial busca satisfacer las necesidades públicas que le han sido encomendadas constitucional y legalmente, esto lo hace mediante un instrumento contable en el cual organiza financieramente a sus instituciones, órganos o empresas, conocido como presupuesto.

Dicho presupuesto funciona por lo tanto como un plan de acción estatal y como un medio de control de la utilización de los fondos públicos, ya que a través de él el gobierno prevé sus gastos y sus ingresos así como el destino que se les dará a estos en un periodo determinado.

Sobre la importancia que reviste el presupuesto, Eusebio González indica:

*“Por medio de él prevén los Estados el conjunto de sus gastos e ingresos para un periodo de tiempo determinado, es decir anticipadamente calculan cuál va a ser su actividad en ese espacio de tiempo y de qué recursos se van a valer para hacer frente a la misma.”<sup>137</sup>.*

---

<sup>137</sup> González García, Eusebio (1973) Introducción al Derecho Presupuestario, concepto evolución histórica y naturaleza jurídica. Madrid, España. Editorial de Derecho Financiero, p.7.

Este plan es preparado por el Poder Ejecutivo, cada año económico, que fungirá del primero de enero al treinta y uno de diciembre, aunado a lo anterior el presupuesto es sometido para su aprobación ante la Asamblea Legislativa cada primero de setiembre a más tardar.

En aras de una buena y eficiente administración del tales recursos por parte de las instituciones o empresas estatales, la Asamblea como representante de los habitantes controla la ejecución del presupuesto a través de la Contraloría General de la República, la cual se constituye en un órgano auxiliar de ésta en el control superior de la Hacienda Pública, esta última constituida por:

*“... los fondos públicos, las potestades para percibir administrar custodiar conservar manejar gastar e invertir tales fondos y las normas jurídicas administrativas y financieras relativas al proceso presupuestario, la contratación administrativa, el control interno y externo y la responsabilidad de los funcionarios públicos..”<sup>138</sup>*

## **B. Sobre los principios reguladores de los fondos públicos.**

A parte de sujetarse a la fiscalización de la Contraloría General de la República, los fondos públicos administrados por medio del presupuesto deben sujetarse a una serie de principios presupuestarios, consagrados tanto en la doctrina nacional e internacional, mismos que son clasificados en:

Principios materiales, entre los que se encuentran por ejemplo los principios de equilibrio, de anualidad, periodicidad.

Y los principios formales como los de universalidad o caja única, especificación de gastos, y el principio de Unidad que vela porque el presupuesto este contenido en un documento único.

---

<sup>138</sup> Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, artículo 8.

En nuestro ordenamiento jurídico estos principios se encuentran establecidos en el artículo 5 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos<sup>139</sup> que establece entre algunos de estos principios, en lo que interesa los siguientes:

- Principio de universalidad e integridad, según el cual el presupuesto debe contener de manera explícita todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera.
- Principio de gestión financiera, de acuerdo a este los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

Los principios de economía, eficacia y eficiencia, contenidos en este principio presupuestario deben regir en la Administración Pública en lo concerniente a la utilización de los recursos públicos, ya que si bien la Administración no tiene una actividad lucrativa debe velar por el uso correcto de estos recursos, por considerarse que es de interés público su resguardo.

En este sentido, la eficiencia se puede considerar como el uso racional de los recursos de la producción, sean materiales, financieros, y humanos, en aras de mejores resultados, dándose una relación entre los bienes producidos o adquiridos y los recursos utilizados.

Por otra parte, la eficacia es la medición del grado de cumplimiento de los objetivos y metas de cada empresa o institución. Finalmente, la economía se considera como la capacidad de mover adecuadamente los recursos con los que se cuenta, con el fin de evitar derroches de los mismos, que puedan perjudicar el funcionamiento de las instituciones u órganos.

---

<sup>139</sup> Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos del 18 de setiembre del 2001.

En relación con el tema en estudio, en opinión de los recurrentes ratificada por la misma Sala Constitucional, las cláusulas convencionales se consideran como disposiciones contrarias a los elementos anteriormente indicados, al considerar que dichas cláusulas son un uso irracional de los fondos de cada institución, por ser utilizados para el cumplimiento de beneficios que se consideran privilegios para un cierto grupo de trabajadores, traduciendo entre otras cosas en erogaciones para el Estado, en la poca capacidad de las instituciones de manejar adecuadamente los fondos públicos, y perjudicando por tanto la obtención de una mejor prestación del servicio.

Por otra parte, los recurrentes consideran que la eficiencia y la eficacia son elementos fundamentales que deben regir siempre en la prestación de los servicios que brinda la Administración Pública, por ello, es irrazonable que se concedan beneficios o incentivos por el cumplimiento de deberes que son inherentes al funcionamiento del sector público, por ejemplo, el dar un bono asistencial por llegar puntualmente al trabajo, u otorgar un incentivo por dar un rendimiento del 70% en el cumplimiento de las labores, condiciones que resultan obligatorias para todo empleado, en este sentido la Sala ha indicado:

*“Está 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 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 tal vez con mayor rigor aún, especialmente si son fondos públicos utilizados a favor de empleados sujetos a un régimen privado.”<sup>140</sup>*

---

<sup>140</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución Nº 7261, de las 14:45 minutos del 23 de mayo del 2006.

Aunado a lo anterior, se debe hacer alusión a un principio sumamente importante en el control del gasto público, el Principio de Legalidad Presupuestaria.

Este principio implica, que los montos presupuestados para los gastos no deben exceder los ingresos probables, es decir, el estado no puede gastar más de lo expresamente asignado para un rubro ni utilizarlo para otro fin.

La Sala Constitucional ha desarrollado este principio señalando:

*“El principio de legalidad presupuestaria se deriva del contenido de los artículos 176 y 180 constitucionales, fundamentalmente de este último.(...) el presupuesto determina la legalidad de los gastos públicos, de tal suerte que la Administración puede disponer de los fondos únicamente en la forma y medida contemplados en la correspondiente norma presupuestaria.”<sup>141</sup>*

Tal y como se desprende de lo hasta aquí expuesto, el tema del manejo de fondos públicos reviste un una gran transcendencia de allí la necesidad del establecimiento de determinados límites en el uso de estos en aras de que se efectúe un buen manejo de los mismos.

Ahora bien, pese a que normativamente no se establece un concepto de lo que debe entenderse por un buen manejo de fondos públicos podemos perfilar con base en lo antes expuesto que un buen manejo de fondos públicos implicaría:

- Que los fondos se administren orientados a satisfacer los intereses generales de la sociedad siendo utilizados para el destino al que fueron asignados.

---

<sup>141</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 5500, de las 14 horas 33 minutos del 5 de julio del 2000.

- El manejo de estos deberá orientarse por reglas elementales de lógica, justicia y convivencia, esto con la finalidad de evitar que se den abusos, desviaciones o errores manifiestos en el empleo de los estos fondos.

De esta manera podemos concluir, que el adecuado manejo o utilización de los fondos públicos en el tanto afecta a todos los habitantes de nuestro país reviste un notable interés público, por lo que su resguardo puede ser válidamente solicitado ante la vía constitucional, a través, de la acción de inconstitucionalidad legitimándose está en la defensa de los intereses difusos, tal y como ha venido ocurriendo en el tema en estudio.

Y es precisamente a la determinación de cómo se ha utilizado el argumento del buen manejo de fondos públicos en lo que concierne a la revisión de cláusulas convencionales a la que dedicaremos la Sección II del presente capítulo.

## **Sección II. De los fondos públicos como parámetro para la revisión de cláusulas convencionales.**

Como se ha señalado a lo largo del presente Título, bajo el argumento de que la aplicación de ciertas cláusulas convencionales atenta contra un buen manejo de fondos públicos, a partir del año 2000 se han presentando un número significativo de acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas convencionales.

Uno de los principales recurrentes de las acciones de inconstitucionalidad el ex Diputado Federico Malavassi, indica que:

*“ la razón de peso para eliminar clausulas de las convenciones colectivas era la racionalización del gasto en el todo el sector público como el cumplimiento de una política de gobierno y dado que tales instituciones entran dentro de este sector, se vio como una posibilidad de cumplir tal cometido, eliminando clausulas que significaron para ellos una desviación en la utilización de los fondos*



*públicos al destinarse estos a actividades ajenas al quehacer de la Institución, como lo eran los fondos mutualistas, para vivienda, recreación de los trabajadores, implementados en algunas instituciones.”<sup>142</sup>*

En torno al tema en estudio, la Sala Constitucional ha admitido la posibilidad de revisar el contenido de cláusulas convencionales, a fin de evitar que a través de éstas se haga un uso abusivo de fondos públicos.

En la práctica el análisis que la Sala realiza en las resoluciones de acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas convencionales, en torno al manejo de fondos públicos, se reduce a un análisis de razonabilidad y proporcionalidad.

Por lo que no se hace referencia a los principios de economía o eficiencia en relación con el manejo que la institución realizó de los fondos públicos en la negociación colectiva, es decir, no se dan datos reales, estadísticos, de la incidencia de lo negociado respecto a la utilización de los fondos públicos. Uno de los pocos casos en que se realizó este análisis, fue en la primera acción de inconstitucionalidad interpuesta contra la convención colectiva de Recope, en la cual la parte actora -la Defensoría de los Habitantes-, brindó datos concretos sobre el monto que representaba las cláusulas respecto al presupuesto de la empresa, y su impacto en la economía del país.

De esta manera, el tema de fondos públicos se ha desarrollado -en las pocas resoluciones en las que se hace una alusión específica al mismo-, en torno a la determinación de la naturaleza que reviste la prestación del servicio brindado por la institución en la que rige la cláusula.

Así por ejemplo, la Procuraduría General de la República ha señalado que si bien en nuestro ordenamiento jurídico cabe la posibilidad de que el Estado por medio de empresas organizadas bajo el derecho privado o mercantil brinden

---

<sup>142</sup> Malavassi Federico. Revisión de Cláusulas Convencionales por parte de la Sala Constitucional. Entrevista: Universidad UACA. 16 de mayo de 2009.

ciertos servicios públicos, el hecho de que éstas se rijan por una forma de organización privada no las hace susceptibles de escapar a los controles estipulados en el ordenamiento jurídico sobre la Administración Pública.

Lo anterior por cuanto, en el tanto el servicio que brindan es público, sin importar el tipo de organización que presenten es posible que se ejerza un control sobre el destino de sus ingresos y sus gastos.

La Procuraduría ha argumentado, que la fiscalización sobre estos fondos no es solamente un interés, sino un derecho de todos los habitantes del país, así los fondos públicos de empresas o instituciones estatales no pueden ser destinados a sufragar situaciones que representen privilegios o ventajas para algunos pocos trabajadores.

Uno de pocos ejemplos, en los que la Sala hizo alguna alusión al tema de los fondos públicos en específico, se dio con ocasión de la impugnación de una de las cláusulas de la convención colectiva de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, en la que se exoneraba del pago del 50% del servicio eléctrico a los empleados, la Sala determinó que pese a que esta es una empresa pública que se organiza bajo el derecho privado, en razón del carácter público que reviste el servicio que presta la exoneración contemplada era contraria al sistema tarifario estipulado en Costa Rica constituyendo un abuso de los fondos públicos, por cuanto:

*“... la norma impugnada establece un “beneficio” carente de causa legítima, lo que implica una liberalidad absolutamente inaceptable en una institución 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.”<sup>143</sup>*

---

<sup>143</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 6728, de las 14 horas 33 minutos del 17 de mayo del 2006.

Ahora bien, la Sala Constitucional ha indicado que las instituciones públicas o las que sean administradas con fondos públicos no pueden ni debe tener otro fin que no sea el comendado por ley, sin embargo, excepcionalmente se permite que el Estado en una relación de empleo con sus trabajadores otorgue incentivos desde el punto de vista económico, siempre que tenga relación con la mayor o mejor prestación del servicio, como ejemplo de lo anterior la Sala Constitucional refiriéndose a la naturaleza de la empresa RECOPE indico:

*“Ahora bien, aunque RECOPE es una empresa pública que se rige por el Derecho Privado en el ejercicio de su actividad comercial, ello no implica que no pertenezca al sector público concebido en el sentido más amplio de su significado y no la exime de cumplir con el principio de legalidad, y en especial, con el principio de regulación mínima, que enuncia que el acto administrativo debe estar expresamente regulado, al menos en cuanto a su contenido o motivo. ...”*<sup>144</sup>

De esta manera, pese a señalar que los fondos públicos de Recope deben ser utilizados para los fines que se creó la empresa, posteriormente la Sala reconocer que el aporte a rubros de otra índole diferente a la actividad del tratamiento y comercialización del petróleo, como lo eran actividades, culturales, se justificaba ya que las razones de su existencia rebasan intereses particulares.

Por otra parte, se pudo observar que las cláusulas que otorgaban beneficios estrechamente relacionados con el servicio brindado por la institución y de alguna manera repercutía con los ingresos de la empresa fueron declaradas inconstitucionales por incidir en la calidad, universalidad, eficiencia y continuidad de los servicios públicos al violentarse la gestión de estos fondos públicos misma que debe sujetarse a los principios de legalidad, austeridad y razonabilidad en el gasto público.

---

<sup>144</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 7730 de las 14 horas 47 minutos del 30 de agosto del 2000.

Esta limitación, referente a que las instituciones públicas no pueden tener otro fin que no sea el estipulado en la ley, está íntimamente ligada con el principio de legalidad, el cual enuncia que toda conducta de la Administración Pública debe sujetarse a lo establecido en el ordenamiento jurídico, en el sentido de que sólo puede hacer lo que expresamente le está permitido por una ley anterior y escrita, es así, como todo acto administrativo debe estar autorizado para ser válido.

Unido al principio en mención se encuentra el principio de regulación mínima, según el cual un acto administrativo para considerarse autorizado debe estar expresamente regulado al menos en su motivo o contenido, en concordancia con lo estipulado en el artículo 11 inciso 2) de la Ley General de la Administración Pública, que señala:

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

Cabe decir, que un acto administrativo cuenta con varios elementos reguladores, que son los parámetros que determinan su conformidad con el ordenamiento jurídico, estos son el sujeto, el procedimiento y la forma, y por otro lado el motivo contenido y fin, estos últimos se relacionan con el principio de regulación mínima.

El motivo, es la causa o razón por la cual se realiza un acto administrativo, traduciéndose en la necesidad de determinada actuación. Por su parte, el contenido es la medida adoptada para llevar a cabo el acto, es decir lo que el acto ordena, autoriza o incluso prohíbe, en miras de lograr un resultado que sería el fin de éste.

En relación con la negociación de cláusulas convencionales, se puede considerar que las instituciones públicas o empresas públicas de igual forma deben cumplir con los principios de legalidad y regulación mínima, ya que si bien actúan en su condición de empleadores, los recursos monetarios con los que llevan a cabo el cumplimiento de lo estipulado en la convención colectiva son fondos públicos,

sujetos a la fiscalización y control por parte de las autoridades públicas, al ser recursos que pertenecen a todos los costarricenses.

En este sentido, y por tratarse de fondos públicos, se entiende que estos deben destinarse únicamente a satisfacer los intereses de la colectividad, mediante el cumplimiento de los fines por los cuales fueron creadas las diversas instituciones públicas, fines que a su vez están contemplados en las respectivas leyes de creación, como sucede con instituciones tales como JAPDEVA, RECOPE, Universidades Públicas, etc.

Bajo esta línea de pensamiento, las convenciones colectivas pueden concebirse como una desviación del fin estrictamente señalado por ley, debiendo sujetarse para ser válidas a que la finalidad de las mismas se relacione directa o indirectamente con la actividad de la institución correspondiente, caso contrario se traducirían en una violación a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y legalidad, como el caso de contemplar en una convención colectiva el derecho a ausentarse del trabajo por razones personales, lo cual precisamente por estimarse que no tiene ninguna vinculación con el fin institucional ni acarrea ningún beneficio para la Administración, la Sala ha considerado inconstitucional.

Realizando una vinculación entre los elementos del acto administrativo y las convenciones colectivas, puede señalar que estas últimas cumplen con el elemento del **sujeto**, que vendría siendo la Administración Pública por medio de sus instituciones y en su condición de empleadores. El **motivo**, que es el negociar y acordar mejores condiciones laborales y el **fin** sería el procurar una mejor prestación de los servicios públicos y mayor protección de los derechos laborales.

Relacionando lo anterior con el principio de regulación mínima, de acuerdo con el cual el acto administrativo debe contar al menos con el motivo o contenido, y partiendo del hecho de que las convenciones colectivas efectivamente tienen un motivo, resulta importante hacer referencia al contenido.

El contenido del acto administrativo, tal y como se indicó líneas atrás, constituye el medio para realizar dicho acto. En este sentido, en lo referente a las convenciones colectivas de trabajo, el contenido del acto vendría siendo la convención en sí misma, ya que ella constituye el instrumento para alcanzar una mejor regulación de las condiciones laborales.

Sin embargo, los recurrentes y la Sala consideraron en varias ocasiones que lo negociado en las cláusulas constituyó una extralimitación de los fines de la Administración, al no considerárseles como el mecanismo adecuado para realizarlos y al indicarse más bien que lo negociado colectivamente en vez de mejorar la eficiencia y economía de la Administración Pública se traducía en privilegios particulares financiados con fondos públicos, constituyéndose a su vez en violatorios al principio de regulación mínima.

A groso modo podemos indicar, que el tema de los fondos públicos como tal no es desarrollado por la Sala en las resoluciones de acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas convencionales, la alusión que se hace a estos es casi exclusivamente a fin de legitimar la acción.

El lineamiento que se ha utilizado para indicar si se está en presencia de un uso abusivo o un mal manejo de fondos públicos, es la valoración de la proporcionalidad y razonabilidad de la cláusula impugnada.

Así estaremos en presencia de un mal manejo de fondos públicos cuando la Sala Constitucional determine que la cláusula impugnada es irracional o desproporcionada.

Lo anterior, con las consecuentes implicaciones que esto acarrea debido al margen de discrecionalidad con la que puede ser valorado estos principios por parte de la Sala Constitucional, un ejemplo que tendremos ocasión de desarrollar con más detalle en el próximo capítulo se da en torno a la cláusulas que daban algún grado de discrecionalidad a la institución para otorgar algún beneficio, al respecto en algunas sentencias la Sala determina que per se la discrecionalidad otorgada en la cláusula no era irracional en el tanto se interprete de acuerdo al

Derecho de la Constitución, no obstante, en otro caso similar se anuló la cláusula por considerarla desproporcionada e irracional, considerando que la discrecionalidad constituía un uso abusivo de fondos públicos.

Bajo este panorama, no podríamos precisar si una cláusula que da discrecionalidad en el otorgamiento de un beneficio a la institución implica un mal o un buen manejo de fondos públicos.

Otro punto que sin duda debe traerse a colación, es el hecho de que varias de las cláusulas que fueron impugnadas e incluso declaradas inconstitucionales por parte de la Sala Constitucional fueron negociadas mediante el proceso establecido en el Reglamento para la Negociación Colectiva en el Sector Público, lo cual implicó que las mismas fueran de conocimiento entre otras diversas instituciones estatales entre ellas el Ministerio de Hacienda.

Conviene hacer alusión a lo señalado, por el Gobierno de Costa Rica a la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, respecto a la finalidad de la Comisión de Políticas para la Negociación de convenciones colectivas en el sector público:

*“El Gobierno de Costa Rica, con el afán de cumplir con las observaciones de la Misión de Asistencia Técnica y con la firme convicción de la necesidad de establecer en la práctica instituciones que permitan a los trabajadores el desempeño de su labor con el mayor goce de sus derechos, se ha dado a la tarea de implementar acciones encaminadas a remozar las relaciones entre el Gobierno, el sector sindical y el sector patronal.*

*Los esfuerzos hechos por Costa Rica para lograr esos objetivos se pueden resumir en:*

*Dado que estamos en presencia de relaciones estatutarias y presupuestos estatales en muchos casos, las normas predefinidas, directrices y el ordenamiento jurídico en general no pueden*

*alterarse por lo negociado. Por esta razón se crea una comisión de políticas de negociación de muy alto rango, donde serán los diferentes jerarcas como órganos colegiados los que establecerán los lineamientos a seguir en la negociación. El espíritu de la creación de esta comisión es llevar a un certero cumplimiento la negociación, evitando que lo acordado por las partes resulte luego inejecutable, por imposibilidad jurídica o presupuestaria.”<sup>145</sup>*

En línea con lo anterior, el artículo 14 del reglamento en mención establece:

*“...tratándose de normas que por su naturaleza o su afectación del principio de legalidad presupuestario requieran de aprobación legislativa o reglamentaria, su eficacia quedará condicionada a su inclusión en la Ley de Presupuesto o en los reglamentos respectivos, lo mismo que a la aprobación por parte de la Contraloría General de la República, cuando afecte los presupuestos de las instituciones cuyos presupuestos ordinarios y extraordinarios o modificaciones requieran aprobación de esta última entidad”*

Nótese que el artículo transcrito es claro en establecer que lo que se supedita a la aprobación del presupuesto es la eficacia de las cláusulas que revistan contenido económico, no su validez.

En este entendido, existiría una instancia más de control de los fondos públicos sea la Asamblea Legislativa, o bien, la Contraloría General de la República quienes aprobarán el presupuesto que incluya las cláusulas convencionales, no obstante, se debe tener presente lo establecido por el Comité de Libertad Sindical en el sentido de que las facultades presupuestarias reservadas a la autoridad

---

<sup>145</sup> ICCIT: Examen del caso individual relativo al Convenio núm. 98, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 Costa Rica (ratificación: 1960) Publicación: 2002.



legislativa no deberían tener por resultado impedir el cumplimiento de los convenios colectivos celebrados.

Sobre este análisis previo que hace la comisión de políticas la Sala Constitucional no hace alusión alguna a la hora de valorar el llamado *mal manejo de fondos públicos*.

Ahora bien, si existe un proceso de negociación colectiva en el cual una Comisión valora detalladamente e incluso si se quiere restrictivamente cada una de las cláusulas del proyecto de convención y posterior a dicho análisis ve factible la negociación de una cláusula con contenido económico, nos parecería que lo hace valorando los principios que impregnan el buen manejo de los fondos públicos o al menos así debería ser.

Si bien en el funcionamiento de la Administración Pública deben regir los principios de eficiencia, eficacia, economía, legalidad y regulación mínima, la aplicación de dichos principios no podría darse de manera tan restrictiva que anule un derecho fundamental como lo es el derecho a la negociación colectiva.

En este sentido, estos principios deben tenerse como principios rectores en el manejo de fondos públicos durante el proceso de negociación, y como una guía para plantear las diversas prestaciones y contraprestaciones que servirán como equilibrio de lo pactado, pero no como elementos de limitación excesiva.

Dicho en otras palabras, a luz de estos principios se debe buscar la armonía de dos intereses jurídicamente tutelados; el buen manejo de fondos públicos, y el derecho de negociación colectiva.

En apego al principio de negociación libre y voluntaria establecido en el artículo 4 del Convenio número 98 de la O.I.T suscrito por nuestro país, consideramos que debe ser justamente en el proceso de negociación colectiva en donde se realice la valoración respectiva sobre la procedencia de la cláusula y sea justamente en esa etapa negociadora donde se valore el buen uso de los fondos públicos,

ponderando un equilibrio entre la autonomía colectiva y el deber del Estado en el control del gasto público.

Es importante recordar, que la libertad sindical es un Derecho Fundamental reconocido en la legislación costarricense y en el Derecho Internacional. Si bien su práctica debe ajustarse al ordenamiento jurídico como un todo, las limitaciones que éste le imponga no deben ser tales que afecten el contenido mínimo de la negociación colectiva y las convenciones colectivas, puesto que estas regulaciones deben constituir un marco de acción, más no una anulación a un Derecho Fundamental.

En este sentido, dentro de un marco de negociación debe respetarse la autonomía de las partes, donde ellas mismas sean las que determinen las condiciones laborales que consideren aptas, sin que en este proceso se de la interferencia de terceros, salvo que constituyan una asesoría de naturaleza técnica o jurídica, mediante la cual se busque el equilibrio y el cumplimiento de los principios que rigen el servicio público.

Posterior al análisis y entrevistas realizadas creemos que detrás de las justificación de un buen manejo de fondos públicos podría esconderse una serie de intereses político y económicos que distan mucho de buscar una verdadera racionalización del gasto público, mismo que en todo caso tal y como se indicó en nuestra opinión debe ser valorado en el seno de la negociación colectiva y no posterior a esta.

En nuestra opinión el argumento de un mal manejo de fondos públicos debido a la discrecionalidad con la que se aborda constituye una restricción a la autonomía colectiva, toda vez, que en la actualidad toda superación de mínimos de normas laborales mediante el ejercicio de esta, pueda ser refutado como un uso indebido de fondos públicos lo que posibilitaría que sea revisado por la Sala Constitucional y por ende sea posible de ser anulado vaciando así de contenido a la convención colectiva de trabajo.

### **Capítulo III. Criterios utilizados por la Sala Constitucional en la anulación de cláusulas convencionales.**

En esta Capítulo abordaremos el tema de los principios constitucionales de legalidad, igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, mismos que han sido utilizados como parámetros para determinar la inconstitucionalidad y consiguiente anulación de cláusulas convencionales.

Para ello iniciaremos el capítulo con un breve estudio doctrinario de los principios constitucionales en general, posteriormente nos referiremos a cada uno de ellos, primero desde el plano teórico que nos permita entender los alcances de los mismos, para luego analizar su aplicación práctica en la revisión de cláusulas convencionales.

#### **Sección I. De los principios del Derecho Constitucional.**

Los Principios del Derecho Constitucional, forman parte de una de las tantas categorías o sub divisiones de los Principios Generales del Derecho, por lo cual revisten el carácter de ser conceptos jurídicos indeterminados.

Bajo este contexto, los principios constitucionales se les ha definido como:

*“Las ideas fundamentales sobre la organización jurídica de una comunidad, emanadas de la conciencia social, que cumplen funciones fundamentadora, interpretativa, y supletoria respecto de su total ordenamiento jurídico”.*<sup>146</sup>

Por otra parte, se deduce de la anterior definición, su función de ser rectores del ordenamiento jurídico en general, al expresar los ideales y convicciones de un Estado en particular, razón por la cual la Sala Constitucional los ubica como elemento determinante del parámetro de constitucionalidad, entendido este como:

---

<sup>146</sup> Arce y Flores – Valdez Joaquín, citado por Hernández Valle, Rubén (2002). Los Principios Constitucionales. San José, Costa Rica. Corte Suprema de Justicia, Escuela Judicial. p. 7.

*“el conjunto de normas escritas y no escritas que determinan que acto o norma inferior es conforme con la Constitución, entendida como un todo, otorgándole legitimidad a las mismas”<sup>147</sup>*

Al establecer que su violación pueda ser impugnada por medio de las vías establecidas en la legislación constitucional, como los son el Recursos de Amparo, Habeas Corpus y la acción de inconstitucionalidad.

En síntesis podemos señalar, que para poder impugnar la inconstitucionalidad de una norma o acto no es necesario que infrinja solamente una norma constitucional sino también es admisible cuando infrinja los principios constitucionales, ya que al ser estos ejes fundamentales de nuestro Estado de Derecho, legitiman el accionar ante la Jurisdicción Constitucional.

Es así como la Sala Constitucional ha señalado que:

*“... cualquier norma o acto que atente contra esos valores o principios -entre ellos los de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, que son, por definición, criterios de constitucionalidad-, o bien que conduzca a situaciones absurdas, dañinas o gravemente injustas, o a callejones sin salida para los particulares o para el Estado, no puede ser constitucionalmente válido.”<sup>148</sup>*

Un ejemplo de lo anterior, es el tema de la presente investigación, toda vez que los recurrentes han impugnado la inconstitucionalidad de las cláusulas convencionales, alegando que las mismas infringen los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad, igualdad y legalidad.

---

<sup>147</sup> Vargas Montero, Alejandra (1998). Los Principios de Razonabilidad y Proporcionalidad dentro del Proceso Penal. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica, p. 34- 35.

<sup>148</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 3864, de las 14:55 minutos del 30 de julio del 1996.

Pasaremos de seguido a analizar dichos principios y la aplicación práctica que de ellos ha realizado la Sala Constitucional en torno al tema en estudio.

## **Sección II. Principio Constitucional de Legalidad.**

El principio de legalidad, nació como respuesta ante las Monarquías, ya que en ellas se cumplía lo que el Rey o el señor feudal estipularan sin que mediara algún control, no obstante, su desarrollo se da a partir de la Revolución Francesa con el advenimiento del Estado Constitucional Moderno:

*“No es sino a partir de la revolución francesa que este principio tiene plena vigencia, es decir, a raíz de la instauración del estado de derecho en su forma típica, el estado constitucional moderno, que es la respuesta a todo un proceso histórico, determinado por múltiples condiciones sociales y políticas específicas”<sup>149</sup>*

En Costa Rica este principio está inmerso en el ordenamiento jurídico desde la época de la independencia, con la idea de que la ley debe respetarse de forma absoluta y que los poderes públicos deben sujetarse a ella. Sin embargo, no es sino hasta con la Constitución Política de 1949 que se regula expresamente el principio de legalidad, como principio fundamental del Estado de Derecho, en el cual la ley expresa la voluntad del pueblo por encima de la voluntad de los poderes estatales y de sus funcionarios, siendo en última instancia imperativa para todos.

Respecto a este principio la Sala Constitucional ha indicado:

*“El principio de legalidad es consustancial al Estado de Derecho, tiene su origen histórico en la Revolución Francesa y su origen ideológico en el pensamiento de la Ilustración. Vino a suponer el deseo de sustituir el gobierno caprichoso de los hombres por la*

---

<sup>149</sup> Jiménez Torres, Victoria Eugenia (1999).Op.Cit., p 118.

*voluntad general, por la voluntad expresada a través de la norma, de la ley”<sup>150</sup>*

La Constitución Política, establece este principio de forma expresa y genérica en su artículo 11 al señalar que:

*“Los funcionarios públicos son simples funcionarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley le impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ellas. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes...”*

En línea con lo anterior, el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública dispone:

*“1.La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y solo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento según la escala jerárquica de sus fuentes.*

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

Es así como el principio de legalidad exige que toda actuación del Estado esté amparada por una ley previa, o dicho en otras palabras, la organización y cumplimiento de los fines otorgados a los órganos e instituciones de la Administración Pública debe estar conferida por ley y ajustarse a esta.

El principio en mención se convierte así en un límite para el actuar del Estado, sus poderes e instituciones, con el fin de proteger a los ciudadanos de las arbitrariedades que puedan cometerse en razón de las funciones o de la posición

---

<sup>150</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 16969, de las 14: 47 minutos del 12 de noviembre del 2008.

de poder conferida a la Administración Pública, en el tanto esta última solo puede realizar lo que expresamente la ley le permita.

*De esta manera, el principio de legalidad supone un sometimiento del poder público al derecho. Ello representa, desde el punto de vista del ciudadano, una garantía frente a la arbitrariedad en la toma de decisiones por parte de ese poder. Cobra especial importancia en el Ámbito de la Administración al implicar, entre otras cosas, que las facultades de esta no son ilimitadas, sino que están sometidas a las pautas que la ley establece con el objeto de defender al ciudadano.”<sup>151</sup>*

En torno a la aplicación práctica que la Sala Constitucional, ha realizado de este principio en la revisión de cláusulas convencionales, se puede indicar que al menos se han utilizado dos criterios para determinar si el contenido de las cláusulas violenta el principio de legalidad.

En este sentido, un primer criterio utilizado por la Sala Constitucional en la aplicación del principio de legalidad, ha sido el de determinar si el contenido o lo regulado en las cláusulas convencionales, está legalmente permitido a la Empresa o Institución pública en la que se firmó la convención colectiva, toda vez, que en apego al principio en estudio éstas instituciones o empresas públicas sólo pueden realizar lo que les esté expresamente permitido.

Así por ejemplo, con ocasión de una cláusula de la Convención Colectiva de Recope, en la que se establecía que la empresa traspasaría al Sindicato el vehículo que había venido utilizando para el ejercicio de sus funciones, la Sala Constitucional determinó que dicho traspaso violentaba el principio de legalidad, al contravenir el artículo 121 inciso 14 de nuestra Constitución Política, mismo que atribuye de manera exclusiva a la Asamblea Legislativa la posibilidad de decretar la enajenación de bienes de dominio público.

---

<sup>151</sup> Solís Fallas, Alex. (1999).Op.Cit. p 148.

En línea con lo anterior, la Sala Constitucional ha utilizado este criterio para la revisión de cláusulas en las que se estipulaba el uso de fondos públicos, para fines distintos a los otorgados expresamente por ley a la institución o empresa pública.

De esta manera, en el año 2000 la Sala Constitucional revisó una cláusula de la convención colectiva de Recope, en la que se estipulaba:

*“La Empresa aportará la suma de 3.500.000 colones anuales para el desarrollo de toda clase de actividades sociales, sindicales, deportivas y culturales en beneficio de los trabajadores y sus familias. El Sindicato presentará cada tres meses las facturas que justifiquen el con los programas que se le presenten. La Empresa podrá aumentar la suma indicada en concordancia deportivas y culturales.”<sup>152</sup>*

En esa ocasión, la Sala Constitucional analizó el fin perseguido por la cláusula, en éste caso se indicó que la finalidad que perseguía la cláusula era ayudar al descanso real de los trabajadores de la empresa, colaborando además con la unión de éstos y su familia, en suma, se buscaba el bienestar de los trabajadores y sus familias.

La Sala determinó que este fin no se encontraba regulado entre los fines para los que fue creada la Refinadora, por lo que la utilización de fondos públicos para cumplir fines no regulados expresamente en la normativa, constituía una especie de donación y desvío de fondos públicos, por lo que se procedió a anular la cláusula, al considerarse que el fin perseguido era ilegítimo.

Pese a lo anterior, con ocasión de otras cláusulas similares en las que se destina fondos públicos para fines que no se encuentran regulados expresamente por ley a la institución, el criterio de aplicación no ha sido uniforme.

---

<sup>152</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 7730, de las 14:47 minutos del 30 de agosto del 2000.



Así por ejemplo, en el análisis de una cláusula de la convención colectiva del Instituto Nacional de Seguros en la que se establecía que el Instituto mantendría a disposición de sus trabajadores un centro de recreación y capacitación, al cual le daría mantenimiento, sin establecerse una cantidad determinada de dinero que se giraría para tal fin, la Sala Constitucional a diferencia de la valoración realizada con respecto a la convención colectiva de Recope, determinó que la finalidad de la cláusula no sólo era normal sino además conveniente, ya que la recreación contribuía a la salud mental de los trabajadores, por lo que el hecho de que se destinara fondos públicos para este tipo de fines no era per se inconstitucional.

Como se desprende de los ejemplos expuestos, ante situaciones fácticas análogas (destinar fondos públicos para fines no regulados expresamente por ley), la Sala Constitucional no ha sido uniforme en la aplicación el criterio utilizado, anulando así una cláusula de Recope y dejando vigente otras cláusulas de instituciones como el I.N.S, C.N.F.L, pese a que en todas se destinan fondos públicos para actividades recreativas de los trabajadores.

El segundo criterio que ha sido utilizado por la Sala Constitucional para determinar si la cláusula convencional infringe el principio de legalidad, ha consistido en la aplicación del principio de regulación mínima, principio colorario del principio de legalidad, que enuncia que todo acto administrativo debe estar regulado al menos en cuanto a su contenido o motivo.

De esta manera, la Sala ha determinado que tratándose de actos de instituciones públicas o empresas públicas, en los que se disponga de fondos públicos, se debe ejercer sobre dichos actos un control económico, es decir, estos actos deben estar sujetos a una regulación mínima que asegure el correcto y razonable empleo de estos fondos, esta regulación busca excluir la arbitrariedad en el manejo de fondos públicos.

Este criterio ha sido el que la Sala Constitucional, ha utilizado con mayor frecuencia en la revisión de cláusulas convencionales, de ésta manera el contenido de la cláusula convencional debe tener una regulación mínima del

motivo por el que se da el beneficio, es decir debe existir un motivo razonable que justifique el empleo de los fondos públicos.

En razón de lo anterior, el análisis del principio de legalidad que realiza la Sala en cláusulas convencionales queda subsumido en el análisis de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así si el contenido de la cláusula resulta razonable y proporcional, por ende será legal al existir una regulación mínima razonable que ampare el uso de fondos públicos.

### **Sección III. Principio Constitucional de Igualdad.**

El principio de igualdad encuentra su sustento jurídico en el artículo 33 de la Constitución Política, mismo que al efecto indica:

*“Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.”*

De acuerdo con la doctrina, en la actualidad este principio en un sentido amplio pregona una igualdad formal; y una igualdad real – material. La igualdad formal se traduce en una igualdad en el tratamiento de situaciones idénticas, admitiéndose por parte del Estado el brindar un trato diferenciado en situaciones diferentes, bajo el entendido de que este trato nunca debe ser discriminatorio.

*“Entonces se puede llegar a la conclusión de que el principio de igualdad ante la ley se derivan dos postulados básicos, los cuales son:*

- 1. se debe dar un tratamiento igual a las personas que se encuentren en las mismas condiciones; y*
- 2. Se debe dar un tratamiento distinto a las personas que se encuentren en condiciones desiguales”<sup>153</sup>*

---

<sup>153</sup> Blanco Herrera, Esteban. (2003). El principio de igualdad y el artículo 33 de la constitución Política. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica, p. 51.

En lo concerniente a la igualdad real o material, cabe indicar que es aquella que le impregna al Estado la obligación de realizar acciones en aras de equilibrar la situación de aquellas personas que, sea por condiciones físicas, sociales, económicas o políticas, se encuentran en desventaja con respecto a la mayoría o a los demás, esto con el fin de mejorar la calidad de vida de todos los habitantes del país, y de no contradecir lo dispuesto en torno al principio de dignidad humana.

En términos generales la infracción al principio de igualdad, tal y como la infracción a alguno de los otros principios constitucionales, podrá ser impugnada por las vías correspondientes, en nuestro caso ante la Sala Constitucional, debiendo tener como base la existencia de un trato discriminatorio carente o falto de razonabilidad y objetividad, el cual a su vez representa un trato arbitrario.

Con respecto a este principio la Sala ha señalado:

*“El principio de igualdad, en tanto constituye un presupuesto necesario para la efectividad de las libertades públicas, obliga tanto a parificar situaciones iguales como a distinguir situaciones distintas. Esto implica que a los supuestos fácticos iguales deben serles aplicadas consecuencias jurídicas también iguales, y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados.”<sup>154</sup>.*

Con base en lo anterior, para determinar la constitucionalidad o no de un trato desigual o diferenciado, debe existir un punto o término de comparación, los medios utilizados y la finalidad perseguida deben tener una justificación racional

---

<sup>154</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 12759, de las 11:13 minutos del 22 de agosto del 2008.

y proporcional, lo cual implica que sea necesario un análisis de cada caso para determinar si se infringe el principio en mención.

En relación con ello, la Sala Constitucional ha señalado que el estudio para determinar si una diferencia es o no discriminatoria consta de al menos tres elementos fundamentales, que deben ser analizados en cada caso concreto:

En primer lugar, se debe analizar si se trata de situaciones fácticas diferentes que ameriten, jurídicamente, tal diferenciación en aras de cumplir con los fines establecidos por el legislador.

En segundo lugar se debe valorar que la finalidad de la diferenciación esté amparada constitucionalmente, siendo de esta manera una diferenciación admisible o justificada (principio de razonabilidad).

Y por último el trato diferenciador debe ser proporcional a lo buscado.<sup>155</sup>

*“En conclusión, la noción de diferenciación no está prohibida por nuestro ordenamiento, pero debe cumplir varias condiciones para ser legítima constitucionalmente: la primera condición para que el trato desigual sea constitutivo de una diferenciación admisible, es la desigualdad de los supuestos de hecho, que por ello admiten o requieren un trato diferente. El segundo elemento para decidir si hay o no discriminación, es la finalidad de la medida diferenciadora, que debe ser constitucionalmente legítima. Finalmente, es preciso que la relación entre estos factores, esté caracterizada por la proporcionalidad: debe existir proporción entre el trato desigual que se otorga y la finalidad perseguida.”<sup>156</sup> (subrayado no es del original).*

---

<sup>155</sup> Estos elementos como se verá más adelante forman parte también del test de razonabilidad.

<sup>156</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 4739, de las 11:48 minutos del 27 de marzo del 2008.

En cuanto a la aplicación que la Sala Constitucional ha realizado de este principio en la revisión de cláusulas convencionales, debemos señalar que fue posible observar dos criterios para la valoración de éste principio.

Uno de los criterios que la Sala Constitucional ha seguido para valorar si se infringe el principio de igualdad en las cláusulas impugnadas, ha sido el determinar si lo establecido en estas guarda relación con lo regulado en el Estatuto de Servicio Civil u otra normativa.

De esta manera, la Sala a valorado que las cláusulas no son discriminatorias, en el tanto los supuestos contemplados en ellas se encuentran regulados en el Estatuto de Servicio Civil, así por ejemplo, en un caso en el que se impugnó una cláusula de la convención colectiva del Instituto Nacional de Seguros, en la que se otorgaba un porcentaje por incapacidad a los trabajadores, la Sala indicó:

*“Los recurrentes alegan que el reconocimiento de la incapacidad en la forma que está regulada es una discriminación para otros trabajadores de la administración que no tienen esos “privilegios”. Sin embargo, como bien lo reconoce la parte sindical, el artículo 173 del Estatuto del Servicio Civil también busca que en períodos de enfermedad el salario del trabajador no sufra ninguna deducción de tal forma que pueda llegar hasta completar el 100%, de tal forma que no se viola la igualdad, pues es tradicional desde hace varios años que se busque auxiliar al trabajador enfermo para que su salario no sufra perjuicio durante su enfermedad.”<sup>157</sup>*

En línea con lo anterior, la Sala ha sido uniforme en la aplicación de éste criterio en otros casos, como licencias con o sin goce de salarios en supuestos que se encuentran regulados en el Código de Trabajo o en el Estatuto de Servicio Civil. Ahora bien, en torno a este tipo de razonamiento debemos reiterar la observación realizada en el Título primero de esta investigación, cuando

---

<sup>157</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 7261, de las 14:45 minutos del 23 mayor del 2006.

analizamos el proceso de negociación colectiva para el sector público, en el sentido de que se debe tener cuidado de no limitar la autonomía colectiva de los interlocutores sociales a la mera reproducción de regulaciones que se encuentran contenidas en la normativa vigente entre ellas el Estatuto de Servicio Civil o el Código de Trabajo, ya que esto sería desconocer el espíritu mismo y la razón de ser de ésta, lo que implicaría vaciarla de contenido menoscabando el derecho humano fundamental de Libertad Sindical del cual esta forma parte esencial.

Otro de los criterios utilizados por la Sala que ha sido el más frecuente en la valoración del principio de igualdad, ha partido del hecho de que no cualquier diferencia de beneficios u otros incentivos que se realice entre trabajadores del sector público devendría en discriminatoria, ya que realizar una interpretación de ese tipo conllevaría a anular por completo la autonomía colectiva de los interlocutores sociales, misma que tiene su razón de ser justamente en la búsqueda constante por mejorar las condiciones de trabajo, lo que conlleva lógicamente a que se den situaciones distintas entre los trabajadores de diferentes centros de trabajo sin que las mismas sean discriminatorias, como en no pocas ocasiones lo han querido interpretar los recurrentes en las acciones de inconstitucionalidad.

Ahora bien, el criterio para determinar cuando un cláusula que otorga un incentivo o beneficio a un grupo determinado de trabajadores es discriminatoria o no, depende de que la diferencia creada sea razonable y proporcional.

Al respecto ha indicado la Sala Constitucional:

*“La Defensoría invoca la pretendida violación del Principio de Igualdad y aunque por principio sería a ella a quien le correspondería, lógicamente, la carga de la prueba y aportar parámetros idóneos a fin de que se pueda efectuar una comparación plena, que permita cotejar si se produce esa desigualdad, el ejercicio, para los efectos de resolver la acción resulta inocuo, puesto que es más que evidente que la desigualdad existe ente los empleados de RECOPE y los*

*trabajadores -sentido lato- del resto del país. Pero como no toda desigualdad es por sí misma inconstitucional, el examen debe dirigirse hacia la razonabilidad y proporcionalidad del beneficio, para poder llegar a una conclusión válida.”<sup>158</sup>*

Con base en este criterio, el análisis del principio de igualdad es subsumido por la Sala Constitucional al análisis de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, infringiendo una cláusula convencional el principio de igualdad, en el tanto establezca un beneficio que carezca de razonabilidad o sea desproporcional.

En la mayoría de resoluciones analizadas, la Sala se limitó a determinar la razonabilidad o proporcionalidad de la cláusula señalando en aquellos casos en los que se determinó que la misma era irracional o desproporcional que por ende esta violentaban el principio de igualdad, ejemplo de este tipo de análisis fue el realizado en torno a las cláusulas convencionales que establecían bonos vacacionales en Recope y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

Un análisis similar se dio con ocasión de una cláusula que establecía un pago triple de feriados para los empleados del Banco Nacional, al realizar sus consideraciones sobre la razonabilidad de la cláusula la Sala finaliza señalando:

*“La finalidad del pago adicional de los feriados es compensar la necesidad de que el trabajador esté en el lugar de trabajo en días como ése cuando podría estar con su familia. Por eso, la legislación laboral ha reconocido un pago doble si el trabajador tiene que asistir a laborar durante esos días. Sin embargo, esta Sala estima excesivo que contrario a lo dispuesto para todos los demás trabajadores, los funcionarios del Banco Nacional reciban un pago triple si laboran esos días...”*

---

<sup>158</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 7730, de las 14:07 minutos del 30 de agosto del 2000.

Así las cosas en los casos en los cuales la cláusula convencional establecía un beneficio sobre un beneficio que ya de por sí estaba contemplado en el ordenamiento, como ocurrió en caso indicado con anterioridad, la Sala mantuvo el criterio de que la cláusula era irracional y realizaba una discriminación en perjuicio de los demás trabajadores, pese a que se alegaba por parte de los sindicatos que justamente mediante la negociación colectiva lo que busca es superar los mínimos establecidos por ley.

Por otra parte, y en lo relacionado con cláusulas convencionales que otorgaban incentivos salariales la Sala señaló que per se las diferencias salariales no infringen el principio en análisis:

*“Esta Sala ha considerado que en sí mismo no resulta discriminatorio establecer diferencias salariales, siempre y cuando ese trato diferente tenga un fundamento razonable, esto es, atienda a circunstancias particulares y objetivas que lo justifiquen.”<sup>159</sup>*

El principio de igualdad también fue analizado con ocasión de cláusulas que establecían preferencia en el nombramiento de parientes de trabajadores de la institución y aquellas que excluían la posibilidad de los parientes de trabajar en la institución.

En este sentido, la Sala determinó que era una violación al principio de igualdad el establecer preferencia en el nombramiento de parientes de trabajadores que se encontraran en igualdad de condiciones con otras personas, señalando:

*“dicha norma modifica el sistema de ingreso al régimen público, al otorgar preferencia a los parientes de los trabajadores sobre los*

---

<sup>159</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 7261, de las 14:45 minutos del 23 mayor del 2006.



*demás postulantes, sin que ello obedezca a criterios de idoneidad comprobada tal como lo exige la norma constitucional*  
(...)

*Es evidente que la Compañía no está facultada para disponer, pura y simplemente la preferencia a ciertas personas únicamente por su relación de parentesco con un trabajador, sin la exigencia de requisitos destinados a demostrar objetiva y eficazmente su aptitud para el puesto. Tal cosa no sólo atenta contra la filosofía, esencia y naturaleza del régimen de servicio público, sino que además crea favoritismos indebidos que ponen en peligro el correcto ejercicio de la función. Por supuesto que lo anterior no significa que la institución no pueda contratar a los parientes del trabajador, pero ellos deben someterse en condición de igualdad a todos los procesos de selección y cumplir los requisitos necesarios para el puesto”<sup>160</sup>*

Por otra parte, en torno a la exclusión en la contratación de parientes que se establecía en una cláusula de la convención colectiva del Instituto Nacional de Seguros, la Sala indicó:

*“Es claramente justificable la existencia del impedimento dirigido a sus parientes, por cuanto es evidente que, al ser el órgano de máxima jerarquía, de existir relación de parentesco con un empleado del Instituto, hay un riesgo de parcialidad, dado que las funciones de los hacen posible su injerencia directa en la relación de empleo de su pariente, lo cual hace razonable el impedimento establecido en la norma impugnada.*

(...)

*con los demás trabajadores del Instituto Nacional de Seguros incluyendo los agentes y bomberos, la Sala sí considera que las*

---

<sup>160</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 17441, de las 19:09 minutos del 29 noviembre del 2006.

*normas son inconstitucionales por establecer una restricción irrazonable y desproporcionada al derecho al trabajo dirigida a quienes tengan relación de parentesco con funcionarios del Instituto, que no son los enumerados en el considerando anterior. La Sala concuerda con la Procuraduría General de la República en que en este supuesto se establece un impedimento en forma genérica para la prestación de cualquier servicio dentro del reparto administrativo del Instituto Nacional de Seguros, sin que exista una justificación razonable para esa medida”<sup>161</sup>*

Podemos concluir, que son escasos los casos en los que la Sala realizó un análisis del principio de igualdad en el caso concreto, lo anterior debido a que como se indicó la Sala en la mayoría de las resoluciones estudiadas subsume el análisis de este principio al de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

#### **Sección IV. Principios Constitucionales de Razonabilidad y Proporcionalidad.**

Sobre el principio de razonabilidad se han suscitado diversas teorías en torno a su origen, siendo las más significativas las que lo hacen derivar del debido proceso, desarrollado inicialmente en el Derecho Norteamericano, y conocido como “due process of law”.

En cuanto al debido proceso, se constituyó inicialmente como una garantía procesal o formal dando una serie de pautas para quienes administraban la justicia, a la hora de aplicar las leyes, sentencias o actos administrativos, llegando a adquirir posteriormente un contenido sustantivo o de fondo.

Esto hizo que se convirtiera no solo en una garantía procesal, sino en un límite para el Estado a la hora de ejercer o aplicar las leyes ya que estas no solo se

---

<sup>161</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 81192, de las 15:04 minutos del 13 setiembre del 2000.

aplicarían con base a la literalidad de ellas, sino además atendiendo a los valores y principios inmersos en el ordenamiento.

En la doctrina costarricense, el jurista Rubén Hernández Valle considera este principio como derivado del debido proceso o principio de la razonabilidad de las leyes, indicando que tiene como finalidad la protección del contenido esencial de los Derechos Fundamentales, restringiendo la potestad de su reglamentación en cuanto se admite sus límites únicamente de manera razonable por el legislador en aras de que se ajusten a la Constitución Política.

*“Del principio de razonabilidad de las leyes se pueden extraer algunas consecuencias prácticas: a) toda ley responde a una exigencia social, de manera que debe resolver o coadyudar en la resolución de un problema real; b) las leyes no pueden imponerle a un grupo determinado de ciudadanos una restricción o un mal mayor que el bienestar que le proporciona esa misma disposición legislativa a toda la comunidad. De donde se deduce que toda ley debe ser razonablemente proporcional entre el daño causado a un núcleo determinado de administrados y el bienestar general que procura; c) en materia de delitos la ley sólo puede tipificar como tales aquellas conductas que sean socialmente dañinas o que vulneren valores tutelados constitucionalmente.”<sup>162</sup>*

Otra de las teorías sobre su origen o fundamento es aquella que lo deriva del principio de supremacía constitucional como un subprincipio de este.

Al respecto se debe recordar que el principio de supremacía Constitucional se relaciona con la conocida pirámide de Kelsen, la cual ubica a la Constitución Política en la cúspide del ordenamiento jurídico como norma suprema, a la que los ordenamientos o normas inferiores deben sujetarse para ser válidas, llegándose a considerar la Constitución como el eje fundamental de los Estados de Derecho, con lo cual *“los actos constitucionales propios de cada uno de los*

---

<sup>162</sup> Hernández Valle, Rubén (2002). Los Principios Constitucionales. San José, Costa Rica. Corte Suprema de Justicia, Escuela Judicial.p 24.

*poderes del Estado deben ser razonables, pues si no lo son serán inconstitucionales*”<sup>163</sup>

Es así como se establece que el principio de razonabilidad deriva del principio de supremacía constitucional “*que expresa que las leyes deben ser instrumentos o medios adecuados (razonables) a los fines establecidos por la Constitución*”.<sup>164</sup>

Siguiendo esa línea de pensamiento en nuestro país, Daniel Sánchez Delgado señala:

*“Precisamente, la necesidad de cualquier acto de ajustarse al sentido constitucional es la que nos permite hablar del Principio de Razonabilidad derivado del Principio de Supremacía de la Constitución. Ambos, pilares del “sentido constitucional” o “sentido común” del que habla Quiroga Lavie. Así, entonces, cuando el jurista ubica una norma que no está conforme con los principios constitucionales es claro de que deberá hacer el juicio sobre su razonabilidad en aras de determinar su irregularidad o no con la carta magna de acuerdo con las exigencias del Principio de Supremacía Constitucional.”*<sup>165</sup>

Podemos indicar entonces que este principio se traduce en una protección de los Derechos Fundamentales en contra de las arbitrariedades de la Administración Pública, incluyendo sus órganos administrativos y judiciales en el tanto las restricciones de tales derechos deben ser justificadas al obedecer a razones objetivas, de un peso significativo, o de interés público.

---

<sup>163</sup> Quiroga Lavie, Humberto (1978). Derecho Constitucional. Buenos Aires, Argentina, Ediciones de Palma, p. 347.

<sup>164</sup> Ídem. p. 331.

<sup>165</sup> Sánchez Delgado, Daniel (2003). El Principio de Razonabilidad: Origen, desarrollo y utilización en la doctrina y la jurisprudencia costarricense. Tesis de Grado por optar el grado académico de máster en Derecho Constitucional: Universidad Estatal a Distancia. P.45.

Lo anterior por cuanto, si bien es cierto el Estado tiene una potestad reglamentaria sobre los Derechos Humanos, debe existir una relación entre la restricción y los medios empleados, salvaguardando siempre su contenido mínimo.

Esto implica que toda ley, norma o acto (sea de Derecho Público o Privado) para ser constitucionalmente válidos (razonables), deben serlo tanto en la forma, -es decir emanar de la autoridad competente siguiendo el procedimiento establecido para ello- como en el fondo siendo conformes con la Constitución Política, sus principios y valores.

El principio en análisis tiene como presupuesto de su existencia el Estado de Derecho, mismo en el que se le reconoce al individuo una esfera de libertad jurídica, dándole seguridad y garantía de la misma. Estableciéndose que *“Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden público o que no perjudiquen a terceros, están fuera de la acción de la ley.”*<sup>166</sup>

Dentro de la doctrina nacional se hace referencia a varios artículos constitucionales de los cuales deriva el principio de razonabilidad, entre estos el artículo 28 supra citado, así como el 39, 41, 24, 173, todos de nuestra Constitución Política.

La Sala Constitucional utiliza este principio como parámetro para determinar la constitucionalidad de las normas y actos, tanto los emanados de autoridades públicas como los provenientes de sujetos privados, así la Sala en reiteradas resoluciones ha aludido al origen de dicho principio, indicando que deriva del debido proceso del derecho anglosajón, estableciéndolo a su vez dentro del debido proceso sustantivo.

Al respecto se ha señalado:

---

<sup>166</sup> Constitución Política de La República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1989, artículo 28.

*“En resumen, el concepto del debido proceso, a partir de la Carta Magna , pero muy especialmente en la jurisprudencia constitucional de los Estados Unidos, se ha desarrollado en los tres grandes sentidos descritos: a) el del debido proceso legal, adjetivo o formal, entendido como reserva de ley y conformidad con ella en la materia procesal; b) el del debido proceso constitucional o debido proceso a secas, como procedimiento judicial justo, todavía adjetivo o formal -procesal-; y c) el del debido proceso sustantivo o principio de razonabilidad, entendido como la concordancia de todas las leyes y normas de cualquier categoría o contenido y de los actos de autoridades públicas con las normas, principios y valores del Derecho de la Constitución ” <sup>167</sup>*

No obstante lo anterior, se debe indicar que al exponer la Sala Constitucional que la supremacía de la Constitución no es solo en cuanto norma escrita sino que abarca sus valores y principios, reconoce también que el principio de razonabilidad deriva o puede derivar del principio de la supremacía constitucional.

Por otra parte la Sala Constitucional ha abordado el tema de los diversos tipos o clasificaciones de la razonabilidad, indicando al respecto:

*“Para realizar el juicio de razonabilidad la doctrina estadounidense invita a examinar, en primer término, la llamada ” **razonabilidad técnica**” dentro de la que se examina la norma en concreto (ley, reglamento, etc.). Una vez establecido que la norma elegida es la adecuada para regular determinada materia, habrá que examinar si hay proporcionalidad entre el medio escogido y el fin buscado. Superado el criterio de ” razonabilidad técnica” hay que analizar la ” **razonabilidad jurídica**”. Para lo cual esta doctrina propone examinar: **a)** razonabilidad ponderativa , que es un tipo de*

---

<sup>167</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1807, de las 14:46 minutos del 15 de febrero del 2006.

*valoración jurídica a la que se concurre cuando ante la existencia de un determinado antecedente (ej. ingreso) se exige una determinada prestación (ej. tributo), debiendo en este supuesto establecerse si la misma es equivalente o proporcionada; b) la razonabilidad de igualdad, es el tipo de valoración jurídica que parte de que ante iguales antecedentes deben haber iguales consecuencias, sin excepciones arbitrarias; c) razonabilidad en el fin, en este punto se valora si el objetivo a alcanzar, no ofende los fines previstos por el legislador con su aprobación. Dentro de este mismo análisis, no basta con afirmar que un medio sea razonablemente adecuado a un fin; es necesario, además, verificar la índole y el tamaño de la limitación que por ese medio debe soportar un derecho personal. De esta manera, si al mismo fin se puede llegar buscando otro medio que produzca una limitación menos gravosa a los derechos personales, el medio escogido no es razonable (...)*.<sup>168</sup>

En otras sentencias, lo anterior ha sido mencionado como la razonabilidad técnica, razonabilidad jurídica, y razonabilidad de los efectos sobre los derechos personales.<sup>169</sup>

Respecto a su aplicación los jueces constitucionales utilizan el denominado “*test de razonabilidad*”, el cual debe ser aplicado al caso concreto. No obstante, dicha aplicación al caso concreto no siempre se observa, toda vez que en varias resoluciones este *test* simplemente fue enunciado, situación que será ejemplificada más adelante.

El *test* de razonabilidad proviene de la doctrina alemana, por medio de este se analizan de forma particular y directa las normas cuestionadas, los motivos de la injerencia en los Derechos Fundamentales y su justificación, teniendo como

---

<sup>168</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 10730, de las 17:56 minutos del 26 de junio del 2008.

<sup>169</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1739, de las 11:45 minutos del 1 de julio del 1992.

finalidad evitar las arbitrariedades a la hora de decidir sobre la constitucionalidad o no de lo impugnado, bajo el análisis de cuatro elementos que son: legitimidad, necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

Referente a la legitimación, que es el primer paso de este *test*, se estudia si el acto o norma impugnada no está totalmente prohibida por el ordenamiento, ya que de ser así no se podría amparar un acto o norma que contravenga lo dispuesto en la Constitución Política.

Por otra parte, se debe determinar si lo impugnado es un problema de constitucionalidad, es decir, si se encuentra dentro del ámbito de competencia de la Sala Constitucional, ya que tratándose de asuntos de mera legalidad la jurisdicción constitucional no resulta la vía correspondiente para dilucidarlo.

Ejemplo de esto es la acción de inconstitucionalidad presentada contra la convención colectiva del Consejo Nacional de Producción, donde se alegaba como discriminatoria la preferencia de un sindicato sobre otro. Al respecto la Sala indicó que un conflicto de representatividad entre un sindicato empresarial y uno gremial que funcionen en una misma empresa es un asunto que corresponde a la jurisdicción ordinaria laboral.

La Sala Constitucional al respecto indicó:

*“La Sala estima que lleva razón el Procurador General de la República al señalar que la acción de inconstitucionalidad en estudio resulta inadmisibile por cuanto los reparos que se hacen a las normas cuestionadas constituyen reparos de mera legalidad ordinaria, susceptibles de ser conocidos en la vía jurisdiccional común, pero no en la constitucional. En realidad de lo que se trata en el caso que se analiza es de determinar la aplicación de las normas de una Convención Colectiva suscrita entre un Sindicato*



*empresarial y la interpretación que se debe de dar con base a la realidad en virtud de la existencia de un sindicato gremial”.*<sup>170</sup>

Posteriormente debe ser analizada la necesidad, la cual consiste en determinar de acuerdo a los hechos si el establecimiento de una diferenciación resultaría elemental para la protección de una colectividad. En este caso, si a pesar de determinarse como necesario establecer una diferenciación la misma no se llegara a aplicar, se estaría causando una lesión a los Derechos Fundamentales.

Lo anterior conlleva un análisis a fin de valorar si con la medida de diferenciación se afectaría un interés colectivo, respecto a la cual la Sala Constitucional ha manifestado lo siguiente:

*“La necesidad de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad - o de un determinado grupo - mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida”*<sup>171</sup>

Otros de los elementos que se deben analizar en el *test* de razonabilidad es la idoneidad, esta consiste en la comparación de la medida de diferenciación con el fin que se pretende. Esto implica que a la hora de restringir un Derecho Fundamental se busque la solución más adecuada, es decir, buscar dentro de todas las posibles soluciones para el caso concreto la menos gravosa para el derecho cuestionado.

---

<sup>170</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 6052, de las 14: 37 minutos del 19 de junio del 2002.

<sup>171</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1738, de las 14:55 minutos del 6 de febrero del 2008.

Lo anterior siempre bajo el entendido de que la medida adoptada persiga la misma finalidad que las otras medidas planteadas, que en última instancia aunque también factibles no resultaban las soluciones más adecuadas para el caso.

Así por ejemplo, en el caso de las cláusulas convencionales se analizaría cual de los medios que se pueden utilizar para alcanzar la finalidad que persigue la cláusula, es el que realiza un uso más racional de los fondos públicos, es decir, se debe buscar el medio más económico para lograr el fin que se persigue.

Finalmente, el último elemento que conforma este test es el de la Proporcionalidad o proporcionalidad en sentido estricto.

Desde esta óptica la proporcionalidad se relaciona con la contraposición medio – fin, donde los derechos no se escalonean en jerarquía sino en una situación de ponderación, cuya finalidad es que no se anule con la medida el contenido esencial de un Derecho en beneficio de otro.

En otras palabras lo que se pretende es que con la solución tomada (restricción) no se dé un beneficio mayor al buscado, lo anterior por cuanto junto a los derechos reclamados como violados o lesionados se encuentran los derechos que se cuestionan, mismos que no podrían ser suprimidos *ad portas*.

En este sentido la Sala Constitucional señaló lo siguiente:

*“Por su parte, la proporcionalidad nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella se pretende obtener en beneficio de la colectividad. De los dos últimos elementos, podría decirse que el primero se basa en un juicio cualitativo, en cuanto que el segundo parte de una comparación cuantitativa de los dos objetos analizados.” (Sentencia número 08858-*

*98, de a las dieciséis horas con treinta y tres minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho)* <sup>172</sup>.

Ahora bien, siendo que en la práctica el principio de proporcionalidad es analizado conjuntamente con el principio de razonabilidad, antes de hacer referencia a la aplicación práctica que la Sala ha realizado de estos en su conjunto, resulta necesario hacer una breve referencia al principio de proporcionalidad.

Respecto a su origen, Nicolás González - Cuellar Serrano nos indica que proviene como una limitación al Poder de Policía <sup>173</sup> en cuanto las sanciones a la restricción a un Derecho Fundamental no deben ser excesivas a la finalidad buscada.

En cuanto a este punto, Rubén Hernández señala:

*“el problema estriba en establecer, en cada caso concreto, la proporcionalidad adecuada y conveniente, pues, al fin y al cabo, la proporcionalidad implica una ponderación de valores o bienes jurídicos.”*<sup>174</sup>

De esta manera, pueden existir normas que aunque válidas por haber sido aprobadas siguiendo todos los procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico, sus efectos resultan violatorios a un derecho fundamental al ser

---

<sup>172</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1738, de las 14:55 minutos del 6 de febrero del 2008.

<sup>173</sup> González – Cuellar Serrano Nicolás. (1990). Proporcionalidad y derechos fundamentales en el proceso penal. (1990). Madrid España, Editorial COLEX. pág. 37.

<sup>174</sup> Hernández Valle Rubén (1993). Derecho de la Constitución. San José, Costa Rica. 1ed. Editorial Juricentro, Vol. 1, pág. 210.

excesivas en su limitación o regulación, no encontrando por lo tanto fundamento constitucional, al no respetar su contenido mínimo o esencial.

Dentro de los presupuestos de proporcionalidad se encuentran la legalidad y la reserva de ley, lo anterior por cuanto toda restricción de los Derechos Fundamentales debe estar prevista expresamente en la ley y reservada a ella, esto implica que la limitación debe hacerla el sujeto competente dispuesto en la normativa, mediante una resolución motivada.

Doctrinariamente se ha establecido también que el principio de proporcionalidad tiene requisitos intrínsecos, con base en los cuales éste se subdivide en los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, mismos que como indicamos con anterioridad concuerdan con los elementos del *test* de razonabilidad, de ahí que ambos principios son analizados en forma conjunta jurisprudencialmente.

En cuanto a la aplicación de estos principios en el tema en estudio, se debe señalar que:

En cada una de las acciones de inconstitucionalidad analizadas en la presente investigación la Sala Constitucional analizó los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Generalmente ambos principios fueron analizados de manera conjunta y constituyeron un “parámetro”, tal y como se indicó en el capítulo anterior para determinar cuándo se estaba en presencia de un mal manejo de fondos públicos.

Del análisis realizado fue posible observar algunas pautas que ha seguido la Sala Constitucional en la determinación de la razonabilidad o proporcionalidad de las cláusulas convencionales, no obstante lo anterior, se debe señalar desde este momento que dichas pautas no pueden entenderse como reglas de interpretación absolutas que nos permitan deducir a priori cuando una cláusula convencional es racional o proporcional.

Empezaremos por señalar, que uno de los criterios utilizados por la Sala para determinar la razonabilidad y proporcionalidad de una cláusula ha sido el hecho de que exista una justificación razonable que ampare el otorgamiento del beneficio.

En este sentido, el análisis realizado por la Sala, se ha orientado a determinar si el incentivo o beneficio que se regula en la cláusula convencional, se da con ocasión de alguna especificación relacionada con el tipo de función o actividad que realiza el trabajador, por ejemplo el hecho de que se requiera cierta habilidad o especialización profesional para desarrollar el trabajo, o bien, la actividad que se realice genere un riesgo particular que justifique el incentivo que se regula, en la medida que esto es así el incentivo tiene una buena probabilidad de ser declarado por la Sala Constitucional como racional y proporcional.

En la medida que en los incentivos o beneficios se dan en general a todos los trabajadores, sin que guarden relación con una conducta personal o con una mayor o mejor prestación del servicio que supere el debido cumplimiento del trabajo, estos han sido considerados por la Sala como privilegios y por ende han sido declarados inconstitucionales.

Así por ejemplo, la Sala consideró que el reducir en un 50% a tarifa de energía eléctrica de los trabajadores de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz sin que mediara una causa derivada de la naturaleza de las funciones que justificara esa reducción, devenía en un privilegio irracional y desproporcionado.

En línea con lo anterior, otra de las formas en que la Sala a determinado cuando se está en presencia de una cláusula irracional y desproporcional se da en aquellos supuestos en los que se otorguen beneficios justificados en situaciones que están contempladas entre las obligaciones de la relación laboral, tal y como ocurrió en el caso de los bonos por asistencia de Recope y de cláusulas similares del I.N.S, la Sala consideró irracional que se otorgara un plus para evitar que los trabajadores se ausenten del centro de trabajo, toda vez, que esto

forma parte de las obligaciones inherentes a la relación laboral, al respecto indicó la Sala:

*“Remunerar extraordinariamente el deber de asistencia al trabajo, es un evidente exceso, injustificado, que soluciona una premisa que no es aceptable dentro de los parámetros de constitucionalidad: evitar que los trabajadores se ausenten. Estos de hacerlo, incurren en responsabilidad laboral y el patrono está llamado a aplicar el régimen disciplinario. Aceptar que con esta cláusula se evitan posibles huelgas o suspensiones laborales, es admitir que la Refinadora es incapaz de enfrentar, responsablemente, los excesos de los trabajadores que riñan con el orden jurídico establecido. La norma, a todas luces, resulta desproporcionada e irrazonable y por ello, como las anteriores, se debe declarar inconstitucional, como en efecto se dispone.”<sup>175</sup>*

Otro ejemplo en la aplicación de este parámetro, se dio en el caso de los incentivos por merito establecidos en la convención colectiva del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, al establecerse que los mismos se daban a aquellos funcionarios que tuvieran una calificación mínima de 70 la Sala estimó:

*“el aumento por méritos contenido en el artículo 45 de la Convención Colectiva del Banco Popular y de Desarrollo Comunal resulta inconstitucional, por cuanto se trata de un incentivo que se otorga por cumplir los deberes normales de todos los funcionarios, ya que la nota a partir de la cual se concede (70%), es la calificación mínima en la evaluación laboral. Es claro que premiar el esfuerzo mínimo que debe realizar un trabajador en el desempeño de sus funciones, no*

---

<sup>175</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 7261, de las 14:45 minutos del 23 mayo del 2006.

*encuentra respaldo en una razón objetiva pues el pago del incentivo no depende del desempeño personal del trabajador.”<sup>176</sup>*

En estos casos se ha determinado que los incentivos que las partes fijen deben darse siempre y cuando superen las obligaciones de la relación laboral, de lo contrario se estaría incentivando por cumplir algo que ya de por sí está siendo remunerado mediante el salario.

Bajo esta misma línea de pensamiento, la Sala Constitucional ha utilizado como parámetro de razonabilidad y proporcionalidad el hecho de que lo contemplado no sea un derecho ya reconocido por otras cláusulas.

Así por ejemplo, la Sala Constitucional determinó inconstitucional el pago de un incentivo por años servidos establecido en la convención colectiva del Banco Nacional en razón de que en la institución ya se reconocía un pago por antigüedad.

Otro ejemplo, se dio con ocasión de una cláusula de la convención colectiva del I.N.S. que establecía una licencia con goce de salario en caso de detención policial al trabajador:

*“Ahora bien, tal como lo dispone el artículo 78 del Código de Trabajo, el contrato de trabajo se suspende automáticamente con la detención provisional, sin responsabilidad para el patrono ni para el trabajador. Por ello, no se justifica que si el funcionario es absuelto la Administración tenga que pagar todos los salarios caídos como dispone la norma, pues se estaría reconociendo una retribución por un trabajo que no fue realizado y se estaría imputando al Instituto Nacional de Seguros una eventual*

---

<sup>176</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 17438, de las 19:36 minutos del 29 noviembre del 2006.

*responsabilidad del Estado. Es evidente que el contrato de trabajo queda suspendido, pues al no poder presentarse a la institución, el empleado no puede realizar las funciones que justifican el pago de su salario”<sup>177</sup>*

Otro criterio que ha sido utilizado por la Sala para determinar si un beneficio regulado en una cláusula convencional se ajusta a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ha sido si la excepcionalidad y poco valor económico del beneficio.

Este criterio ha sido el utilizado, en el análisis de cláusulas convencionales en las que se estipulaban ayudas económicas en caso de nacimiento de hijos, matrimonio, fallecimiento del trabajador entre otros, de esta manera, la Sala Constitucional ha contemplado al menos tres elementos en este tipo de cláusulas:

- Que la ayuda sea una suma fija.
- Que su valor sea relativamente poco significativo en el universo del presupuesto de la institución.
- Que se gire con ocasión de una situación especial de carácter excepcional.

La Sala ha valorado, que las ayudas de este tipo se fundamentan en una situación particular en que las circunstancias le imponen a los trabajadores gastos adicionales a los regulares, en este sentido se ha señalado:

*“Esta Sala no comparte dicho criterio, pues estima que el auxilio impugnado representa un beneficio de carácter remunerativo que pretende ofrecer una ayuda al trabajador en una situación particular, en que las circunstancias le imponen gastos adicionales a los regulares. Se trata además de una suma por un valor*

---

<sup>177</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución Nº 17437, de las 19:35 minutos del 29 noviembre del 2006.



*relativamente poco significativo en el universo del presupuesto de la institución...”*

Aunado a lo anterior, en los supuestos de licencias con goce de salario en casos de muerte matrimonio, enfermedad, la Sala Constitucional determinó:

*“debe tomarse en consideración que las licencias que impugnan los accionantes son permisos forzados, excepcionales y sin duda alguna de carácter especial (...) además que la licencia que autoriza la norma es aquella **necesaria** para atender estas diligencias, lo cual deberá valorarse según las circunstancias del caso concreto. De igual modo, tampoco estima esta Sala que las cláusulas descritas resulten desproporcionadas, pues el número de días contemplado en ellas no es excesivo, y como ya se indicó, las licencias están previstas para la mayoría de los funcionarios públicos.”<sup>178</sup>*

Tanto en las ayudas como en las licencias la Sala ha reiterado que debe existir un vínculo formal laboral entre la institución y el beneficiario, esto ha implicado que por ejemplo la Sala haya declarado inconstitucional ayudas que se daban en caso de fallecimiento de extrabajadores de la institución, lo anterior, por cuanto estos ya no mantienen un vínculo laboral con la institución.

Otro ejemplo relacionado con estos supuestos se dio en el caso de las convenciones colectivas de las Universidades estatales en las que se establecía una exoneración en la matrícula de los cónyuges, compañero (a), hijos y dependientes del trabajador, manteniendo el criterio indicado la Sala señaló que las cláusulas eran inconstitucionales en razón de que esas personas no mantenían ningún vínculo con la institución.

---

<sup>178</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 17440, de las 19:38 minutos del 29 noviembre del 2006.

Otro de los criterios seguidos por la Sala para determinar la razonabilidad y proporcionalidad de una cláusula, ha sido la estipulación de límites en la discrecionalidad que tiene la entidad para el otorgamiento de beneficios.

La Sala en algunos casos determinó que dicha discrecionalidad no constituía per se una infracción a los principios de razonabilidad y proporcionalidad siempre y cuando la interpretación que de ella se hiciera estuviera acorde a estos principios.

Así por ejemplo, en el caso de licencias con goce de salario en el Instituto Nacional de seguros la cláusula impugnada establecía que las mismas serían concedidas por la Dirección de Recursos Humanos cuando a su juicio encuentre razón para otorgarlas al respecto la Sala Constitucional indicó:

*“Este artículo otorga discrecionalidad a la Dirección de Recursos Humanos del Instituto y a la Gerencia del mismo para conceder licencias con o sin goce de sueldo, no obstante, se estima que para guardar su conformidad con la razonabilidad y en consecuencia no resultar contraria a la Constitución, éstas puedan ser otorgadas cuando su concesión se justifique debidamente, lo cual implica que necesariamente los permisos que se otorguen deben estar directamente relacionados con fines de la Institución y con estrictos parámetros de control a cargo de los órganos correspondientes. “*

Bajo esta inteligencia, los permisos serán razonables en el tanto estén relacionados directamente con los fines de la Institución, ahora bien, la cláusula impugnada establecía:

*“Las licencias, con o sin goce de salario, hasta por 60 (sesenta) días podrá concederlas la Dirección de Recursos Humanos del Instituto, cuando a su juicio encuentren razón justificada para otorgarlas.”*

De la lectura de la cláusula supracitada en nuestra opinión sería ingenuo pensar que un trabajador solicitaría un permiso sin goce de salario para realizar actividades relacionadas con los fines de la institución, por lo que consideramos

que la intención de dicha cláusula estaba orientada en otro sentido que quizás transcendía a las necesidades personales del trabajador, piénsese por ejemplo en el caso de enfermedad de algún hijo el permiso podría ser justificado pero en nada tendría relación con los fines de la institución.

En línea con lo anterior, en otras resoluciones en las que se impugnaron normas similares que daba discrecionalidad a la entidad para otorgar las licencias la Sala amplió el criterio contemplado los supuestos señalados anteriormente al indicar:

*“Finalmente, en cuanto a este numeral los accionantes reclaman que el inciso g) faculta para otorgar esas licencias **“en otros casos especiales”**, sin que exista control alguno sobre tal extremo, lo cual estima inconstitucional por constituir un uso desmedido de los fondos públicos. Al respecto, estima la Sala que dicha disposición tampoco es inconstitucional en sí misma, pues puede ser interpretada y aplicada de conformidad con el Derecho de la Constitución. En efecto, si bien es legítimo que el otorgamiento de este tipo de beneficios pueda estar sujeto a un cierto margen de discrecionalidad administrativa, en el sentido que le concede la Ley General de la Administración Pública a este concepto, lo cierto es que cualquier autorización para que un funcionario público se ausente de sus labores sin perder su remuneración salarial (excluyendo las vacaciones legales y las licencias por incapacidad) debe obedecer necesariamente a la realización de una actividad de beneficio para la institución, y consecuentemente para los usuarios de sus servicios. **De igual forma se justificarían dichas licencias ante casos excepcionalísimos que requieran la ausencia del trabajador, siempre y cuando no se ocasione un perjuicio al servicio público.** En consecuencia, en éste y en cualquier otro caso en que la Administración confiera una licencia (remunerada o no) a uno de sus funcionarios, debe tomar todas las previsiones necesarias para que el servicio público que brinda este servidor, no se vea impedido ni*

*obstaculizado por su ausencia. (El subrayado no pertenece al original)<sup>179</sup>.*

Tal y como se desprende de la resolución en este caso la Sala admite la posibilidad de que se den casos excepcionalísimos no vinculados con la institución en los que proceda la licencia con la única condición de que no se afecte el servicio público.

Con relación a esa resolución se debe indicar que el resto de supuestos establecidos en la cláusula convencional eran licencias por matrimonio, nacimientos de hijo, fallecimiento de familiares, por lo que en nuestro criterio se desprendía que la finalidad de la cláusula no iba orientada a conceder permisos ligados a la actividad de la institución, sino más bien respondían a necesidades excepcionales o especiales de la esfera privada del trabajador situación que quizás fue valorada por la Sala para ampliar la interpretación que se podía realizar de la cláusula.

Ahora bien, no en todos los supuestos que contemplaban algún grado de discrecionalidad la Sala se ha inclinado por indicar que la cláusula no es inconstitucional per se, así por ejemplo en la misma resolución en la que se analiza la cláusula que otorgaba discrecionalidad a la Dirección de Recursos Humanos del Instituto Nacional de Seguros para otorgar licencias con o sin goce de salario por sesenta días y hasta un año a los funcionarios, se analizó una cláusula referida al tema de formación profesional misma que rezaba:

***“Artículo 44. Ayuda económica al Becario. “El Instituto garantizará al becario la continuidad de la relación laboral. Cuando los estudios se realicen en el exterior, suplirá los pasajes de ida y regreso, al país donde estudiará y le reconocerá, por mes, una suma razonable para su subsistencia en el exterior, la de su esposa e hijos en Costa Rica, si los hubiere.*”**

---

<sup>179</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 17438, de las 19:36 minutos del 29 noviembre del 2006.

*En casos **muy especiales**, a juicio de la Gerencia, la beca comprenderá la asignación de subvenciones a los padres o hermanos del beneficiario que dependen económicamente de él, de manera única y exclusiva, si los hubiere. (El subrayado no pertenece al original)”.*

En este caso, la Sala Constitucional consideró que el otorgar subsidios en casos calificados a los padres o hermanos que dependieran económicamente del trabajador constituía una extralimitación de los fines de la norma y del interés público al no existir proporcionalidad ni razonabilidad en la medida, sin hacer un mayor análisis acerca de estos principios en el caso concreto.

En torno a este caso nos parece apropiado realizar dos consideraciones, la primera de ellas es que al igual que en las otras cláusulas mencionadas esta establece un grado de discrecionalidad - en este caso a cargo de la Gerencia del I.N.S - para otorgar el subsidio económico, pese a que en los otros casos la Sala indicó que dicha discrecionalidad no constituía per se una violación a los principios de razonabilidad y proporcionalidad en el tanto la misma se aplicara de acuerdo con el Derecho de la Constitución, en este caso la Sala se limita a indicar que la norma es inconstitucional no analizando la posibilidad de que la misma pueda ser interpretada conforme a la Constitución como en los otros casos.

El fundamento de la Sala para indicar que la norma es irracional y desproporcional es que el supuesto extralimita los fines de la cláusula, ahora bien el fin de la cláusula es mejorar la preparación y actualización del funcionario en aras de que este alcance una mayor formación que permita mejorar la prestación de servicio, situación que reconoce la misma Sala:

*“En ese sentido el éxito de la prestación de un servicio eficiente está sujeto a la calidad personal; de ahí que mejorar la preparación y actualización del funcionario es una forma de perfeccionar sus conocimientos y mejorar el servicio, motivo que justifica los programas de becas en las instituciones del Estado”*

Si esta es la finalidad de la norma, se debe valorar la proporcionalidad y razonabilidad de la medida adoptada para alcanzarla en este caso el otorgamiento de un subsidio, análisis que la Sala obvio realizar.

Como vimos en líneas anteriores, uno de los supuestos para determinar la razonabilidad de una medida es la necesidad de esta, eso implica en parte valorar la colectividad que se vería afectado o beneficiada con ella, en este supuesto en la medida que el trabajador esté más capacitado como lo ha señalado la misma Sala podrá brindar un servicio más eficiente que beneficiará a todos los costarricense que hacemos uso de los servicios de la institución en este caso el INS.

Otro punto que debe tomarse en cuenta es la idoneidad de la medida en el entendido de ver si este es el medio más idóneo o existen otros para logra el fin, en este caso debido a que la idea es que el trabajador estudie en el exterior y que las personas que dependen económicamente de él puedan seguir subsistiendo mientras este estudia, parece ser que el aporte económico es idóneo para permitir la subsistencia de los familiares del trabajador , ya que en caso de que las personas que dependen económicamente de él no cuenten con un subsidio de este tipo será casi imposible que un trabajador pueda irse al exterior a estudiar.

Por último podemos platearnos si la medida es proporcional en nuestra opinión si lo es, toda vez, que si el fin es que el trabajador pueda estudiar en el exterior es necesario que los que dependan económicamente de este con independencia de si se trata de sus hijos o padres puedan seguir percibiendo ingresos para subsistir lo que le permitirá al trabajador optar por la beca.

En nuestra opinión el supuesto contemplado a diferencia de lo indicado por la Sala Constitucional cuenta con los suficientes elementos para ser racional y proporcional, toda vez, que como requisitos para el otorgamiento se contempla en primer lugar que deba existir una dependencia económica que es justamente el fundamento del subsidio y por otro lado que dicha dependencia sea única y exclusiva del trabajador lo que evitaría dar subsidios a padres que por ejemplo

cuentan con el apoyo de otros hijos o de alguna pensión, finalmente la cláusula deja la potestad de otorgamiento a criterio de la Gerencia misma que puede valorar cada caso particular de modo más detallado a fin de determinar si la norma se puede aplicar.

De esta manera, no parece ser que ese supuesto sea una extralimitación del fin de la norma, por el contrario busca que el fin se logre, piénsese por ejemplo en un trabajador que sea hijo único y cuyos padres dependan económicamente de él sin contar con ningún otro medio de subsistencia, no está este trabajador en una situación igual a la del trabajador que tenga una esposa que dependa económicamente de él, en ambos casos existe una dependencia económica de un familiar, ambos son trabajadores de la institución, no obstante, la Sala considera que en el caso de los padres dar un subsidio de este tipo es desproporcionado e irracional lo que en la práctica se traduciría en una imposibilidad si se quiere indirecta de este trabajador para optar por la beca al no contar sus dependientes económicos con este tipo de ayuda, misma con la que sí cuentan sus otros compañeros.

Este ejemplo nos permite apuntar una primera conclusión en torno a las cláusulas que contemplan algún grado de discrecionalidad a la institución para conceder beneficios y es que si estos beneficios contemplan un aporte económico directo parece que la Sala opta por valorar la inconstitucionalidad de la norma, en los casos en que se dan licencias o permisos para ausentarse con goce o sin goce de salario, supuesto donde también se estaría manejando fondos públicos ya que el otorgar un permiso con goce de salario a un funcionario implica que se le pagará por un periodo que no va a laborar, la Sala indica que la discrecionalidad no es inconstitucional per se y la cláusula puede ser interpretada conforme al Derecho de la Constitución.

En línea con lo anterior, la Sala Constitucional ha valorado la necesidad de que las cláusulas convencionales, estipulen máximos y no mínimos al mediar el manejo de fondos públicos.

Así por ejemplo, con ocasión de una cláusula de la convención colectiva del Consejo Nacional de Producción, en la que se estipulaba que dicho Consejo pagaría por antigüedad a sus trabajadores un mínimo de 3% anual sobre los salarios base, al realizar el análisis de la cláusula la Sala Constitucional indicó que al no establecerse un tope, la cláusula facultaba a la administración a realizar un uso ilimitado de los fondos públicos, lo que resultaba contrario al Derecho de la Constitución, pues podía traducirse en una liberalidad que afectara el buen manejo de fondos públicos, en este caso la Sala anuló la frase “mínimo”.

No obstante lo anterior, este criterio no ha sido aplicado de manera uniforme por la Sala, ya que con ocasión de una cláusula de la convención colectiva del Banco Nacional, en el que se estipulaba que el Banco contribuiría con la suma de quinientos mil colones como mínimo para subvencionar el comedor del personal, la Sala Constitucional a diferencia de la valoración realizada en el caso de la C.N.P, no realizó ningún análisis en cuanto al establecimiento de un mínimo que podía implicar una liberalidad en el manejo de fondos públicos.

Como se puede observar, pese a que ambas cláusulas establecía un mínimo de fondos públicos que se girarían para un determinado beneficio, en un caso la Sala anuló la frase mínimo y en el otro omitió por completo realizar un análisis en torno a la necesidad de que se estableciera un máximo de fondos públicos que se destinarían al beneficio regulado.

Finalmente, otro criterio utilizado por la Sala Constitucional para valorar la razonabilidad y proporcionalidad de una cláusula convencional, ha sido el establecimiento de un tope un “techo” en el beneficio que la cláusula otorga, quizás el ejemplo más relevante que se da en esta situación es el relacionado al auxilio de cesantía que según ha interpretado la Sala Constitucional puede tener un máximo de 20 años:

*“La norma impugnada no establece un beneficio carente de máximo, que pueda por ende propiciar un uso indiscriminado de fondos públicos, tal y como alegan los accionantes. Por el contrario, esta norma prevé un “techo” para el auxilio de cesantía de los*



*trabajadores de la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo de la Vertiente Atlántica. Si bien este transitorio reconoce una indemnización superior a los mínimos legales, lo cierto es que no llega a ser irrazonable, si se toma en cuenta que está sujeta a un límite y que es relativamente proporcional a la antigüedad del funcionario en la institución, de modo que cuenta con ese derecho únicamente quien se ha desempeñado durante un largo período de tiempo. El beneficio se constituye así en un estímulo para la permanencia dentro de la institución, evitando la salida de funcionarios y funcionarias de experiencia en el manejo de los temas atinentes a las competencias de la Junta. De ese modo, considera la Sala que la norma impugnada no transgrede las reglas y principios constitucionales invocados por los actores.”*

Este tipo de casos ejemplifica la amplia discrecionalidad con la que se puede manejar el principio de razonabilidad, toda vez, que según lo indica la Sala para que sea racional el auxilio de cesantía debe tener un “techo” no admitiéndose que se establezca sin límite de años y el segundo elemento que se valora es que sea proporcional a la antigüedad del funcionario, el fin que se persigue es el fomentar la permanencia de los funcionarios en la institución.

En razón de esos criterios que la misma Sala ha establecido, en nuestra opinión el tope de 20 años es un tope totalmente discrecional, toda vez, que se pudo establecer 25 o 18 y siempre responderían a las justificaciones dadas por la propia Sala.

No obstante lo anterior, no necesariamente con relación al auxilio de cesantía la Sala ha mantenido la necesidad de que exista tope de años, un ejemplo de esto que además ejemplifica mejor que ningún otro la posibilidad de que la Sala cambie de criterio en cuanto a la razonabilidad de una cláusula es la situación que se dio con relación a la cláusula que establecía un Auxilio de cesantía por reducción forzosa en la convención colectiva de la Junta de Protección Social de San José al respecto la cláusula impugnada establecía:

*“No obstante lo dispuesto en el artículo anterior, la Junta podrá dar por concluido el contrato de trabajo, previo pago de las prestaciones que pudieran corresponderle, sin límite de años, cuando estime que el caso se encuentre comprendido en alguna de los siguientes supuestos:*

- a) Reducción forzosa de servicios o trabajos por falta absoluta de fondos; previa comprobación de los mismos por la Contraloría General de la República.*
  
- b) Reducción forzosa de servicios para conseguir una más eficaz y económica reorganización de los mismos, siempre que esta reorganización afecte por lo menos al sesenta por ciento de los empleados de la respectiva dependencia.”*

Mediante resolución número 06727 de mayo de 2006 la Sala declara la inconstitucionalidad de la cláusula al considerar que:

*“A juicio de esta Sala, es irrazonable diferenciar entre los empleados de la Junta de Protección Social de San José y los del resto del sector público, a efecto de contemplar a favor de los primeros, reglas de indemnización por despido injustificado mejores que las de otros sectores. Esta falta de razonabilidad deriva de la inexistencia de un motivo objetivo que justifique la mencionada diferenciación, lo que convierte al texto “sin límite de años” contenido en el artículo 20 impugnado, en una norma contraria al principio constitucional de igualdad, que se refleja además en un indebido uso de fondos públicos, en detrimento de los servicios públicos que la Junta presta, así como aquellos –ofrecidos por otras instituciones- financiados con fondos producidos por las actividades que la Junta Desarrolla. Así las cosas, en cuanto a este extremo, la*

*Sala debe declarar con lugar la presente acción de inconstitucionalidad.”<sup>180</sup>*

No obstante lo anterior, un promedio de cuatro meses después la Sala Constitucional señala:

*“Pese a los argumentos consignados en la sentencia parcialmente transcrita, esta Sala considera que cometió un error de apreciación al conocer de la norma en cuestión, pues no tomó en cuenta que, en este caso, la indemnización no sujeta a plazo máximo obedece a una medida ajena a la voluntad del trabajador, como es la reducción forzosa de plazas por falta absoluta de fondos o por reorganización de servicios. Se trata de una situación excepcional, que –como tal– amerita medidas igualmente especiales. Asimismo, se trata de una norma que refleja el contenido de otras destinadas a regir para grupos más amplios de funcionarios del sector público, como son los artículos 37 inciso f) en relación con el artículo 46, ambos del Estatuto de Servicio Civil, los cuales estipulan la existencia de una indemnización por cese en condiciones similares a las establecidas en la norma impugnada, es decir, sin sujeción a tope. Lo anterior hace incorrecto entender que se está ante una norma que crea una diferenciación –válida o no– pues no se separa de la regla general prevista para todos los demás empleados públicos sujetos al Estatuto. Así, las cosas, estima esta Sala que la acción debe también desestimarse en cuanto a este extremo”.*<sup>181</sup>

Como se aprecia la Sala Constitucional realizó una nueva valoración justificando la razonabilidad del auxilio de cesantía que meses antes había considerado como un uso indebido de fondos públicos.

---

<sup>180</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N°14423, de las 16: 36 minutos del 27 setiembre del 2006.

<sup>181</sup> Ídem.

Tal y como indicamos al inicio del presente sección si bien es cierto del análisis realizado fue posible dilucidar algunas pautas sobre lo que la Sala podría entender como racional, lo cierto que es las mismas pueden variar en cualquier momento ya que como se vio la Sala Constitucional puede encontrar argumentos para justificar tanto que una cláusula es racional como irracional.

Esto implica obviamente que el criterio sobre el buen o mal manejo de fondos públicos también varíe como se vio en el último ejemplo.

Para finalizar podemos plantear varias observaciones generales en torno a los criterios utilizados por la Sala Constitucional en la revisión de cláusulas convencionales:

- Pese a que los recurrentes alegan violación a distintos principios constitucionales como el de igualdad, legalidad, además de los de proporcionalidad y razonabilidad la Sala Constitucional analiza las cláusulas desde este último el cual se mezcla con el de proporcionalidad en sentido estricto (ponderación medio-fin).
- En la mayoría de resoluciones la Sala no realiza un análisis de la aplicación del principio alegado en el caso concreto.
- No se realiza un análisis detallado en el que se utilicen los elementos de *test* de razonabilidad.
- Con excepción de dos casos en las sentencias analizadas la Sala Constitucional no se refiere en el análisis en los casos en que los realiza a las justificaciones y argumentos que dan los sindicatos sobre la razón que motivó lo estipulado en la cláusulas impugnada.

Consideramos que los criterios que se utilizan para valorar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una cláusula son imprecisos, discrecionales y no toman en cuenta las circunstancias particulares que dieron origen a la cláusula que se impugna, esto provoca que no en pocas ocasiones los criterios utilizados por la Sala Constitucional en la revisión de cláusulas convencionales devengan en arbitrarios socavando así la autonomía colectiva.

## CONCLUSIONES

Tras la realización del presente Trabajo Final de Graduación, detallaremos a continuación las consideraciones finales en torno a la hipótesis y objetivos planteados en la misma.

Las convenciones colectivas de trabajo se erigen como el instrumento material en el que se plasman los derechos y demás regulaciones producto del ejercicio de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales a través de la negociación colectiva, esta última constituye parte esencial del derecho humano fundamental de libertad sindical.

En razón de la importancia que estos institutos revisten al ser generadores a su vez de otros derechos para la clase trabajadora, es que se les dado amplia protección jurídica tanto a nivel nacional como internacional.

No obstante lo anterior, la injerencia y restricciones a la autonomía colectiva reflejan el fuerte intervencionismo estatal que existe en las relaciones laborales de nuestro país lo que deja un margen bastante limitado para el desarrollo de la autonomía colectiva.

Dicho margen se ha visto mucho más limitado con ocasión de la revisión de cláusulas convencionales por parte de la Sala Constitucional, tema con respecto al cual se planteo la hipótesis de la presente investigación a fin de determinar si la revisión que realiza la Sala Constitucional estaría constituyendo una violación a la autonomía colectiva de los interlocutores sociales en nuestro país.

De lo investigado a lo largo del presente trabajo se determinó que la resolución que emitiera en el año 2000 la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia con relación a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría de los Habitantes en contra de varias cláusulas convencionales de la convención colectiva de la Refinadora Costarricense de Petrolero (Recope) marcó un hito en cuanto al tema en estudio, ya que abrió un portillo que hasta la fecha

se mantiene vigente para que la Sala Constitucional realice bajo el argumento de un posible mal manejo de fondos públicos una revisión a posteriori utilizando los principios constitucionales de proporcionalidad, razonabilidad, igualdad y legalidad del contenido plasmado en la convención colectiva, mismo que es producto del ejercicio de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales.

Con base en lo establecido en el artículo 7 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en el que se reconoce a la Sala Constitucional potestad exclusiva para determinar sobre su competencia, así como a la interpretación extensiva que a la fecha esta ha hecho de la misma arribando a la conclusión de que no existen zonas de inmunidad constitucional por lo que prácticamente cualquier acto puede estar sujeto al control constitucional, consideramos que en el tanto se continúe argumentando una defensa de los fondos públicos en las acciones de inconstitucionalidad la Sala Constitucional tendría el suficiente fundamento jurídico para entrar a conocer la acción de inconstitucionalidad que se interponga aún en contra cláusulas convencionales.

Ahora bien, se pudo determinar que el análisis que la Sala realiza en torno al manejo de fondos públicos se reduce en la práctica a la valoración de proporcionalidad o razonabilidad que se hace de las cláusulas convencionales, por lo que no existe en realidad un concepto claro en torno a lo que podría entenderse como un mal manejo de fondos públicos.

De esta manera, consideramos que el argumento de un uso indebido o mal manejo de fondos públicos utilizado para impugnar cláusulas convencionales de acuerdo al análisis realizado, se convierte en muchas ocasiones más que en un interés legítimo por tutelar el buen uso de fondos públicos, en un pretexto que esconde tras de sí argumentos de índole ideológica y política que buscan menoscabar el instituto en sí, ejemplo de esto es el uso abusivo que de esta vía ha realizado partidarios del Movimiento Libertario en muy buena medida por la cobertura en prensa que este tipo de acciones tuvieron.

En cuanto a la aplicación por parte de la Sala Constitucional de los principios constitucionales de igualdad, legalidad, proporcionalidad y razonabilidad, se pudo

constatar que los mismos en la práctica se subsumen a la valoración del principio de razonabilidad en el cual se incluye el de proporcionalidad.

En nuestra opinión la aplicación de estos principios a las cláusulas convencionales adolece en parte de los mismos defectos que en general se presentan con la aplicación que la Sala Constitucional realiza de ellos en cuestiones de diversa índole, la imprecisión e indeterminación de estos principios abre un margen muy amplio de discrecionalidad para la aplicación que la Sala Constitucional pueda hacer de ellos.

En el tema en estudio, mediante el análisis realizado fue posible extraer algunas pautas en cuanto a razonabilidad y proporcionalidad que se han aplicado con cierta reiteración a la hora de valorar cierto tipo de cláusulas por parte de la Sala Constitucional, no obstante, no se puede decir que las mismas sean de aplicación absoluta ya que en ciertos casos la Sala Constitucional se apartó por completo de ellas.

Consideramos que la falta de un contenido concreto sobre lo que se debe entender por racional o proporcional, ha traído como consecuencia en la temática que nos ocupa que la Sala pueda encontrar suficientes argumentos para indicar que la cláusula es irracional o desproporcionada y posteriormente variar la argumentación e indicar que la misma se ajusta a los principios en mención, tal y como ocurrió en el caso de la cláusula de Auxilio de cesantía por reducción forzosa en la convención colectiva de la Junta de Protección Social de San José que en un periodo aproximado de cuatro meses pasó de ser una cláusula irracional, discriminatoria que implicaba un uso abusivo de fondos públicos por no existir criterio objetivo que justificara el pago de la cesantía a una cláusula cuyo contenido estaba en congruencia con lo establecido por otras normas y por ende ya no era discriminatoria ni implicaba un uso indebido de fondos públicos.

Por otra parte, fue posible constatar que la Sala Constitucional en la mayoría de resoluciones no realiza un análisis detallado de los principios alegados como infringidos para cada cláusula, aunado a lo anterior, salvo casos específicos en la valoración de estas la Sala no se detiene a realizar un análisis de las



circunstancias particulares que dieron origen a la cláusula que se impugna, de hecho en algunos de los pocos casos que este análisis se realizó las cláusulas no fueron declaradas inconstitucionales tal y como ocurrió con una cláusula de la convención colectiva de Japdeva en la que se reconocía a los trabajadores un derecho al pago de indemnización por la eliminación de las extras que laboraron de forma continuada durante largo tiempo, o bien la corrección que posteriormente se realizó en el caso de la Junta de Protección Social.

De esta manera y de acuerdo al análisis realizado a lo largo del presente trabajo fue posible arribar a la conclusión de que la revisión que actualmente realiza la Sala Constitucional bajo los criterios mencionados que en nuestra opinión son indeterminados e incluso arbitrarios, constituye una violación a la autonomía colectiva de los interlocutores sociales de nuestro país en menoscabo de la negociación colectiva y por ende del derecho mismo de libertad sindical.

Así las cosas la potestad de revisión de cláusulas convencionales que se ha adjudicado desde hace varios años nuestra Sala Constitucional, provoca una desvalorización de la autonomía colectiva al desconocer la trascendencia histórica que esta tiene en la lucha por mejores condiciones laborales para la clase trabajadora, aunado a lo anterior, la anulación de cláusulas convencionales vacía de contenido la convención colectiva de trabajo en menoscabo de los derechos de los trabajadores.

Por otra parte, consideramos que someter a juicios de proporcionalidad o razonabilidad las cláusulas convencionales trae el grave riesgo de socavar el equilibrio interno de los convenios, toda vez, que lo plasmado en una convención colectiva de trabajo constituye un todo orgánico que es el resultado de mutuas renunciaciones entre los recíprocos derechos de las partes negociadoras, por ello la anulación de cláusulas por parte de un tercero ajeno a la negociación – en este caso la Sala Constitucional- que juzga sin conocer las circunstancias en las que estas se pactaron y la contraprestación que pudo haber en el proceso negociador atenta contra ese equilibrio interno vulnerando los derechos de los trabajadores y generando un clima de inseguridad jurídica.

Finalmente tal y como lo ha señalado la Organización Internacional del Trabajo la revisión realizada por la Sala Constitucional vulnera el principio de negociación libre y voluntaria consagrado en el artículo 4 del Convenio sobre sindicación y negociación colectiva, toda vez, que constituye una injerencia a la autonomía colectiva de los interlocutores sociales, aunado a lo anterior, implica desconocer la buena fe de las partes durante la negociación y las restricciones que ya de por sí esta tiene bajo el proceso establecido en el Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público.

No obstante lo anterior y pese a las recomendaciones y observaciones que ha realizado la Organización Internacional del Trabajo sobre el tema en cuanto a que solo por defectos de forma o incumplimiento de derecho mínimos es posible anular cláusulas convencionales, el voto de mayoría de la Sala Constitucional continúa amparando la revisión de cláusulas bajo el argumento de que el propio Comité de Libertad Sindical ha admitido que tratándose del principio de autonomía de las partes en la negociación colectiva este conserva su validez en el sector público, aunque ha de aplicarse con cierto grado de flexibilidad, dadas las características particulares de la administración, lo que en la práctica se está usando como justificación para hacer caso omiso a lo señalado por los distintos órganos de control de la O.I.T.

Así las cosas, el panorama actual sobre la materia no es muy alentador ya que en la actualidad toda superación de mínimos de normas laborales mediante el ejercicio de la autonomía colectiva pueda ser refutado como un uso indebido de fondos públicos lo que posibilitaría que sea revisado por la Sala Constitucional y por ende sea posible de ser anulado socavando así la autonomía colectiva y vaciando de contenido en última instancia al derecho de libertad sindical.

Bajo este panorama, creemos que si bien tratándose del sector público se debe tener cierto tipo de controles sobre todo en materia presupuestaria, lo cierto es que tal y como lo ha señalado el Comité de Libertad Sindical esto no puede ser utilizado para restringir la posibilidad real de negociación colectiva en el sector público como ocurre en la actualidad en nuestro país.

El tema del manejo de fondos públicos en nuestra opinión y en apego al principio de negociación libre y voluntaria establecido en el artículo 4 del Convenio número 98 de la O.I.T suscrito por nuestro país, debe ser considerado en el proceso de negociación colectiva en donde actualmente existe la posibilidad de que el mismo sea valorado ya que el Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, establece entre las funciones de la Comisión de políticas para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público el definir una política negociadora tomando en cuenta las posibilidades legales y presupuestarias que como vimos en la práctica se traduce en una revisión pormenorizada de las cláusulas, de esta manera a nivel de esa instancia se puede realizar una ponderación entre la autonomía colectiva y el deber del Estado en el control del gasto público.

Se puede establecer como lo ha señalado la O.I.T un abanico o una asignación presupuestaria global en el marco de la cual las partes puedan negociar, logrando con ello un respeto al derecho a la negociación colectiva y un adecuado manejo de los fondos públicos.

En los casos de instituciones que no negocien de acuerdo al proceso establecido en el reglamento en mención, consideramos que el tema igualmente debe ser valorado en el proceso negociador ya que el jerarca no participa de la convención colectiva por lo que puede con mayor objetividad realizar una fiscalización en el manejo de los fondos públicos y en caso de que se conducta evidencie algún tipo de irregularidad esta le podría generar algún tipo de responsabilidad a posteriori a este representante del estado.

En todo caso, una posible revisión a posteriori del contenido de cláusulas debería realizarse de acuerdo a los procesos que las mismas partes establecieran durante el proceso negociador.

Así las cosas la inadmisibilidad de las acciones contra cláusulas de convenciones colectivas dependerá más que nada del ejercicio de un posible autocontrol de los propios Magistrados sobre la competencia de la Sala Constitucional y más aún creemos de un análisis objetivo sobre la conveniencia de revisar cláusulas

convencionales en esa sede y las repercusiones que dicha revisión trae para las relaciones laborales en nuestro país.

Acabamos este trabajo con la esperanza de que el tema en estudio sea replanteado por la Sala Constitucional, en nuestra opinión debe haber una mayor reflexión y discusión en torno al mismo, de revisarse las cláusulas convencionales en esa sede consideramos que debe ser únicamente en el tanto las mismas violenten derechos mínimos para la clase trabajadora.

Por otra parte, el movimiento sindical debería tener posturas menos cerradas y defensivas y más abiertas, que impliquen una cultura sindical más participativa que tome en cuenta la realidad económica del país y en la cual el proceso de negociación no solo se traduzca en la obtención de derechos sino además en contraprestaciones que puedan hacer incluso más eficiente el servicio público en nuestro país.

Por escasas que puedan ser las disposiciones que los trabajadores obtengan mediante el ejercicio de la autonomía colectiva, lo cierto es que siempre serán mayores que las logradas si el empleador estuviera en condiciones de desarrollar unilateralmente sus potestades, de allí la importancia de reivindicar el valor que la negociación colectiva tiene.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros

Bautista Vivas, Oscar. (1990). Derecho Sindical un fenómeno de origen social. 1ed. San José Costa Rica: Publicaciones Jurídico – Sociales .S.A.

Blanco Vado, Mario (1998). Centroamérica Reformas al Derecho Colectivo de Trabajo. 1ed. San José Costa Rica. ASEPROLA.

Bolaños Céspedes, Fernando (1987). Estado Social de Derecho y Negociación Colectiva en el Sector Público. 1ed. San José Costa Rica: Litografía e Imprenta LIL, S.A.

Bolaños Céspedes, Fernando (2001). Estado Actual de la Negociación Colectiva en el Sector Público. San José Costa Rica: Editorial Juricentro.

Cabanellas de las Cuevas, Guillermo. (2006). Diccionario Jurídico Elemental. 18 ed. Buenos Aires Argentina: Heliasta.

Cascante Castillo, Germán Eduardo (1999). Teorías generales del Derecho de Trabajo. 1 ed. San José Costa Rica: Investigaciones Jurídicas S.A.

De Ferrari, Francisco. Derecho de Trabajo: Las Relaciones Colectivas. Buenos Aires Argentina: De Palma.

De la Cueva, Mario. (1960). Derecho Mexicano del Trabajo. 5ed. México: Editorial Porrúa S.A.

De la Cueva, Mario. (1979). El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 1ed. México. Editorial Porrúa S.A

Del Rey Guanter, Salvador. (1984). Negociación Colectiva y Paz Laboral. Madrid España: Servicio de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Escribano Gutiérrez, Juan. (2000). Autonomía Individual y Colectiva en el Sistema de Fuentes del Derecho de Trabajo. 1ed. Madrid España: Editorial Consejo Económico y Social.

García, Manuel Alonso. (1982). Curso de Derecho del Trabajo. 8ed. Barcelona España: Editorial Ariel S.A.

Garrido Pérez, Eva. (1995). La Información en la Empresa. Madrid España: Consejo Económico Social.

Giugni, Gino (2001). Introducción al Estudio de la Autonomía Colectiva (Traducido por José Luis, Moreno Pérez y José Antonio, Fernández Avilés). Granada: Comares, S.L. p. XXII

González García, Eusebio. (1973). Introducción al Derecho Presupuestario, concepto evolución histórica y naturaleza jurídica. Madriz, España. Editorial de Derecho Financiero.

Hernández Valle, Rubén (1993). Derecho de la Constitución. San José, Costa Rica. 1ed. Editorial Juricentro, Vol. 1, pág. 210.

Hernández Valle, Rubén (2002). Los Principios Constitucionales. San José Costa Rica. Corte Suprema de Justicia, Escuela Judicial.

Numhauser- Henning, A. (1993). Las Negociaciones Colectivas y la Flexibilización del Derecho Laboral. La negociación colectiva en America Latina. Madrid España: Editorial Trotta.

Ojeda Aviles, Antonio y Erminia Uriarte Oscar (editores), (1993). La negociación colectiva en América Latina. Instituto Europeo de Relaciones Laborales. Madrid España: Editorial Trotta.

Pérez Royo, Javier. (1984). Fuentes del Derecho. 4ed. Madrid España: Editorial Tecnos.

Quiroga Lavie, Humberto (1978). Derecho Constitucional. Buenos Aires, Argentina, Ediciones de Palma.

Salas Franco, Tomás y Albio Montesinos, Ignacio. (2002) Derecho Sindical del Trabajo. 8. ed.: Valencia España: Tirant Lo Blanch.

Salas Franco, Tomás y otros. Derecho del Trabajo. (2002)4. ed.: Valencia España: Tirant Lo Blanch.

Sánchez Torres, Esther. (1999). El Deber de Negociar y la Buena Fe en la Negociación Colectiva. 1ed. Madrid España: Consejo Económico y Social.

Solís Fallas, Alex (1999). La Dimensión Política de la Justicia Constitucional. 1ed. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.

#### **Trabajos Finales de Graduación.**

Araya, Nathalie y Mora Tatiana. (1996) Limites y control sobre la actividad jurisdiccional constitucional. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Benavides, Marjorie y Espinoza Carlos. (2003). Prácticas Laborales Desleales en Costa Rica y el papel del Estado en su concurrencia al eliminar el Derecho de Negociación Colectiva en el Sector Público. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Blanco Herrera, Esteban. (2003). El principio de igualdad y el artículo 33 de la constitución Política. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Chaves Berrocal, Iveth. (1988). Fuentes de Origen Profesional en el Derecho de Trabajo. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Espinoza, Herbert y Ramírez Karla. (2001). La Ejecución de las Resoluciones de la Sala Constitucional. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Gaitán González, Beatriz. (2002). Las Convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público a la Luz de la Resolución N° 4453-2000 de la Sala Constitucional. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Jiménez Torres, Victoria Eugenia. (1999). Criterios de Legalidad y Constitucionalidad de los derechos laborales desde la perspectiva de la Sala Constitucional. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Mora Retana, Didier. (2004). Las convenciones colectivas de trabajo en el régimen municipal: principales efectos del voto N° 4453-2000 de la Sala Constitucional. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Morales Bonilla, Geovanny. (2003) Importancia de la Ratificación de los Convenios 151 y 154 de la Organización Internacional del trabajo para la armonización de las relaciones Obrero- Patronales en el Sector Público. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Otero Norza, Laura. (2003). El Derecho de Negociación Colectiva en la Función Pública. Tesis de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

Sánchez Delgado, Daniel (2003). El Principio de Razonabilidad: Origen, desarrollo y utilización en la doctrina y la jurisprudencia costarricense. Tesis de Grado por optar el grado académico de máster en Derecho Constitucional: Universidad Estatal a Distancia.



Vargas Montero, Alejandra (1998). Los Principios de Razonabilidad y Proporcionalidad dentro del Proceso Penal. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Derecho. Campus Rodrigo Facio: Universidad de Costa Rica.

### **Revistas**

Álvarez Desanti Antonio (1995). "Poder Constitucional y Poder Legislativo". Revista Parlamentaria. 3 (3): 15 – 17. Diciembre.

Gernigon, Bernard et al. (2000). Principios de la OIT sobre la negociación colectiva. Revista Internacional del Trabajo. Organización Internacional del Trabajo. 119 (1): 37 – 59.

Lastra Lastra, José Manuel. (2003). "Paradojas de la Autonomía de la Voluntad en las Relaciones de Trabajo". Revista de Derecho Privado, nueva época, año II, (5): 109-136. Mayo- agosto.

Romero Pérez, Jorge Enrique. (2000). Las Convenciones colectivas en el voto 4453 de la Sala Constitucional. Ivstitia. 14 (166-167): 30. Octubre- noviembre.

Valdes Dal-Re. (1989). "La Potestad Reglamentaria en el Ordenamiento Laboral". Revista Española de Derecho Constitucional. 26 (40): 42. Mayo Agosto.

### **Resoluciones Judiciales**

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1739-92, de las 11:45 minutos del 1 de julio de 1992.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N°2308, de las 16:03 minutos del 09 de marzo de 1995.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N°1355, de las 12:28 minutos del 22 de marzo de 1996.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 3864, de las 14:54 minutos del 30 de julio de 1996.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 5500, de las 14:33 minutos del 5 de julio del 2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 7730, de las 14:47 minutos del 30 de agosto del 2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 81192, de las 15:04 minutos del 13 de setiembre del 2000.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 8239, de las 16:07 minutos del 14 de agosto del 2001.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 6052, de las 14:37 minutos del 19 de junio del 2002.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N°10049, de las 14:49 minutos del 13 de setiembre del 2004.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1807, de las 14:56 minutos del 15 de febrero del 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 3002, de las 10:40 minutos del 09 de marzo del 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 6729, de las 14:04 minutos del 17 de mayo del 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 6728, de las 14:33 minutos del 17 de mayo del 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 7261, de las 14:45 minutos del 23 de mayo del 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N°14423, de las 16:36 minutos del 27 de setiembre del 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 17437, de las 19:35 minutos del 29 de noviembre del 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 17438, de las 19:36 minutos del 29 de noviembre del 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 17439, de las 19:37 minutos del 29 de noviembre del 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 17740, de las 19:38 minutos del 29 de noviembre del 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 17441, de las 19:39 minutos del 29 noviembre del 2006.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1144, de las 15:21 minutos del 30 de enero del 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1145, de las 15:22 minutos del 30 de noviembre del 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 18485, de las 18:02 minutos del 19 de diciembre del 2007.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1002, de las 14:28 minutos del 23 de enero del 2008.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 1738, de las 14:55 minutos del 6 de febrero del 2008.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 4739, de las 11:48 minutos del 27 de marzo del 2008.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 10730, de las 17:56 minutos del 26 de junio del 2008.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 12759, de las 11:13 minutos del 22 de agosto del 2008.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 16969, de las 14:47 minutos del 12 de noviembre del 2008.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 100, de las 3:30 minutos del 18 de enero del 2004.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N° 854, de las 9:30 minutos del 8 de octubre del 2008.

### **Sitios de Internet**

Amaña Salazar, Ana Lía. Auditoría Judicial del Poder Judicial.

<<http://www.poderjudicial.go.cr/transparencia/informeauditoria/2005/semestre1-2005/151-08-UJ-2005.doc>> [Consulta: 12 mayo 2009].

Borello, Raúl. Ponencia Sobre el Pluralismo Jurídico. Asociación Argentina de Filosofía del Derecho < [http://www.aafd.org.ar/archivos/13\\_jornada\\_Borello.pdf](http://www.aafd.org.ar/archivos/13_jornada_Borello.pdf) > [Consulta: 12 de diciembre 2008].

Derecho laboral del siglo XXI <<http://blogs.uab.cat/lawsocial/category/negociacion-colectiva/>>. [Consulta: 15 de febrero de 2009].

Galiana Moreno, Jesús. "Autonomía Colectiva y autonomía individual en la regulación de las condiciones de trabajo". Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. < <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2364643>>. [Consulta: 12 de diciembre de 2008].

Godínez Vargas, Alexander. Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional en Costa Rica.

<[http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/catalogo/neg\\_col/index.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/catalogo/neg_col/index.htm)> [Consulta: 3 de mayo de 2008].

ILOLEX. Base de datos sobre las Normas Internacionales del Trabajo, Organización Internacional del Trabajo. <<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/newcountryframeS.htm>> [Consultado en línea: 2 mayo 2009].

ILOLEX. Recopilación de Decisiones, Organización Internacional del Trabajo.  
<<http://www.ilo.org/ilolex/spanish/digestq.htm>> [Consultado en línea: 2 mayo 2009].

La federació d'indústria de CCOO de Catalunya ante la situación industrial del sector del auto en Catalunya.

<[http://www.ccoo.cat/industria/documents/sectors/posicionamiento\\_ccoo\\_auto.pdf](http://www.ccoo.cat/industria/documents/sectors/posicionamiento_ccoo_auto.pdf)>  
[Consulta: 15 de mayo de 2009].

Revista interdisciplinaria de mediación y resolución de conflictos.  
<<http://www.revistalatrampa.com.ar>> [Consulta: 2 de octubre de 2008].

## **Legislación**

Código de Trabajo, Ley número 2 del 26 de agosto de 1943.

Constitución Política de la República de Costa Rica, Ley de 1949.

Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227, del 2 de mayo de 1978.

Ley de la Jurisdicción Constitucional, Ley número 7135 del 11 de octubre de 1989.

Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley N° 7333 del 5 de mayo, de 1993.

Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley N° 7428, del 7 de setiembre de 1994.

Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Ley N° 8131, del 18 de setiembre de 2001.

Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, Decreto Número 29576-MTSS del 15 de junio del 2001.

## **Convenios Internacionales**

Organización Internacional del Trabajo. Convenio Internacional N° 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo N°32, Ginebra, 1949. (Este convenio fue ratificados por nuestro país mediante la Ley N° 2561 del 11 de mayo de 1960, publicada en la Gaceta N°115 del 26 de mayo de 1960.)

Organización Internacional del Trabajo. Recomendación N° 91 sobre los contratos colectivos, adoptada por la Conferencia Internacional de Trabajo N° 34, Ginebra 1951.

Organización Internacional del Trabajo. Convenio Internacional N° 154 sobre el fomento de la Negociación Colectiva, adoptado por la Conferencia Internacional de Trabajo N° 67, Ginebra 1981. (Este convenio aún no ha sido ratificado por nuestro país).

Organización Internacional del Trabajo. Recomendación N° 163 sobre el Fomento de la negociación colectiva, adoptada por la Conferencia Internacional de Trabajo N° 67, Ginebra 1981.

## **Entrevistas**

Licenciado Franklin Benavides Flores. (2009). Funcionario de la Unidad de Asesoría en Investigación y Calidad de Gestión, Dirección Nacional de Inspección de Trabajo, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica y dirigente sindical de AFUMITRA, sindicato del Ministerio de Trabajo: Oficinas centrales Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica, realizada el 24 de abril.

Licenciado Max Esquivel Faerron (2009). Magistrado Tribunal Supremo de Elecciones, Ex Defensor de los Habitantes. Entrevista realizada el 15 de mayo 2009.

Señor José Luis Castillo Solano (2009). Diligente sindical, miembro de la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA, SINTRAJAP, y el señor Antonio

Wells Medina, trabajador de JAPDEVA, y afiliado al SINTRAJAP. Entrevista realizada el 11 de mayo 2009.

Licenciado Federico Malavassi. (2009). Ex Diputado Movimiento Libertario. Entrevista realizada el 13 de mayo de 2009.

### **Correo Electrónico**

Rivera Ramírez, Jorge. (2009). Acciones Cursadas Convenciones Colectivas. [Jrivera@Poder-Judicial.go.cr](mailto:Jrivera@Poder-Judicial.go.cr). 15 de abril de 2009.

### **Discos Compactos**

Curso sobre Normas Internacionales del Trabajo. Proyecto Fortalecimiento de la Justicia Laboral para América Central y República Dominicana. (2008). San José, Costa Rica. Organización Internacional del Trabajo.

# **ANEXOS**