

DAJ-AE-75-10
75 de marzo de 2010

Señor
Marco Vinicio Redondo Quirós
Alcalde Municipal
Municipalidad de Oreamuno
Presente

Estimado señor

Se da respuesta a su oficio AM-2503-2009mvrq de fecha 23 de noviembre de 2009 presentado ante el Departamento de Relaciones de Trabajo de este Ministerio en fecha 24 de noviembre de 2009, y remitido a esta Dirección el 12 de diciembre de 2009, mediante el cual consulta la constitucionalidad y legalidad de que la Municipalidad que representa suscriba una convención colectiva con los trabajadores; asimismo consulta sobre los alcances que la misma tendría y a cuáles trabajadores se les podría aplicar.

1. De las Convenciones Colectivas en general.

Como preámbulo al desarrollo que se le dará al tema consultado, y dada la importancia que sobre éste tienen las generalidades existentes en la figura de las Convenciones Colectivas, resulta de mérito estudiar de manera sucinta el valor normativo que posee este elemento, debiéndose recordar en primer momento que su aplicación y viabilidad posee un fundamento *supralegal* recogido en el artículo 62 de la Constitución Política, numeral que confiere “fuerza de ley” a las normas pactadas entre los patronos y sus trabajadores¹.

Esta norma de carácter constitucional ha sido desarrollada también por instrumentos de menor jerarquía, sobresaliendo al caso las disposiciones contenidas en los artículos 54 y 55 del Código de Trabajo, cánones que al efecto señalan que:

“Artículo 54.- *Convención colectiva es la que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste. La convención colectiva tiene carácter de ley profesional y a sus normas deben adaptarse todos los contratos individuales o colectivos existentes o que luego se realicen en las empresas, industrias o regiones que afecte. En toda*

¹ Indica dicho numeral que: **“Artículo 62.-** *Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados.*”

convención colectiva deben entenderse incluidas, por lo menos, todas las normas relativas a las garantías sindicales establecidas en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por nuestro país."

"Artículo 55.- *Las estipulaciones de la convención colectiva tienen fuerza de ley para:*

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

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

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

De la lectura de las normas transcritas puede fácilmente concluirse que la figura de las convenciones colectivas se establece dentro de las relaciones de empleo como un acuerdo que permite a las partes involucradas negociar elementos que van más allá de lo originalmente pactado, sea estableciendo nuevas reglas o modificando las ya existentes, dotando dichos cambios de un carácter vinculante². En este sentido, y desde la óptica que más interesa a los trabajadores, puede decirse que por medio de la convención colectiva se pueden superar los derechos mínimos establecidos en la ley, tema sobre el cual la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que:

"Por disponerlo así expresamente el artículo 62 de la Constitución Política, las convenciones colectivas de trabajo que se celebren conforme a la ley, tienen fuerza de ley entre las partes contratantes. Y como hemos dicho que uno de los objetivos de las convenciones colectivas de trabajo, es revisar el contenido mínimo de los beneficios legales establecidos para los trabajadores, en principio, es posible argumentar que es jurídicamente válido que una

² Esta obligatoriedad de observancia a lo pactado resulta por demás lógico en este tipo de convenciones, pues de nada servirían los acuerdos logrados entre patronos y trabajadores si se dejara al libre arbitrio de las partes el darle cumplimiento a lo estipulado.

convención colectiva pueda introducir modificaciones o reformas de carácter legal...”³

Ahora bien, expuesto lo anterior debe llamarse la atención al hecho de que la celebración de convenciones colectivas no puede ser ejercida de manera irrestricta, pues en todo momento el objeto, elementos y partes de lo negociado deben estar conformes a lo establecido por la legislación vigente, punto sobre el cual el voto recién citado señaló que:

*“...Pero como el artículo 129 de la Constitución Política señala que las leyes son obligatorias y sólo pueden ser derogadas por otra posterior, debemos concluir en que una norma de una convención colectiva no puede quitar vigencia a las leyes ordinarias, sino que, en tratándose de relaciones laborales, de hecho se pueden superar esos mínimos existentes, pero solo para el caso concreto de que se trata, manteniendo la ley su vigencia. **Es decir, que las disposiciones normativas de las convenciones colectivas de trabajo, deben ajustarse a las normas legales laborales existentes, las que pueden superar cuando se trata de conceder beneficios a los trabajadores, siempre y cuando no se afecten o deroguen disposiciones de carácter imperativo, con lo que se quiere decir que las convenciones colectivas de trabajo, quedan sujetas y limitadas por las leyes de orden público**”.* (El destacado es propio)

Esta idea no es únicamente expuesta por la jurisprudencia emanada por la Sala Constitucional, sino que además es regulada tanto por el numeral 62 constitucional ya citado como por el mismo Código de Trabajo, el cual señala en el párrafo final de su artículo 57 que:

*“...Dicho depósito será comunicado directamente a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, **para que éste ordene a las partes ajustarse a los requisitos de ley en caso de que la convención contenga alguna violación de las disposiciones legales del presente Código**”* (El énfasis es suplido)

Aunado a lo anterior, sobre este punto el autor Cabanellas explica:

³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto N° 1355-1996 de las 12:18 horas del 22 de marzo de 1996.

“...lo vedado, por atentar contra la norma legal, es modificar un precepto de orden público, inderogable por esencia ante la simple iniciativa privada. Hay que respetar, pues, las normas mínimas establecidas... no cabe desconocer preceptos imperativos legales... un convenio aprobado por la autoridad administrativa puede ser desconocido por la autoridad judicial; pues, aunque logren la misma eficacia que una ley, no cabe su oposición con leyes laborales de orden público y, por tanto, inderogables por las convenciones colectivas (...) De la misma manera que los contratos individuales de trabajo deben respetar las normas legales de orden público que rijan en esta materia, los convenios colectivos no pueden oponerse a dichas normas, salvo que las mejoren en beneficio del trabajador.”⁴

De lo dicho queda claro que un convenio colectivo no puede ir en contra de lo establecido en la ley, especialmente, cuando ésta es de orden público, puesto que los convenios colectivos, en cuanto a su contenido, deben estar sujetos a la normativa legal (artículo 58 del Código de Trabajo).

2. De las Convenciones Colectivas en el Sector Público.

Entrando ahora en lo consultado debe indicarse que si bien la utilización de este tipo de instrumentos en el sector privado del empleo nacional no ha presentado mayores problemas, la situación ha sido disímil en cuanto a su viabilidad en el sector público, del cual según se desprende del artículo 170 de la Constitución Política, las municipalidades forman parte.

Dado que el desarrollo histórico del tratamiento que han experimentado las Convenciones Colectivas en el Sector Público escapan del objeto del presente estudio, basta señalar que la duda sobre la aplicación o no de este tipo de convenciones se desencadenó a raíz de la supuesta contradicción, o violación al bloque de legalidad, que existe en la idea de poder darle la potestad de regular las condiciones de empleo propias a empleados que tienen enmarcadas sus competencias, derechos y obligaciones dentro de un marco jurídico predeterminado (artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública), el cual se encuentra inspirado en un régimen de empleo estatutario, especial y disímil a cualquier relación laboral privada (artículos 191 y 192 de la Constitución Política).

Dicha duda tuvo diferentes puntos de vista contrapuestos hasta que fue elevada mediante el mecanismo de “Consulta Judicial Facultativa” ante la Sala

⁴ CABANELLAS, Guillermo. Derecho Normativo Laboral, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1966, Pág. 397-398.

Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cual mediante Voto N° 4453-2000 concluyó que:

“...Se evacua la consulta formulada por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en el siguiente sentido: a) son inconstitucionales las convenciones colectivas reguladas por los artículos 54 y siguientes del Código de Trabajo que se celebran en el sector público, cuando se trata de personal regido por la relación de empleo de naturaleza pública (relación estatutaria); b) no son inconstitucionales las convenciones colectivas que se celebran en el sector público, cuando las celebran obreros, trabajadores, funcionarios o empleados del sector público, cuyas relaciones laborales se regulan por el Derecho común; c) igualmente son compatibles con el Derecho de la Constitución, los instrumentos colectivos que se han negociado y se han venido prorrogando o modificando, en aplicación de la política general sobre convenciones colectivas en el Sector Público, salvo que se trate de negociaciones con personal en relación de empleo de naturaleza pública, en cuyo caso esos instrumentos resultan inconstitucionales; d) corresponde a la administración y a los jueces que conocen en los juicios laborales, en su caso, de la aplicación de las convenciones colectivas, determinar si los trabajadores involucrados, dada la naturaleza de las funciones que cumplen o cumplían, están regulados por el Derecho público o el común, a los efectos de definir si pueden o no ser sujetos activos en la aplicación de las convenciones colectivas...”

Lo aquí expuesto llevó a creer , en lo que al caso interesa, que dado que las municipalidades no pueden considerarse como una empresa o un servicio económico del Estado, sus servidores se rigen por el derecho público, lo cual les impide negociar libre o irrestrictamente las condiciones de trabajo como sí se admite en relaciones de empleo privadas. Sin embargo, este pensamiento cambió radicalmente ante el dictado del Voto número 9690-2000 de esa misma Sala, en el cual aclaró y adicionó la sentencia recién mencionada en los siguientes términos:

*“... la Sala no ha declarado inconstitucionales las convenciones colectivas de algún conjunto definido de instituciones del Estado, esto es, por ejemplo, **no ha dicho que no se puedan celebrar convenciones colectivas en las municipalidades** o en las universidades”. (El subrayado no es del original.)*

Esta última afirmación, en apariencia contradictoria con lo primeramente resuelto, creó para los aplicadores del derecho un problema a la hora de determinar la viabilidad de realizar convenciones colectivas, pues el factor predeterminante para su aceptación dejó de ser el Ente u Órgano Público que asumiera el papel de Patrono y pasó a ser el tipo de relación de empleo que tuviera éste con los servidores que pretendían realizar la negociación (véase lo recién citado en el extracto del Voto N° 4453-2000).

Con relación propiamente a las Municipalidades, y en reconsideración del dictamen C-001-2002 de 7 de enero de 2002, la Procuraduría General de la República, concluyó en el dictamen C-032-2002 de 25 de enero de 2002, lo siguiente:

*“Siendo ello así, como en efecto lo es, y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 3 inciso c) in fine de nuestra Ley Orgánica (N° 6815 de 27 de setiembre de 1982) procede reconsiderar de oficio, como en efecto se hace, en lo pertinente, el dictamen C-284-2001 de 10 de octubre de 2001, acatando al efecto lo dispuesto expresamente por la Sala Constitucional, según se refirió, **con lo cual se posibilita la vigencia de las convenciones colectivas de trabajo en las corporaciones municipales, de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 54 y siguientes del Código de Trabajo, con observancia de las prohibiciones señaladas por la Sala Constitucional para quienes realizan gestión pública (jerarcas institucionales y órganos de control legal y financiero).**” (El subrayado es propio de la autora)*

Lo anterior significa que las Corporaciones Municipales pueden suscribir convenciones colectivas, siguiendo la línea del Código de Trabajo, siempre que observen las prohibiciones establecidas constitucionalmente para determinados funcionarios y materias.

Ahora, dado que en la organización administrativa y orgánica de cualquier Institución Pública pueden coexistir varios tipos de relaciones de empleo resulta necesario que las respectivas autoridades determinen en cuál se enmarcan los funcionarios que pretenden suscribir la Convención Colectiva⁵, tarea que debe ser llevada con especial cuidado pues de ella no solo se determinará la posibilidad o no de realizar el pacto deseado, sino que además se emanarán una serie de importantes implicaciones monetarias y de respeto a la igualdad que conllevan.

⁵ Esta determinación debe realizarse atendiendo para ello lo dispuesto en los numerales 191 y 192 de la Constitución Política, y artículos 111 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública.

En este sentido la Sala Constitucional ha expresado:

*“1. Existen dos extremos u ordenamientos en materia laboral: uno regulado por el Código de Trabajo y el otro, por el Derecho Público. 2. Con excepciones, la relación entre el Estado y los servidores públicos es llamada de empleo público o estatutaria, regulada por el Derecho Público: “... consecuentemente, no puede existir una relación de igualdad o de equivalencia entre las partes involucradas, como idealmente debiera suceder en la relación laboral de origen contractual, principalmente porque la Administración Pública representa un interés general, por la necesidad de la continuidad en la prestación de los servicios públicos y por las limitaciones presupuestarias. En otras palabras, **el servidor del régimen del empleo público se encuentra con relación a la Administración, en un estado de sujeción; ella puede imponer unilateralmente las condiciones de la organización y prestación del servicio para garantizar el bien público, lo que elimina la posibilidad de que la relación sea considerada desde una perspectiva de equivalencia de derechos susceptible de negociación entre las partes. Esta conclusión comprende el que no se pueda reconocer la posibilidad de la negociación colectiva el sector público, pues la sola idea de la negociación, como medio idóneo para revisar y aprobar las condiciones del empleo público, riñe con los postulados esenciales de la organización del Estado, que en este campo se introdujeron en los artículos 191 y 192 constitucionales”.** 3. La posición que se externa es la que históricamente se ha sostenido. Además, en la Ley General de la Administración Pública se establece claramente que el Derecho Administrativo se aplica a las relaciones de servicio entre el Estado y sus servidores, excluyendo de la relación a la legislación laboral, a la que solamente pueden acudir los servidores que no participan de la gestión pública. 4. Son funcionarios públicos quienes prestan servicios a la Administración a nombre y por cuenta de esta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva (artículo 111, inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública); servidores que no pueden negociar colectivamente. No son funcionarios sujetos al régimen de empleo público, sino, obreros, los trabajadores y los empleados que no*

participan de la gestión pública de la Administración, los empleados de empresas o servicios económicos del Estado "... encargados de gestiones sometidas al derecho común, que de conformidad con el artículo 112 inciso 2) transcrito, se rigen por el Derecho laboral y no por el Derecho público, lo que les faculta para negociar colectivamente". (El subrayado es propio de la autora) ⁶

La anterior cita jurisprudencial confirma lo dicho, en el sentido de que para que una Convención Colectiva sea válida en el sector público, debe cubrir únicamente a los trabajadores regidos por el derecho privado, dejando de lado a los servidores sujetos al régimen de empleo público.

Sobre el personal municipal la Procuraduría General de la República ha realizado diversas acotaciones, al indicar, en lo conducente, que en tanto el personal municipal sea considerado funcionario público regido por una relación de empleo público, no puede ser susceptible de suscribir Convención Colectiva alguna, a manera de ejemplo el Dictamen C-029-2004 establece:

"...A nuestro juicio, los servidores de confianza deben considerarse excluidos de la aplicación de la convención colectiva, no solamente por su nivel jerárquico y por su influencia en la toma de decisiones administrativas, sino también por ser funcionarios de libre nombramiento y remoción. Esto último porque una de las cláusulas más comunes en toda convención colectiva (sin que la de la Municipalidad de San José, sea la excepción, según lo dispuesto en la cláusula n.º 16) es la que otorga estabilidad a los servidores protegidos por el instrumento. Esa estabilidad es inconciliable con la libertad de nombramiento y remoción que aplica en estos casos (...)

En síntesis, en el ámbito municipal deben considerarse excluidos de la aplicación de la convención colectiva las siguientes categorías de funcionarios: 1) los que se cataloguen así en el propio instrumento; 2) los que estén afectos a alguna incompatibilidad para quedar protegidos por la convención, entre ellos: a) quienes representen directa o indirectamente al patrono, b) quienes influyan de manera determinante en las decisiones que adopte la Administración (asesores legales y funcionarios de confianza) y, c) quienes tengan a su cargo labores de fiscalización superior...

⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto número 0008-2010 de las 10:05 horas del 6 de enero de 2010.

Obviamente, en cada caso concreto, las personas que la Municipalidad decida excluir de la aplicación de la convención colectiva, podrían impugnar administrativa o judicialmente la decisión respectiva, si consideran que en su situación específica, por las características del cargo que ocupan, no es razonable dicha exclusión.

IV.- CONCLUSIÓN: *Con fundamento en lo expuesto es criterio de esta Procuraduría que es razonable considerar excluidos de la aplicación de la convención colectiva de la Municipalidad de San José a quienes ocupen los cargos de Alcalde, directores y subdirectores, director y subdirector de la Asesoría Legal, asesores legales del Concejo y auditor y subauditor de la Municipalidad...*

A mayor abundamiento la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha externado:

“En este sentido es que se evacua la consulta, pero advirtiendo, eso sí, que le corresponde a la propia Administración, a los operadores del Derecho en general y en última instancia al Juez, cuando conocen de los casos específicos, determinar si una institución del Estado o un grupo de sus servidores o funcionarios, conforman el núcleo de la excepción que sí puede negociar colectivamente, o si por el contrario, les está vedado ese camino.”⁷

En conclusión, la negociación colectiva es susceptible en las municipalidades, en tanto cubra a los trabajadores que no se encuentren sujetos a un régimen de empleo público. Siendo tarea de los operadores del Derecho determinar en cada caso concreto los trabajadores que deben quedar excluidos de los alcances de estos instrumentos jurídicos.

3. De la cuota de trabajadores sindicalizados necesaria para suscribir una Convención Colectiva.

Señala usted en su consulta que en la Municipalidad de Oreamuno no se cuenta con un sindicato que comprenda la tercera parte de la totalidad de los trabajadores, por lo que desea se le aclare si a la luz del artículo 56 del Código de Trabajo, es posible suscribir una Convención Colectiva.

El artículo 56 del Código de Trabajo establece en lo que interesa:

⁷ Sala Constitucional. Resolución número 04453-2000 de las 2:56 horas del 24 de mayo de 2000.

“Artículo 56.-Todo patrono particular que emplee en su empresa, o en determinado centro de producción si la empresa por la naturaleza de sus actividades tuviere que distribuir la ejecución de sus trabajos en varias zonas del país, los servicios de más de la tercera parte de trabajadores sindicalizados, tendrá obligación de celebrar con el respectivo sindicato, cuando éste lo solicite, una convención colectiva. Al efecto se observarán las siguientes reglas:

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

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

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

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

Dicho numeral nos remite necesariamente al 342 del mismo cuerpo de leyes, para comprobar que existen diferentes clase de sindicatos:

- 1) gremiales, los formados por individuos de una misma profesión, oficio o especialidad,
- 2) de empresa, los formados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que presten sus servicios en una misma empresa,
- 3) industriales, los formados por individuos de varias profesiones, oficios o especialidades, que presten sus servicios en dos o más empresas de la misma clase,

De conformidad con lo establecido en la normativa supra citada, se concluye que la obligación para el patrono de negociar una Convención Colectiva de Trabajo, surge de la cantidad de trabajadores, del total de la empresa, que tenga afiliados y del hecho de que sea uno o varios sindicatos, pues tendrá que negociar con el que tenga la mayor representatividad, —más de la tercera parte de los trabajadores— indistintamente sea gremial, de empresa o industrial,

Sin embargo, no existe ninguna disposición que indique que el patrono no puede negociar con un sindicato que sea el único de la empresa aunque reúna menos de la tercera parte de los trabajadores de la empresa, cuando voluntariamente desea hacerlo. La norma en cuestión **obliga** al patrono a negociar a solicitud del sindicato que reúna por lo menos una tercera parte de trabajadores, pero no prohíbe la negociación con un sindicato de menor composición si el patrono así lo desea. Es decir, queda sujeto a la voluntad del patrono la negociación cuando el sindicato no reúna esta cuota mínima de sindicalizados.

4. De la inclusión del derecho a huelga en la Convención Colectiva.

Para garantizar de manera efectiva la libre acción sindical, es decir el ejercicio y disfrute del derecho de sindicación, el artículo 61 de la Constitución Política nacional regula algunos mecanismos jurídicos que forman parte del contenido esencial del derecho de sindicación, como son el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga, a saber:

*“**Artículo 61.-** Se reconoce el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga, salvo los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de estos haga la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca, las cuales deberán desautorizar todo acto de coacción o de violencia.”*

Dichos institutos constituyen medidas de presión legítimas o medios de defensa de los intereses de los trabajadores y empleadores que se perfilan como el derecho de incumplir transitoriamente el contrato de trabajo, de conformidad con la legislación nacional vigente, con el propósito de preservar, afirmar y perseguir los intereses que enuncia la propia Constitución y a los que el Estado debe procurar los adecuados cauces jurídicos e institucionales.

El Código de Trabajo en su artículo 371 define la huelga de la siguiente manera:

*“**Artículo 371.-** Huelga legal es el abandono temporal del trabajo en un empresa, establecimiento o negocio, acordado y ejecutado pacíficamente por un grupo de tres o*

más trabajadores, con el exclusivo propósito de mejorar o defender sus intereses económicos y sociales comunes.”

Respecto de la huelga en el sector público, la Sala Constitucional ha manifestado:

*“La huelga, como manifestación de la acción sindical, encuentra límite cuando su ejercicio interfiere con la prestación de ciertos servicios públicos, que compete a la ley determinar según el artículo 61 de la Constitución Política... En otras palabras, **si bien la huelga es un derecho de todos, ejercitable en cualquier actividad, es viable que el legislador determine en qué casos el derecho de huelga no puede ejercitarse, específicamente cuando se trate de actividades que constituyen “servicios públicos” y que por su naturaleza o por el impacto social que tienen, no sea posible suspenderlos, discontinuarlos o paralizarlos sin causar daño significativo, grave e inmediato a ciertos bienes.** Además, se entiende que en aquellas actividades públicas dentro de las que sí está permitida la huelga, no pueden sobrepasarse los límites legales fijados, pues el ejercicio de la huelga debe enmarcarse dentro de la legalidad.”*⁸ (El resaltado es propio de la autora)

De la anterior cita jurisprudencial se desprende que la huelga es perfectamente posible en el sector público, con la salvedad de los casos en que el legislador determine que el ejercicio de este derecho puede perjudicar la prestación de los servicios públicos. Sin embargo el derecho de huelga como tal no suele ser negociable en términos de una convención colectiva, pues es muy difícil presuponer con anticipación las condiciones especialísimas que se dan para que los trabajadores sindicalizados recurran a un movimiento de esta naturaleza, como también si el patrono estará en condiciones o no de advertirla, permitirla o condenarla. Por lo demás, tratándose de un derecho colectivo, será un derecho inherente a los trabajadores que no quedará limitado, anulado o de alguna manera regulado por el hecho que el empleador y el sindicato hayan incluido disposiciones relativas a este derecho en la convención colectiva

5. De los temas propuestos para negociar.

Aporta usted en su consulta un listado general de los temas negociables en la convención colectiva, respecto de los cuales esta Dirección es incompetente

⁸ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia número 5264-2003 de las 2:42 horas del 18 de junio de 2003.

para determinar si su contenido es válido o no, pues el alcance de la negociación lo determinan únicamente las partes.⁹ Sin embargo con el fin de aclarar algunos lineamientos generales para la negociación se desarrollarán los siguientes parágrafos.

En primer lugar es conveniente aclarar que el derecho a la negociación colectiva no es irrestricto, pues como la mayoría de derechos y libertades, cuenta con límites, máxime en el ámbito del empleo público, que al estar sometido a regulaciones administrativas y estatutarias, restringe todavía mucho más el campo de acción, pues el grado de autonomía de la negociación colectiva es más limitado, y está sujeto, a normas de mayor rango jerárquico, principios constitucionales y leyes de orden público.

En este sentido la Procuraduría General de la República ha dispuesto:

*“... Es importante aclarar que aún en el sector público en el que resulta constitucionalmente posible la aplicación de la institución de las convenciones colectivas, valga decir, en las llamadas empresas o servicios económicos del Estado y en aquellos núcleos de personal de instituciones y entes públicos en los que la naturaleza de los servicios que se prestan no participan de la gestión pública, en los términos del inciso 2 del artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública, la Sala repite y confirma su jurisprudencia en el sentido de que la **autorización para negociar no puede ser irrestricta, o sea, equiparable a la situación en que se encontraría cualquier patrono particular, puesto que por esa vía, no pueden dispensarse o excepcionarse leyes, reglamentos o directrices gubernamentales vigentes, ni modificar o derogar leyes que otorgan o regulan competencias de los entes públicos, atribuidas en razón de la jerarquía normativa o de las especiales condiciones de la Administración Pública con relación a sus trabajadores, conclusión que se infiere del artículo 112 inciso 3) de la Ley General de la Administración***

⁹ El Dictamen número C-413-2007 del 19 de noviembre del 2007 emitido por la Procuraduría General de la República establece al respecto: “...la Administración activa consultante es la que debe determinar, por su cuenta y bajo su entera responsabilidad, las condiciones de trabajo de sus empleados y funcionarios, conforme al ámbito y alcance subjetivo de las cláusulas convencionales vigentes (art. 55 del Código de Trabajo) o bien, someter las gestiones pertinentes ante el Departamento de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación...”

Pública y del considerando XI de la sentencia No. 1696-92 de esta Sala.” (El resaltado es de la autora) ¹⁰

Siguiendo la misma línea de pensamiento la Sala Constitucional ha señalado:

“Es decir, 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, con el fin de mejorar o superar ese mínimo esencial, siempre y cuando se ajusten a las normas legales laborales existentes, las que pueden superar cuando se trata de conceder beneficios a los trabajadores, siempre y cuando no se afecten o deroguen disposiciones de carácter imperativo, por ello puede afirmarse que esa normativa no puede reformar la ley ordinaria que confieren atribuciones a órganos constitucionales, ni otras disposiciones legales, que no tienen que ver con el contenido de los contratos individuales de trabajo. ¹¹

La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia también se ha pronunciado al respecto al decir:

“SOBRE EL VALOR NORMATIVO DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS: ... De lo transcrito se deduce que lo pactado en un convenio colectivo no puede ir en contra de lo establecido en la ley; especialmente, cuando ésta es de orden público, puesto que los convenios colectivos, en cuanto a su contenido, deben estar sujetos a la normativa legal (artículo 58 del Código de Trabajo) y sirven para superar las garantías mínimas que han sido establecidas legalmente.” ¹²

De las anteriores citas jurisprudenciales es fácil concluir que uno de los aspectos más necesarios a la hora de negociar una convención colectiva es el respeto a lo dispuesto por la Ley, especialmente la de orden público; pues al tratarse de un órgano de la Administración Pública posee limitaciones en

¹⁰ Procuraduría General de la República, dictamen número C-332-2006 del 23 de agosto de 2006.

¹¹ Sala Constitucional, resolución número 2001-11946 de las quince horas con cincuenta y un minutos del veintiuno de noviembre del dos mil uno

¹² Resolución número 2005-227 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de las nueve horas treinta minutos del primer de abril del dos mil cinco

cuanto a la negociación, siendo el respeto a las normas de orden público uno de los fundamentales.

Otra limitación fundamental es la existente en materia de presupuesto, sobre este tema se ha pronunciado la Procuraduría, a saber:

“Las cláusulas convencionales deben guardar conformidad con las disposiciones de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria 6821 de 1982 y con las políticas económico sociales que el Estado pueda establecer con base en ésta o en otras disposiciones legales (...) Desde luego, debe entenderse de acuerdo con lo expuesto, que esas normas convencionales sean anteriores a dicha ley, mientras que las posteriores así como sus reformas deben ajustarse a la ley misma, porque si el artículo 1 faculta a la Autoridad Presupuestaria para formular directrices deben ser respetadas por quienes suscriben la convención. De otra manera resultaría contradictorio que se faculte a formular directrices así como que se le imponga la obligación de guiarse por el precepto de salarios iguales para trabajos iguales en idénticas condiciones de eficiencia, y al mismo tiempo se establezca que las normas convencionales prevalecen sobre disposiciones legales”. (Corte Suprema de Justicia. A las 16:00 hrs. del 14 de junio de 1984. Considerando XI).”¹³

Específicamente respecto del presupuesto de las Municipalidades y su negociación, las Sala Segunda estableció:

“El marco legal que en materia presupuestaria impone el artículo 176 de la Constitución Política, a la administración pública en general y, a las Municipalidades en particular, en materia de gastos autorizados, no resulta ajeno a lo dispuesto en el artículo 100, párrafos 2º y 3º del Código Municipal, que establece: “El presupuesto ordinario no podrá ser modificado para aumentar sueldos ni crear nuevas plazas, salvo cuando se trate de reajustes por aplicación del decreto de salarios mínimos o por convenciones o convenios colectivos de trabajo, en el primer caso que se requieran nuevos empleados con motivo de la ampliación de servicios o la prestación de uno nuevo, en el segundo. Los reajustes producidos por la

¹³ Procuraduría General de la República, dictamen número C-407-2005 del 28 de noviembre de 2005.

concertación de convenciones o convenios colectivos de trabajo o cualquiera otros que impliquen modificar los presupuestos ordinarios, sólo procederán cuando se pruebe, en el curso de la tramitación de los conflictos o en las gestiones pertinentes, que el costo de la vida ha aumentado sustancialmente según los índices de precios del Banco Central de Costa Rica y la Dirección General de Estadística y Censos". Es evidente que el legislador expresamente autorizó a las municipalidades del país para modificar el presupuesto ordinario anual, es decir, para modificar la autorización de gastos del año económico, cuando se concierten convenciones o convenios colectivos de trabajo, que impliquen una alteración de ese género, a condición de que en la tramitación del conflicto o de las gestiones conducentes, se pruebe el aumento substancial del costo de vida. La mayoría de esta Sala estima que esta norma no encierra simplemente una autorización de gasto, sino que implícitamente reconoce la autonomía política, administrativa y financiera que la Constitución y la ley les confiere a estas corporaciones, que les concede capacidad jurídica plena para celebrar convenios y ejecutarlos (artículos 2, 4, y 13 del Código Municipal, y 170 de la Constitución Política, y sentencias de la Sala Constitucional, N° 05445-99 y 2000-09690, considerando III)."

De las anteriores citas se desprende que si bien las Municipalidades cuentan con autonomía para delimitar sus presupuestos, poseen ciertos límites a la hora de la negociación, debiendo estar atentos a lo dispuesto por la autoridad presupuestaria; razón por la cual en la negociación deben tenerse presentes los alcances del presupuesto ordinario que se les asigne.

De las conclusiones.

Del análisis anteriormente vertido esta Asesoría alcanza las siguientes conclusiones:

- Es jurídicamente viable suscribir Convenciones Colectivas entre la Municipalidad y sus funcionarios, de conformidad con lo que establece el Código de Trabajo, siempre y cuando estos no sean categorizados como empleados propiamente públicos cubiertos por una relación de empleo público en los términos *supra* citados.
- Es factible suscribir una Convención Colectiva aunque no se cuente con una tercera parte de la totalidad de los trabajadores de la empresa, siempre y cuando el patrono esté anuente a esta negociación. Debe

establecerse con mucho cuidado la afiliación que tienen los sindicatos, cuando hay varios, para efectos de negociar una convención colectiva con el que demuestre la mayor representatividad.

- Es inocuo incluir el derecho a huelga de los trabajadores en los términos de la Convención Colectiva, por cuanto este derecho está regulado por ley como un medio de presión que pueden ejercer los trabajadores, y las condiciones en que se da o no se da no pueden convenirse con anticipación. En este sentido cualquier convenio que se haga contrario a la ley sería nulo y por otra parte se podría ejercer el derecho a huelga aunque no se hubiere convenido en ello en la convención colectiva.
- Las posibilidades de negociación son muy amplias, en tanto la voluntad de las partes coincida, debiendo tenerse en cuenta no contradecir las normas de orden público imperantes y los límites que la autoridad presupuestaria disponga.

Atentamente,

Licda. Adriana Quesada Hernández
ASESORA

Licda. Ana Lucía Cordero Ramírez
JEFE a.i.

AQH/lsr
Ampo 8 B)

c. Lic. Eugenio Solano Calderón, Viceministro, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Licda. Leda Villalobos Villalobos, Jefe Departamento de Relaciones Laborales