

# Convenciones colectivas y Derecho Público

Huberth May\*

## INTRODUCCION

Se pretende con el presente trabajo explicar y fundamentar el impacto que, respecto del ordenamiento jurídico nacional (en su dimensión de normativa laboral y administrativa), tendría la aprobación legislativa de los Convenios de la OIT números 151 y 154, convenios actualmente en corriente legislativa y cuya materia se refiere a la negociación de la Convención Colectiva en el sector público.

## ESTADO ACTUAL DE LA CUESTION

La Convención Colectiva tiene rango constitucional y legal. En el plano de la Carta Magna el art. 62 la prevé de la siguiente manera:

“Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patrones y sindicatos legalmente organizados”.

En el plano legal el Código de Trabajo la regula en sus artículos 54 y ss. y se define como:

...es la que se celebra entre uno y varios sindicatos de trabajo y uno o varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba presentarse y las demás materias relativas a éste...”

Si nos limitáramos a la normativa laboral y constitucional, concluiríamos erróneamente que la Convención Colectiva es un instituto in cuestionado y eficaz. Todo lo contrario sucede en nuestro ordenamiento jurídico y concretamente, en el sector público en el que poderosas corrientes y tesis administrativistas niegan viabilidad jurídica a tal instituto.

## CONVENCION COLECTIVA Y DERECHO PÚBLICO

La discusión está planteada en términos de si la relación entre servidor público y administración es una de derecho laboral ordinario o una relación de servicio de naturaleza estatutaria, visión esta última que impedirá la convención colectiva por virtud de los principios de legalidad y de adherencia al fin público.

La tesis administrativa cobró fuerza con la aprobación y entrada en vigencia de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) y en la interpretación de los artículos 111.1. y 112 de este mismo cuerpo de leyes. Se han entendido estos numerales en el sentido de que es el derecho administrativo (con exclusión del laboral) el aplicable a las relaciones de servicio y que los trabajadores estatales ostenten la categoría de funcionarios públicos sujetos al principio de legalidad, el que impide a la administración negociar o pactar, pues no existe autorización legal administrativa expresa en este sentido.

A partir de la vigencia de la Ley General de la Administración Pública, el Estado costarricense (por intermedio del Consejo de Gobierno y de la Procuraduría General de la República) emitió directrices y opiniones prohibitivas para la negociación colectiva en el sector público. De esta manera, ya en la sesión del 5 de octubre de 1978 el consejo de Gobierno dispuso que el Estado y sus instituciones no estaban obligados a celebrar convenciones colectivas con sus respectivos sindicatos, posición que fue reiterada en la sesión del 23

\* Lic. Huberth May C. Profesor de Derecho Laboral de la universidad de Costa Rica. Profesor de Derecho constitucional y de Derecho Público de la universidad de San José.

de noviembre de ese mismo año. El 21 de noviembre de 1988 se emite directriz importante en ejecución de los acuerdos del Consejo de Gobierno celebrados en sesión ordinaria N° 25, en el que se fija posición en el sentido de que se reconoce validez y posibilidad de prórroga a las convenciones suscritas antes del 4 de septiembre de 1986, pero imposibilidad de suscribirse nuevos convenios. Tal directriz se ha mantenido en el mismo sentido de forma invariable y constante a la fecha.

La visión administrativa pareció consolidarse con motivo del voto número 1696-92 de la Sala Constitucional, sentencia que se inclinó abiertamente por la tesis de existencia de un principio constitucional que prevé el régimen de empleo público de naturaleza estatutaria para toda la administración pública, régimen que encuentra en opinión de la sala sustento constitucional en la letra y espíritu de los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, los que prevén un régimen de empleo público regido por el derecho público y que excluyen toda viabilidad al acuerdo de partes en la de la relación de servicio.

## **CONVENCION COLECTIVA Y DERECHO LABORAL**

Los argumentos esenciales de los laboristas, para sustentar la viabilidad y fundamento jurídico de la convención colectiva, se reducen a lo siguiente:

1. Que el Estado es patrono y el servidor público trabajador: El sustento normativo serían los artículos 2, 4, 14, 18, 578 del Código de Trabajo, por virtud de los cuales al Estado y a sus instituciones le sería aplicable en forma preferente el Código de Trabajo.
2. Que las garantías sociales de nivel constitucional, entre las cuales se encuentra la negociación colectiva, pertenecen a todo hombre por su calidad de tal; son derechos humanos no posibles de desconocer por un estatuto al cual necesariamente se integran. De esta manera, un régimen estatutario ha de entenderse no sólo sin contradicción con esas garantías sociales, sino que necesariamente se integran e incorporan al estatuto.
3. Que la Convención Colectiva en el sector público cumple con el principio de legalidad, pues existe norma autorizante. Así se desprendería del análisis de los Convenios Internacionales N° 87 y 98 de la OIT, los que reconocen el principio de libertad 'sindical (contentivo del derecho de negociación colectiva). Asimismo, se indica que tanto el artículo 9 de la Ley de Autoridad Presupuestaria, como el artículo 121 del Código Municipal reconocen expresamente la existencia y validez de la convención. Adicionalmente se invocan los artículos 62 de la Constitución Política, 2, 4, 14, 18, 578, 54 y 55 todos del Código de Trabajo como normas autorizantes. Y como aplicables a la administración, se indica que ya la Corte Plena en su momento se había manifestado en el sentido al considerar:

“La aplicación del artículo 14 del Código citado, en relación con los artículos 578, 579 de ese mismo texto legal, así como la disposición del artículo 74 de la Constitución Política llevan a la conclusión de que las convenciones colectivas en el sector público, si tienen buen fundamento jurídico” (Laudo Arbitral de la Corte Suprema de Justicia 14 de junio de 1984 en arbitraje sometido por el Banco Nacional y el sindicato de empleados de esta Institución. Considerando V.) (Nota: Los artículos 578 y 579 cambiaron su numeración en la actualidad son 585 y 586).

## **LA SOLUCION DE LA ANTINOMIA**

La doctrina nacional se divide: los administrativistas alegan la existencia de un régimen de empleo público de naturaleza estatutaria regido por el principio de legalidad y por el derecho público que impide la suscripción de convenciones colectivas en el sector público. Los laboristas, por su parte, invocan el carácter laboral de la relación entre Servidor Público-Estado, y la vigencia y aplicación de la normativa laboral y del instituto de la convención en dicho sector.

La aprobación de los Convenios internacionales de la OIT, números 151 y 154, vendrían a resolver la antinomia en la medida en que tales convenios contienen una clara e inequívoca autorización a la administración de suscripción de convenciones colectivas, y no sólo eso, sino una obligación de promoción y de fomento de dicho instituto. El principal impacto de la aprobación de estos convenios sería la obligación por parte del administrador y del juez, de interpretar las normas administrativas vigentes que prevén el principio de legalidad y las relaciones de servicio como concordantes y congruentes con el derecho de Convención Colectiva. Todo lo cual significa un giro de 180 grados en lo que respecta a directrices, jurisprudencia y reglamentos referidos a esta materia.

Sin embargo, dado que en Costa Rica pareciera existir una especie de actitud generalizada de desconocimiento e inobservancia del rango superior a la ley que ostentan la Convenios de OIT, creemos necesario emitir por la Asamblea Legislativa una Interpretación auténtica de los artículos 111 y 112 de la Ley General de la Administración Pública, de manera que queda total y absolutamente claro que la administración está facultada para negociar convenciones y que ello no contradice el principio de legalidad.