

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO

(ASPECTOS DE LEGALIDAD, FINANCIEROS Y POLÍTICOS)

LIC. RICARDO VARGAS HIDALGO

I. ASPECTOS DE LEGALIDAD.

1. La Sala de Casación en la sentencia número 58 de las 15,10 horas del 20 de julio de 1951, señaló que al usar el artículo 56 del Código de Trabajo el término "particular", suprimía la obligación del Estado y sus instituciones de celebrar convenciones colectivas de trabajo; criterio también mantenido por el Tribunal Superior de Trabajo de San José (sentencia 3477-74) y por la Procuraduría General de la República en dictámenes de 1973, 1975, 1977 y particularmente de 1978 en adelante, cuando vertió el número 78-347 de 21 de setiembre de aquella fecha, con ocasión de la consulta que le formuló la Caja Costarricense de Seguro Social, relativa a la posibilidad de celebrar convenciones colectivas de parte de esa institución y la respuesta fue negativa.

2. La vigencia de la Ley General de la Administración Pública (número 6227 de 2 de mayo de 1978), trajo serias dudas sobre la posibilidad de celebrar convenciones colectivas entre los empleados y servidores públicos y el Estado. Estas dudas quedaron disipadas desde el punto de vista de la Procuraduría cuando el pronunciamiento C-204-79 de 14 de setiembre de 1979, expuso en lo conducente: "...a nuestro juicio, no es procedente en ningún caso la suscripción de convenciones colectivas por parte del Estado y los demás entes públicos, toda vez que no existe ninguna disposición en el Ordenamiento jurídico que expresamente la autorice. Amén que el propio Código de Trabajo, en su artículo 56, sostiene el principio que es el patrono particular el que tiene la obligación de suscribir convenciones colectivas con sus trabajadores, con lo cual, obviamente, se excluye de tal deber a los patronos del sector público..." En el dictamen C-084-81 de 8 de mayo de 1981, emitido por la Procuraduría a solicitud de la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico de Cartago, se dijo en lo conducente, lo siguiente:

te: "...Con fundamento en las disposiciones de la Ley número 5525 de 2 de mayo de 1974, Ley número 5507 de 19 de abril de 1974, y en uso de las facultades que le confiere la Ley General de la Administración Pública, artículos 26, 27, 98, 99, 100 y concordantes, el Presidente de la República, emite las siguientes directrices:

1. A partir de la vigencia de la Ley General de la Administración Pública (Ley 6227 de 2 de mayo de 1978), no se pueden suscribir convenciones colectivas de trabajo por parte del Estado, sus instituciones y los respectivos sindicatos de empleados públicos.

2. En relación con las convenciones colectivas de trabajo, suscritas por el Estado y sus instituciones antes de la vigencia de la Ley General de la Administración Pública (26 de abril de 1979), y mientras no se promulgue un nuevo Estatuto de Servicio Civil, que comprenderá en sus disposiciones tanto a la Administración Central como a la Descentralizada, se podrá prorrogar la vigencia de dichas convenciones, siempre y cuando se cumpla con los siguientes requisitos:

a. De existir incremento salarial, éste no puede exceder el aumento anual autorizado por el Poder Ejecutivo para sus funcionarios.

b. Si no existiera fijación por parte del Poder Ejecutivo, el aumento salarial se sujetará a las recomendaciones que dicho Poder haga.

c. No será procedente autorizar ventajas ni beneficios adicionales que presenten erogaciones económicas, cuando éstas constituyan en la especie, desigualdad entre los propios entes descentralizados y los otros organismos públicos.

d. De previo a suscribir el documento que contenga la suscripción de prórroga de la respectiva convención de trabajo, los representantes de la Administración Pública deberán con-

sultar obligatoriamente a la Procuraduría General de la República, a fin de que dicha institución se pronuncie sobre la procedencia legal del mismo.

4. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social no inscribirá en los registros respectivos el documento de prórroga de una convención colectiva de trabajo, si no se ha cumplido con todos los requisitos a que se refiere la presente directriz.

5. La revaloración general de sueldos que acordaren los organismos descentralizados, las dependencias y entes adscritos a los Ministerios, incluso los puestos con cargo a patrimonios (fondos especiales) cuyo control corresponde a la Contraloría General de la República, no podrán apartarse de las directrices aquí señaladas.

6. La Autoridad Presupuestaria, creada por el decreto ejecutivo número 10855-H en el ejercicio de la potestad que le confiere el artículo 5º del mencionado decreto, verificará también el cumplimiento de las presentes directrices e impondrá los presupuestos que se aparten de éstas."

Este pronunciamiento vino a sentar las pautas a seguir tanto en el aspecto de legalidad como en el financiero, de las negociaciones colectivas, en especial, de las convenciones colectivas en el sector público. Véase, que el aspecto de legalidad se atribuye a dos entes, uno es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en cuanto a la homologación y depósito de las convenciones colectivas, y el otro es la Procuraduría General de la República con respecto a los lineamientos de orden legal, que vino estableciendo por la vía de esos dictámenes. Surge ya a la realidad jurídica del país, un nuevo ente que junto con la Contraloría General de la República, vendría a fijar las directrices de orden presupuestario-financiero a las negociaciones colectivas de trabajo en el sector público, que es la Autoridad Presupuestaria; en esta fecha creada simplemente por decreto ejecutivo, pero como luego se dirá, se conformaría legalmente a breve plazo.

La Procuraduría en el dictamen C-181-82 de 5 de agosto de 1982, que evacuó consulta de la Presidencia Ejecutiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, en un extenso dictamen continúa sosteniendo que la doctrina, tanto del Derecho de Trabajo como del Derecho Administrativo, se han dedicado a analizar la naturaleza de la relación de servicio en el campo del Derecho Administrativo, y al efecto, en el campo laboral, acudiendo entre otros autores a don Guillermo Cabanellas, así como a De Litala, para llegar a distintos planteamientos, y

concluye en que como lo afirma Krotoschin, las relaciones jurídicas entre el Estado y sus funcionarios no nacen de un acto jurídico del Derecho Civil y del derecho convencional del trabajo, sino de un acto de imperio o de mando que consiste en el nombramiento, el cual se haya regido por el Derecho Administrativo, procediendo el Estado como Poder Público y no como persona jurídica; todo esto para concluir que el INVU al igual que los demás entes públicos, no puede celebrar una convención colectiva de trabajo con sus servidores, por no permitirlo el Ordenamiento jurídico vigente. Asimismo, en el pronunciamiento número C-256-85 de 16 de octubre de 1985, la Procuraduría a solicitud del Ministerio de Trabajo, abunda en razonamientos iguales a los anteriormente expuestos, para, una vez más, arribar a la conclusión de que "existen motivos de conveniencia y de sana administración de mucho peso que impiden la suscripción de las convenciones colectivas en el sector público" por lo que termina su dictamen diciendo: "...Con fundamento en lo expuesto, esta Procuraduría General concluye que la suscripción de convenciones colectivas de trabajo de parte del Estado y sus instituciones, no obstante lo resuelto por la Corte Plena en el laudo arbitral contenido en su resolución de 16 horas del 14 de junio de 1984, es jurídicamente improcedente". Pero ahí no termina la emisión de dictámenes de la Procuraduría, aunque desde luego, solo estamos mencionando tal vez los más importantes según nuestro criterio, pues en el pronunciamiento C-153-86 de 23 de junio de 1986, dictado a solicitud de la Autoridad Presupuestaria, retoma todos los argumentos anteriores y entonces emite su parecer, así: "...Con fundamento en lo expuesto, esta Procuraduría comparte plenamente el criterio sustentado por la Asesoría Legal de la Autoridad Presupuestaria en lo tocante a la improcedencia jurídica de la pretendida reforma de la convención colectiva vigente en el Instituto Nacional de Seguros". Por último, el 24 de julio de 1986, en el pronunciamiento número 125 UNEJUR, que es la Comisión Técnico-Jurídica de la Procuraduría General de la República, evacuando consulta de los Ministros de Justicia y de Trabajo y Seguridad Social, hace un resumen de las situaciones de las convenciones colectivas en el sector público, sus antecedentes históricos, sus fundamentos jurídicos, y desde luego, con base en el principio de legalidad, asimismo, concluye en lo siguiente:

"A) Conforme con nuestro Ordenamiento jurídico vigente, no es posible negociar nuevas convenciones colectivas de trabajo, ni las llamadas 'reformas' a éstas. Lo único procedente,

conforme queda dicho, son las 'prórrogas' de dichos instrumentos.

B) Para lograr una solución jurídica al problema planteado es necesaria la promulgación de una normativa especial que trate todo lo correspondiente a esta materia. En ese sentido, y a manera de información complementaria, adjuntamos copia fotostática del proyecto denominado 'Ley de Creación de la Comisión de Negociación Colectiva en el Sector Público', (Gaceta número 13 de 18 de enero de 1984)."

Por su lado, la Autoridad Presupuestaria atendiendo consulta del Departamento de Control de Presupuestos de la Contraloría General de la República, en el DIF-084-84, de 10 de abril de 1984, establece las directrices que según esa entidad regirían las convenciones colectivas en el sector público. Veamos que la Autoridad Presupuestaria, ya en esta fecha, había sido creada por la Ley de su mismo nombre, que es la número 6821 de 19 de octubre de 1982, que le daba potestades para sentar lineamientos, sobre todo, en el aspecto presupuestario, es decir, ya estamos arribando al control presupuestario, y entonces, informa a la Contraloría sobre la imposibilidad de celebrar convenciones colectivas de trabajo o modificar las mismas, celebradas antes de la ley de su creación. En este dictamen la Autoridad Presupuestaria basándose en los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, obliga a la Dirección General de Servicio Civil a verificar la prórroga de convenciones colectivas de trabajo, a fin de que se ajusten a sus disposiciones en lo que atañe a los montos salariales e incentivos o beneficios adicionales, lo que comunicará al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Entidad a la cual obliga a no inscribir en los registros respectivos, el documento de prórroga de una convención colectiva de trabajo, si no se ha cumplido con todos los requisitos a que se refiere la presente directriz.

3. Ahora bien, la prohibición no solo cubrió a las convenciones colectivas de trabajo, sino que abarcó a los "arreglos directos", aun cuando se celebraren en los términos de los artículos 497 y siguientes del Código de Trabajo, afirmando que el Ministerio de Trabajo debe rechazar cualquier convención colectiva o arreglo directo que se le presente para su homologación o depósito. Sobre este tema en aquella época hubo varios artículos que se publicaron por algunos especialistas en la materia, tales como el licenciado Otto Fallas, el licenciado Óscar Bejarano, el licenciado Manuel Francisco Umaña, el licenciado Eduardo Ortiz, el doctor Jorge Enrique Romero y otros más, incluyendo el suscrito.

4. En el Quinto Congreso Jurídico Nacional del Colegio de Abogados de noviembre de 1979, se discutió el asunto relativo a las Convenciones Colectivas de Trabajo en el sector público, sobre todo frente a la problemática generada por la promulgación de la Ley General de la Administración Pública y Jurisprudencia existente. Desde luego, que había también otros puntos a discutir en dicho congreso sobre distintas materias jurídicas.

En este congreso, además de lo anterior, a propuesta del licenciado Óscar Bejarano Coto se acordó: "Declárese que existe constitucionalmente vigente en Costa Rica el derecho del servidor público y facultad de los entes estatales de negociar colectivamente por medio de sus organizaciones sociales con el Estado". También se aprobó otra moción del licenciado Bejarano por medio de la cual el congreso propiciaba y recomendaba una reforma legal que contemplaba el "Desarrollo del Derecho Constitucional de Negociación Colectiva del Servidor Público".

En este cónclave a instancia del suscrito, se acordó lo siguiente: "No es la Ley General de Administración Pública el verdadero problema para la celebración de Convenciones Colectivas en el sector público, sino que el mismo, se origina en el texto del artículo 56 del Código de Trabajo".

De aquí que el Congreso aprobó una recomendación a la Asamblea Legislativa para reformar ese artículo 56, relacionado, así: "Todo patrono que emplee en su centro de trabajo público o privado, o en determinado centro de producción o de servicio público..., los servicios de más de la tercera parte de sus trabajadores sindicalizados tendrá la obligación de celebrar con el respectivo sindicato cuando éste lo solicite, una Convención Colectiva".

Merece llamar la atención que en este congreso fue la única oportunidad, en que la Procuraduría General de la República por medio de los procuradores, discutió en forma pública su tesis anticonvencional.

Asimismo en ese congreso se adoptaron otras recomendaciones sobre la base de la ponencia del licenciado Óscar Bejarano y del suscrito referentes a: a) El derecho del servidor público de negociar colectivamente por medio de sus organizadores sociales con el Estado, aunque no existe acción alguna para su ejercicio compulsivo; b) Que el congreso propicia y recomienda una reforma legal que contemple el desarrollo del derecho de negociación del servidor público; c) Que para la protección del servidor público se establezca un control de legalidad que lo lleve a cabo la Procuraduría General de la República y un control financiero que lo realice la

Contraloría General de la República; y d) Que dentro de la estructura del Ministerio de Trabajo, se institucionalice un organismo técnico que se encargue de conducir las negociaciones colectivas del Sector Público, a manera de una Junta de Conciliación Administrativa.

5. En la sede del Colegio de Abogados, en 1981, se efectuó un Seminario Internacional de Derecho Administrativo, en el que el doctor Jorge Enrique Romero Pérez presentó una ponencia que en lo que interesa dice: "La democracia implica sindicatos libres y el Estado democrático tiene que dar un marco de acción que permita las Convenciones Colectivas en el sector público... así lo establece el Régimen Democrático Costarricense y el marco Legal Internacional Democrático".

En este seminario ya no se presentó ninguna ponencia legitimando o defendiendo la posición anticonvencional ni de la Procuraduría General de la República, ni de la importante tendencia nacional

que adversa la Convención Colectiva en el sector público.

6. En el primer Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social realizado del 8 al 12 de marzo de 1982, se volvió sobre este punto y entre otras, se discutieron ponencias de don Guillermo Cabanellas, Óscar Bejarano, Carlos Carro, Édgar Alfaro, Raúl Marín, Bernardo Van Der Laat, Jorge E. Romero, el suscrito y otros distinguidos estudiosos del Derecho Laboral y por lo menos en principio, se aceptó la tesis de que, bajo regulaciones jurídicas especiales, deben permitirse las Convenciones Colectivas en el sector público.

7. En el IV Congreso Centroamericano y del Caribe de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, celebrado del 14 al 19 de abril de 1985, se retomaron estos temas y se discutieron otros más. Sin embargo, no se llegó a conclusiones sobre la Convención Colectiva en el Sector Público.

8. Disposiciones legales sobre el tema.

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA¹

Los artículos 60, 62 y 68 consagran por su orden, tres derechos sociales fundamentales de los trabajadores:

a. el principio de la libertad sindical con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económico-sociales o profesionales;

b. el derecho de celebrar convenciones colectivas de trabajo, con arreglo a la ley, cuando los trabajadores se organicen en sindicatos;

c. el derecho a la no discriminación sobre ventajas o condiciones de trabajo y entre grupos de trabajadores. También debe hacerse alusión al artículo 7 de la Constitución Política que da a los convenios internacionales autoridad superior a las leyes, y al artículo 74, que establece la irrenunciabilidad de los derechos y los beneficios generados en el capítulo de derechos y garantías sociales de la Constitución.

CONVENIOS DE LA OIT²

Están ratificados los convenios N° 87, sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948; el N° 98, sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949, mediante Ley N° 2561 del 11 de mayo de 1960. Asimismo lo está el convenio N° 135 relativo a la "Protección y

Facilidades que deben otorgarse a los Representantes de Trabajadores en la Empresa" (2 de junio de 1971), y aun cuando penden de su ratificación, fueron apoyados en su adopción por nuestro país los convenios de esa organización N° 151 "Sobre la Protección del Derecho de Sindicación y los proce-

1. Se emitió el 7 de noviembre de 1949.

2. Organización Internacional del Trabajo.

dimientos para determinar las condiciones de empleo y en la Administración Pública" (7 de junio de 1978) y el N° 154 "Sobre el Fomento de la Negociación Colectiva", (junio de 1981), y que pretende que los países miembros adopten medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.

Ya en 1958, la OIT había adoptado el Convenio N° 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, el que fue ratificado por COSTA RICA, mediante Ley 2848 del 26 de octubre de 1961, que prohibía toda suerte de discriminación en materia de empleo y ocupación.

CÓDIGO DE TRABAJO³

En nuestro Código se regulan con amplitud las figuras jurídicas de los contratos colectivos de trabajo en los artículos 49 al 53; las convenciones colectivas en empresas o en centros de producción determinados en los artículos 54 a 62; y las convenciones colectivas de industrias de actividad económica o de región determinada, en los artículos 63 a 65; y los arreglos directos en los numerales 497 a 499. De

todo este articulado, el que ha sido mayormente desarrollado en distintos estudios, es el artículo número 56 y desde, el 20 de julio de 1951, cuando la Sala de Casación en la sentencia número 58, llegó a la conclusión de que al usar el término "particular" no existe obligación del Estado y sus instituciones de celebrar convenciones colectivas, según lo referido en líneas antecedentes.

LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA⁴ **Artículos 11, 12, 111, 112, 364 y 365**

LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA⁵ **Artículos 1, 2, 4, 5 y 12**

LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD PRESUPUESTARIA⁶ **Artículos 1, 2, 3, 4, 9, 10, 12 y 13**

REGLAMENTO A LA LEY DE CREACIÓN DE LA AUTORIDAD PRESUPUESTARIA⁷ **Artículos 1, 2, 3, 5, 9, 14, 16 y 20**

ESTATUTO DE SERVICIO CIVIL⁸ **Artículos 1, 2, 3, 4 y 5**

3. Ley número 2 de 26 de agosto de 1943, pero que entró en vigencia el 15 de setiembre de 1943, para hacerla coincidir con la fecha de la independencia patria.
4. Ley número 627 de 2 de mayo de 1978, que entró en vigencia seis meses después, por disponerlo así el artículo 370.
5. Ley número 2166 de 7 de octubre de 1957 y sus reformas, en especial la N° 6835 de 22 de diciembre de 1982.
6. Ley número 6821 de 19 de octubre de 1982.
7. Decreto Ejecutivo número 14375-H de 18 de marzo de 1983, publicado en La Gaceta del miércoles 6 de abril de 1983.
8. Ley número 1581 de 30 de mayo de 1953.

Ante esta problemática jurídica y social, el Gobierno de la República firmó un acuerdo con los representantes sindicales del sector público, el día 4 de setiembre de 1986, por el cual se comprometió a encontrar alguna solución antes del día 30 de setiembre de ese año al problema de los convenios colectivos de trabajo en el sector público.

El Gobierno designó una comisión formada por los profesionales en Derecho: Bernardo Van Der Laat, Rafael González, Mauro Murillo, Juan Rafael Espinoza y Ricardo Vargas Hidalgo, a fin de conocer su criterio acerca del estado jurídico de la negociación colectiva en el sector público y sugerir algunas soluciones jurídicas.

Esta comisión, fundada sobre todo en los precitados convenios números: 87, 98, 135, 151, 154 y en especial, en nuestra propia realidad, hizo las siguientes recomendaciones y llegó a las conclusiones que se dirán de inmediato.

RECOMENDACIONES.

Finalmente, con base en los elementos de juicio antes mencionados, la Comisión formula las siguientes recomendaciones al Gobierno de la República:

1. Reconocer la validez de las negociaciones colectivas en el sector público, celebradas con anterioridad al acuerdo firmado por el Gobierno y los sindicatos del 4 de setiembre en curso. Sin embargo, la renegociación de salarios o del respectivo instrumento, una vez aprobada la ley que en seguida se dirá, se regirá por el sistema en ella establecido.

2. En vista de las dificultades que ofrece el marco normativo actual, el Poder Ejecutivo debe preparar y someter a la Asamblea Legislativa, un proyecto de ley para regular la negociación colectiva en el ámbito del sector público descentralizado y de las empresas públicas estatales, que contenga al menos, los siguientes principios fundamentales:

- a. Creación de una comisión negociadora del Estado, adscrita al Ministerio de Trabajo, dotada de una secretaría técnica y facultada para nombrar subcomisiones negociadoras.

- b. La representación negociadora de los trabajadores se determinará en cada caso democráticamente.

- c. La comisión negociará los convenios referentes a las condiciones y relaciones de trabajo y empleo del sector público.

- ch. La comisión actuará dentro de los límites del Ordenamiento jurídico.

- d. Si no hubiere acuerdo sobre la negociación, en un plazo de 120 días, los interesados podrán accionar en la vía jurisdiccional de trabajo.

El tribunal estará sujeto a los mismos límites de la comisión.

CONCLUSIONES.

El Gobierno de la República, después de analizar las razones y recomendaciones de la Comisión de Expertos, coincide con ella en que hay imprecisión en el marco normativo que regula esta materia. Sin embargo, cree de justicia admitir el establecimiento de instrumentos que permitan a los servidores públicos, participar en la determinación de condiciones de empleo que armonicen con el interés público, y manifiesta su compromiso de tomar las siguientes acciones:

1. Reconocer la validez de las negociaciones colectivas en el sector público descentralizado y de las empresas públicas estatales, celebradas con anterioridad al acuerdo firmado por el Gobierno y los sindicatos el 4 de setiembre en curso.

2. Elaborar, con la colaboración de la Comisión de Expertos antes mencionada, el proyecto de ley que regule la negociación colectiva en el ámbito del sector público descentralizado y de las empresas públicas estatales, para someterlo a consideración de la Asamblea Legislativa en el menor tiempo posible. Esta ley incluirá disposiciones que regulen aspectos relativos a remuneraciones y beneficios contenidos en las negociaciones colectivas, y tomará en cuenta los principios fundamentales que la citada Comisión de Expertos recomendó.

3. Mientras no esté aprobada la ley que regule las negociaciones colectivas en el ámbito del sector público descentralizado y de las empresas públicas estatales, las prórrogas o modificaciones de las convenciones colectivas existentes se regirán por las normas vigentes y las directrices que al respecto se emitan. Esto con miras a compatibilizar el gasto público con la situación económica del país, en resguardo del control del proceso inflacionario y en salvaguardia del valor real de los salarios.

4. En cuanto a las convenciones colectivas en trámite de homologación, reformas y acuerdos salariales ya suscritos, se tomarán los acuerdos que permitan, a la brevedad, su aprobación. Aparte el Gobierno de la República aprobó las recomendaciones y conclusiones de la comisión y por medio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, comunicó aquel documento al sector sindical de la Administración Pública, mediante el oficio del 10 de octubre de 1986, suscrito por el *propio señor Ministro y que en lo conducente dice*: "...En cuanto al punto 1 de las conclusiones:

Si bien es cierto que la cuestión que ha concentrado el debate es la relativa a la convención colectiva, es lo cierto que en doctrina se habla de negociación como género y convención como especie, así que la propia OIT usa generalmente la expresión negociación al referirse a ese tema. En todo caso, debo anotar que en ningún momento se utiliza el término negociación en perjuicio o disminución del instrumento de la convención, que ha sido el de mayor desarrollo normativo, doctrinario, jurisprudencial y práctico, en el ámbito del derecho colectivo del trabajo. De todos modos, no hay inconveniente para que en el asunto que nos ocupa, se sustituya el término negociación por el de convención.

En cuanto al punto 2 de las conclusiones: así como en el punto 1 se reconocen las convenciones ahí especificadas, en este apartado se deja claro que para el Gobierno es necesaria una ley que permita (y regule) las negociaciones colectivas por parte de entes públicos (que no sean los que ya las tienen); que esa ley habrá de permitir (y regular) la negociación colectiva para el sector público descentralizado y el de las empresas estatales y no para los otros sectores de la Administración Pública y que será esa ley la que hace a la participación de representantes del sector sindical en la elaboración del citado proyecto de ley, estimo que es posible encontrar un mecanismo —entre los tantos que habría— que permita obtener el criterio de dicho sector antes del envío del proyecto definitivo al Poder Legislativo.

En cuanto al punto 3 de las conclusiones: es uno de los aspectos más trascendentales para la organización sindical y delicados para el Gobierno. Para ustedes porque ahí se refleja, sin eufemismos, el giro que la actual administración establece en materia de convenciones colectivas, al expresar que las que ya existen no solo se pueden prorrogar sino modificar. Para el Gobierno de la República es delicado habida cuenta de que se propone abrir una vertiente que en cualquier situación debe ser norma con cuidado, pero que ante la situación por la que pasa el país, particularmente en materia económica, obliga a una regulación muy bien pensada y expresada. Las normas vigentes a las que debe sujetarse no pueden ser solo las contenidas en la Constitución Política y el Código de Trabajo. El Ordenamiento jurídico es más amplio, particularmente para la administración y en tanto esté vigente no puede ser desatendido. Empero, es necesario dictar nuevas directrices para adecuar la posibilidad de modificar las convenciones, a las posibilidades y políticas del Gobierno, ya que las que existen no prevén —porque no se permitía— la hipótesis de las modificaciones. En todo caso, es importante señalar que las

directrices que se emitan deben ir esencialmente al interior de la administración (órganos y jerarcas), antes que al instrumento de la convención, así como aquéllas deben procurar la facilitación del trámite y control, una vez suscrita ésta. En este sentido deberá tenerse muy presente el texto de la Ley Nº 6821 de 19 de octubre de 1982 (Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria), particularmente su artículo 9.

En cuanto al punto 4 de las conclusiones: no requiere mayores comentarios ya lo que en él se expresa es la voluntad política del Gobierno de aprobar, por los medios de su elección, los instrumentos ahí indicados, en el menor tiempo posible."

Los sindicatos en nota del 11 de octubre de 1986, dieron contestación de la siguiente manera:

"...El documento establece el reconocimiento de la negociación colectiva en el sector público y de las empresas públicas estatales, no obstante, nuestro criterio es que el reconocimiento debe ser a la Convención Colectiva de Trabajo en el Sector Público, en sus tres momentos: a) negociación, b) suscripción, c) depósito y homologación." Por lo tanto, sugerimos este texto:

"Reconocer la validez de las convenciones colectivas en el sector público y en las empresas públicas estatales.

2. El Gobierno de la República reconociendo el derecho universal de los trabajadores del sector público a negociar convenciones colectivas se compromete a elaborar un proyecto de ley que garantice y regule la negociación de tales convenciones. En la elaboración del proyecto de ley tendrá participación una comisión de representantes del movimiento sindical, designado por éste.

3. Mientras no esté aprobada la ley que regule las negociaciones colectivas en el ámbito del sector público, las negociaciones, prórrogas, reformas o modificaciones de las convenciones colectivas, se regirán por las normas vigentes en la Constitución Política y el Código de Trabajo.

4. En cuanto a las convenciones colectivas en trámite de homologación, reformas y acuerdos salariales ya suscritos, el Gobierno los considera legítimos y procederá de conformidad, para que entren en vigencia en forma inmediata."

II. ASPECTOS DE ORDEN ECONÓMICO.

En primer lugar, las medidas tomadas por: a) El Consejo de Gobierno; b) La Autoridad Presupuestaria; y c) La Dirección General de Servicio Civil y que

reciben el nombre en nuestro país de "directrices" o "lineamientos", tienden sobre todo, a ordenar y fijar una política salarial, uniforme y armónica para todo el sector público, así como combatir la inflación.

1. Política salarial.

En Costa Rica, el primer intento de uniformar la política salarial, se dio con la Ley de Salarios de la Administración Pública ya citada pero, que sabemos data de 1957, lo que se evidencia en forma bastante concreta con la lectura de su artículo primero, que dice:

"La presente ley se dicta para garantizar la eficiencia de la Administración Pública y constituirá el sistema oficial de retribución para todas las clases de puestos clasificados en el Manual Descriptivo de Puestos, conforme lo dispone el Capítulo X del Estatuto de Servicio Civil."

Desde luego, fue un primer paso, que venía incluso a constituirse en un complemento del Estatuto de Servicio Civil, que estableció en su artículo número uno:

"Este Estatuto y sus reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública y proteger a dichos servidores."

Puede observarse de las transcripciones anteriores, que el campo de acción tanto del Estatuto de Servicio Civil como de la Ley de Salarios de la Administración Pública, fue limitado a la *Administración Pública*, que originalmente se entendía como *Poder Ejecutivo*, aunque el mandato del artículo 191 de la Constitución Política, fue el de regular totalmente las relaciones entre el Estado y sus servidores públicos, mediante un Estatuto de Servicio Civil con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

El desarrollo de la descentralización administrativa en Costa Rica, a partir de 1948, fue intenso, lo que produjo que cada vez más los alcances de aquellos dos instrumentos jurídicos, fueran menores, en tanto que si bien el *Poder Ejecutivo* crecía, la administración descentralizada iba en aumento, tanto en cuanto a las instituciones autónomas, semiautónomas, organismos desconcentrados, hasta llegar a las empresas del Estado. Consecuentemente, habían tantas políticas salariales en el Estado costarricense, como entidades públicas existían, lo que originó, además de la toma de medidas, la toma de conciencia del problema, y surgieran las llamadas directrices o lineamientos, que se originaron primero,

como acuerdos del Consejo de Gobierno, luego, como decretos ejecutivos y posteriormente, con el accionar de la Dirección General de Servicio Civil, para culminar con la creación de la Autoridad Presupuestaria, que se generó en un primer momento por decreto ejecutivo, para dar paso a la *Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria*, la que en sus artículos 1 y 4 (en cuanto a salarios), dispone o señala cuáles son sus fines, por lo que los transcribimos:

"Artículo 1. Créase una comisión denominada Autoridad Presupuestaria, cuyas funciones principales serán las siguientes:

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

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

c) Controlar la eficacia en la ejecución de las instituciones del sector público."

"Artículo 4. La Autoridad Presupuestaria estará integrada por el Ministro de Hacienda, quien la presidirá, el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica y el Presidente del Banco Central de Costa Rica."

Como quedó expuesto, la centralización en la Autoridad Presupuestaria de toda la política relativa a ingresos y egresos públicos, crédito interno y externo, creación y ejecución de los presupuestos públicos, salarios y otros rubros más, implicó una acción eficiente de aquella entidad, la que ha cubierto, conforme a lo dicho, prácticamente toda esta década. Obviamente, parte de sus regulaciones y de sus metas, para poder ordenar el sector salarios, tenía que extender su accionar a la negociación colectiva (celebraciones de convenciones colectivas, convenios colectivos y arreglos directos, así como concertaciones de alto nivel, que comienzan a negociarse en Costa Rica), a lo que hemos dedicado todo lo expuesto hasta ahora.

Para no entrar en grandes detalles sobre el acaecer de la *Autoridad Presupuestaria*, nos limitaremos al análisis de sus directrices, de los dos últimos años, las que insertaremos a continuación y luego comentaremos. Las del año 1988, fueron publicadas en La Gaceta (Diario Oficial) N° 242 del 18 de diciembre de 1987, y es el acuerdo número 120 de 20 de noviembre de 1987, que textualmente dice:

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y EL MINISTRO DE HACIENDA,

En ejecución de lo dispuesto por el Consejo de Gobierno, en el acuerdo N° 1, que consta en el artículo segundo del acta de su sesión ordinaria número

ro setenta y seis, celebrada el once de noviembre de mil novecientos ochenta y siete,

ACUERDAN:

Ratificar los siguientes Lineamientos de Política Salarial para el Sector Público para 1988, que fueron aprobados por la Autoridad Presupuestaria, según consta en el acuerdo número 162 de su sesión ordinaria número 25-87:

"1. Se concederán aumentos salariales que compensen el incremento en el costo de la vida, según las variaciones en el Índice de Precios.

2. Es obligatorio el acatamiento de lo dispuesto por el Consejo de Gobierno según consta en el acuerdo número 4, artículo 6 de la sesión ordinaria número 25 del 22 de octubre de 1986.

3. No se podrán conceder aumentos por concepto de revaloración, modificación de escala u otras, que sean mayores en montos y plazo a los concedidos por el Poder Ejecutivo a sus servidores.

4. Los salarios mínimos se regirán por los decretos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

5. Con respecto a los porcentajes por Dedicación Exclusiva, es potestad de la institución establecer el porcentaje correspondiente dentro de los límites aprobados (máximo 55%), para lo cual deben tomar en cuenta la situación financiera y las posibilidades de financiamiento. Cambios en el reconocimiento de porcentajes por Dedicación Exclusiva, dentro de los límites globales, las autorizará la institución sin carácter retroactivo.

6. La prohibición para el ejercicio profesional sólo se concede por ley expresa para ese fin.

7. El reconocimiento de carrera profesional se deja sujeto a la disponibilidad económica de la institución y de acuerdo con las normas vigentes sobre ese particular.

8. Cambios en la clasificación de puestos o reasignación, podrán incluirse en las modificaciones presupuestarias solo cuando estén autorizados por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, previo estudio técnico de la Oficina de Personal de las instituciones y empresas estatales. La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria podrá remitir a estudio de la Dirección General de Servicio

Civil, las solicitudes de dichas entidades. En aquellos casos en que las reasignaciones y plazas nuevas sean producto de cambio de estructura, funciones o procedimientos institucionales, deberá contarse con el dictamen previo de la División de Racionalización del Estado de MIDEPLAN.

9. La fecha de vigencia de las reasignaciones de puestos aprobados, será el primer día del mes siguiente en que la Dirección General de Servicio Civil la haya recibido, siempre y cuando la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria lo ratifique.

10. Las instituciones descentralizadas y empresas públicas podrán apelar lo dispuesto por la Autoridad Presupuestaria en materia de clasificación y valoración de cargos dentro del mes siguiente a la fecha en que se haya recibido la comunicación del estudio.

11. Los aumentos que se produzcan con motivo de asignaciones, reasignaciones o resoluciones de puestos, quedan sujetos a lo dispuesto por el artículo 6 de la Ley número 2166 del 9 de octubre de 1957. Ley de Salarios de la Administración Pública.

12. El Manual de Clasificación de Clases y su correspondencia, índice salarial, constituyen instrumento básico en la administración de personal que le permitan a las instituciones y empresas reclutar, seleccionar, ascender, etc., al personal más idóneo. Para este efecto se confiere el control del uso de estos instrumentos a las autoridades internas, quienes deben velar por el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Manual en concordancia con los del servidor que se nombre, así como que las funciones que realice sean acordes con la descripción de la clase en que esté. Publíquese. ÓSCAR ARIAS SÁNCHEZ. El Ministro de Hacienda, Fernando Naranjo Villalobos."

Puede observarse, que desde el punto primero, ataca el tema de los aumentos salariales permitiendo los mismos, en el tanto en que aumente el costo

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"

de la vida y, el que se determina por las variaciones en el índice de precios. Se limitan los aumentos por concepto de revaloraciones, modificaciones de escala de salarios, cuando éstos superen los aumentos salariales del Poder Ejecutivo. Se alude a los salarios mínimos que son propios, aunque no exclusivos del sector privado, y que corresponden al Ministerio de Trabajo por conducto del *Consejo Nacional de Salarios*, que es un órgano desconcentrado (con independencia funcional y orgánica) y que tuvo su origen desde 1949.⁹

Se regulan tanto los beneficios económicos de la dedicación exclusiva, como los correspondientes

a la prohibición para el ejercicio profesional; clasificación y valoración de puestos, aumentos anuales o cualquier forma de reconocimiento de la antigüedad. Se ratifica e impulsa la idea que ya venía gestándose desde diciembre de 1982 (con la Ley número 6835 de 22 de diciembre de ese año) de establecer una sola escala de salarios y un solo manual de clasificación y valoración de puestos y clases, con su correspondiente índice salarial y otros puntos más.

En La Gaceta número 234 de 9 de diciembre de 1988, se publican *Los lineamientos de política salarial del sector público para 1989*, que transcribimos a continuación:

"CONSEJO DE GOBIERNO

**Nº 173. San José, 10 de noviembre de 1988
EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Y EL MINISTRO DE HACIENDA,**

En ejecución de lo dispuesto por el Consejo de Gobierno, en el acuerdo Nº 1, que consta en el ar-

tículo segundo del acta de su sesión ordinaria Nº 115, celebrada el 3 de noviembre de 1988,

ACUERDAN:

Refrendar, conforme con el texto que se transcribe en seguida, los 'Lineamientos de política salarial del sector público para 1989', aprobados por la

Autoridad Presupuestaria, según el acuerdo Nº 189, que consta en el artículo primero del acta de su sesión ordinaria Nº 21, celebrada el 27 de setiembre".

**"LINEAMIENTOS DE POLÍTICA SALARIAL
DEL SECTOR PÚBLICO PARA 1989:**

1. Se concederán aumentos salariales que compensen el incremento en el costo de la vida, según las variaciones en el Índice de Precios, de acuerdo con la metodología establecida durante los dos últimos años.

2. Es obligación el acatamiento de lo dispuesto por el Consejo de Gobierno, según consta en el acuerdo Nº 4, artículo sexto de la sesión ordinaria Nº 25 del 22 de octubre de 1986.

3. No se podrán conceder aumentos por concepto de revaloraciones, modificaciones de escala u otros, que sean mayores en montos o vigencias di-

ferentes a los concedidos por el Poder Ejecutivo a sus servidores.

4. Los salarios mínimos de las ocupaciones fijadas por el Consejo Nacional de Salarios, se regirán por los decretos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

5. Con respecto a los porcentajes por dedicación exclusiva, es potestad de la institución establecer el porcentaje correspondiente dentro de los límites aprobados (máximo 55%), para lo cual deben tomar en cuenta la situación financiera y las posibilidades de financiamiento. Cambios en el reconoci-

9. Nº 832, Decreto-Ley de 1º de diciembre de 1949, que fue reglamentado por el Decreto Ejecutivo Nº 6 de 30 de marzo de 1951.

miento del porcentaje por dedicación exclusiva, dentro de los límites globales, los autorizará la institución sin carácter retroactivo.

6. La prohibición para el ejercicio profesional sólo se concede por ley expresa para ese fin.

7. El reconocimiento del pago carrera profesional se deja sujeto a la disponibilidad financiera de la institución, de acuerdo con las normas vigentes sobre este particular.

8. Las plazas nuevas se podrán incorporar al presupuesto ordinario o modificaciones presupuestarias, previo estudio de la Autoridad Presupuestaria sobre la necesidad de las mismas y la aprobación de la clasificación y valoración por parte de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

9. Para cubrir el costo de las suplencias, recargo de funciones y reasignaciones, se autoriza a las instituciones y empresas públicas cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, la asignación de hasta un 1,5% de la partida de sueldos para cargos fijos.

En aquellos casos en que las reasignaciones y plazas nuevas sean producto de cambio de estructura, funciones o procedimientos institucionales, deberá contarse con el dictamen previo de la División de Racionalización del Estado de MIDEPLAN.

10. La fecha de vigencia de las reasignaciones de puestos aprobados, será el primer día del mes siguiente en que la Oficina de Personal de cada institución y empresa pública, haya recibido la solicitud del interesado.

11. Se autoriza a la Autoridad Presupuestaria extender las resoluciones que sobre clasificación y revaloraciones se den por concepto de reestructuración de puestos, salarios mínimos, etc., por parte de la Dirección General de Servicio Civil, aquellas instituciones y empresas públicas cubiertas por su ámbito y que se han acogido al Manual y a la Valoración de la Dirección General de Servicio Civil.

12. Se autoriza a la Autoridad Presupuestaria para realizar los ajustes de los niveles de los salarios gerenciales de las instituciones descentralizadas y empresas públicas, en montos y vigencias, de conformidad con los estudios que realicen por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria al respecto.

13. Se autoriza a la Autoridad Presupuestaria para realizar ajustes de los niveles de los salarios del máximo jerarca de las instituciones adscritas, en montos y vigencias, de conformidad con los estudios que se realicen por la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria al respecto.

14. El pago por los aumentos que se produzcan con motivo de asignaciones, reasignaciones o reso-

luciones de puestos, quedan sujetos al contenido presupuestario de cada institución y empresa pública.

15. El Manual Descriptivo de Clases y su correspondiente Índice Salarial, constituyen el instrumento básico de la Administración de Personal. Las autoridades internas deben velar por la correcta aplicación del sistema de personal.

16. No podrán reasignarse a la serie profesional, los puestos ocupados por los servidores que no posean la licenciatura específica.

17. Le corresponderá a la Contraloría General de la República, velar porque se cumplan los presentes lineamientos".

"Acuerdo firme.

Publíquese. ÓSCAR ARIAS SÁNCHEZ. El Ministro de Hacienda, Fernando E. Naranjo Villalobos."

De nuevo se vuelve a las regulaciones sobre los aumentos salariales para el sector público, permitiendo sólo los necesarios para compensar el incremento en el costo de la vida, según las variaciones en el Índice de Precios. Como en el caso de los lineamientos de 1988, se tiene como obligatorio el acuerdo número 4, artículo 6 de la sesión ordinaria del CONSEJO DE GOBIERNO N° 25 de 22 de octubre de 1986, de la que ya se hizo un estudio detenido y que como recordaremos con las directrices sobre la negociación colectiva en el sector público. Se continúa con la misma política limitativa y reglamentista de las asignaciones, reasignaciones, revaloraciones, escala de salarios, manual descriptivo de clases y su correspondiente índice salarial; sobre dedicación exclusiva y prohibición para el ejercicio profesional, sobre los que se tiene como máximo para el primer caso, el 55% (porcentaje del beneficio económico a recibir y para el segundo rubro, un 65%).

2. Inflación.

Por ser un tema puramente económico, no lo analizaremos que no sea para manifestar, que entre otros objetos, se ha pretendido con todas las anteriores medidas, minimizar el terrible problema de la inflación y sus efectos directos, en los precios y por ende, en el costo de la vida, el que bien sabemos, tiene una relación inmediata y directa con los salarios, los que a su vez, atañen en forma sustancial, al sector trabajador público y privado, y claro está al tema que hemos venido tratando de analizar con este pequeño trabajo, y que es la negociación colectiva en el sector público.

Para los efectos de señalar las relaciones innegables que existen entre la negociación colectiva en

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"

el sector público y el fenómeno de la inflación, y sus implicaciones salariales, presentamos el siguiente cuadro que señala: a) Que en la primera parte de esta década la tendencia, de las Convenciones Colectivas fue a subir, es decir, aumentó su número cada año, hasta mil novecientos ochenta y seis en que el Consejo de Gobierno y la Autoridad Presupuestaria dictaron las directrices del 22 de octubre de 1986; b) En los años 1987, 1988 y 1989, la tendencia fue a bajar, en otros términos la celebración de Convenciones Colectivas tendió a disminuir, lo cual era lógico porque aquellos lineamientos, prácticamente cerraban la posibilidad de celebración de negociaciones colectivas nuevas y regulaban severamente las prórrogas y las revisiones; c) Contrariamente, y por los efectos precisamente de la inflación, los conflictos colectivos tramitados en San José, que son la

mayoría, tuvieron una tendencia a partir del año de 1986, muy fuerte a subir, lo que refleja, que el sector público trabajador buscó otros mecanismos de revisión de sus condiciones de trabajo y particularmente de ajuste de sus salarios. Recordemos, que en Costa Rica, el procedimiento judicial para el trámite de conflictos colectivos, que se divide en dos etapas, las de conciliación y la de arbitraje, es muy usado y no de ahora, sino desde hace bastantes años, pero como se expuso, con gran desarrollo en los últimos 4 años, por lo que nos atrevimos a sugerir, proponer y conseguir la creación de un Tribunal de Conflictos Colectivos de carácter económico social, que ya aprobó la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, para que funcione a partir de enero de 1990.

CONFLICTOS COLECTIVOS: ARBITRAJE SUBEN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

DATOS ESTADÍSTICOS

CONFLICTOS COLECTIVOS TRAMITADOS EN SAN JOSÉ:

1986	13
1987	18
1988	44
1989	40 (a set.)

CONVENCIONES COLECTIVAS BAJAN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS:

CONVENCIONES COLECTIVAS

BAJAN		SUBEN	
1987-88-89		1983-84-85-86	
1987.....	20	1983.....	18
1988.....	18	1984.....	33
1989.....	6	1985.....	35
		1986.....	26

III. ASPECTOS POLÍTICOS.

Por mi actual condición de Magistrado, tengo ciertas limitaciones frente al accionar político, pero ello no me inhibe —sólo con un propósito informativo— a hacer un ligerísimo desarrollo del pensamiento político del país en los últimos 15 años.

1. En el programa del licenciado Daniel Oduber Quirós, 1974-1978, se establecían —entre otros—, los siguientes puntos:

a) Asegurar la plena vigencia de la libertad sindical;

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"

b) Impulsar y ampliar el régimen de negociación y contratación colectiva.¹⁰

Efectivamente en ese período de gobierno se suscribieron bastantes convenciones de trabajo, no había entrado en vigencia ni la Ley General de Administración Pública, ni la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria y se pensaba que el artículo 62 de la Constitución Política, daba margen suficiente para suscribir tales instrumentos colectivos de naturaleza laboral.

2. En el Gobierno del licenciado Rodrigo Carazo Odio, 1978-1982, se programó el "estímulo al sindicalismo y la promoción de los pactos colectivos de trabajo".¹¹

En este período presidencial, entró en vigencia la Ley General de la Administración Pública, lo que tiene íntima relación con todos los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, que dejamos analizados supra y se intensifica el proceso inflacionario.

3. Por otra parte, el programa de Gobierno de don Luis Alberto Monge Álvarez, 1982-1986, "Volvamos a la Tierra", formulaba como uno de sus objetivos: "Estimular el sindicalismo democrático como un medio no político de las clases trabajadoras para defender su legítimo interés por contribuir a la democratización y mayor desarrollo económico y social por medio del diálogo y la negociación racional".¹²

El aspecto del programa de Gobierno más relevante de la política de Monge Álvarez, fue la creación del llamado SEL o *Sector de Economía Laboral* con el ahorro y directa participación de los trabajadores del país, así como de los empresarios y empleados públicos (Estado, sus empresas e instituciones). Este programa no fructificó y el SEL no entró en vigencia.

4. El programa de Gobierno del Dr. Óscar Arias Sánchez, 1986-1990, fue claro en cuanto a que seguiría las metas aprobadas en el II Congreso Nacional del Partido Liberación Nacional, donde se incluían regulaciones sobre las convenciones colectivas para el sector público, pues la negociación colectiva en la empresa privada, en todas las administraciones, había permanecido inalterable y así lo está desde el 15 de setiembre de 1943. Es fácil re-

cordar que el doctor Arias Sánchez, contó en su administración con dos figuras jurídicas que prácticamente le imponían una conducta a seguir en su Gobierno, que fue la Ley General de la Administración Pública y la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria (1978 y 1982, respectivamente). En esta administración, se preparó por una comisión de juristas coordinados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social un proyecto de Código de Trabajo; por prácticamente el mismo grupo de laboralistas, que prepararon las base para los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria y el Consejo de Gobierno del 22 de octubre de 1986, y la misma comisión de estudiosos del Derecho de Trabajo, participó en la redacción de dos anteproyectos de ley, que regulaban la negociación colectiva en el sector público, pero que no fueron presentados, ni siquiera aprobados como definitivos por este Gobierno, a la Asamblea Legislativa, lo que también sucedió con el *Proyecto de Código de Trabajo*. Recordemos que el Gobierno actual tenía otras metas, también importantes, como la paz del área centroamericana y el programa de viviendas populares.

Con el único deseo de informar, transcribo a continuación el esquema de los referidos anteproyectos, que alude al mismo tema de la negociación colectiva y cuya única diferencia es el alcance de sus regulaciones ya que, el primero limita sus efectos al *sector público*, entendiendo por tal, las instituciones descentralizadas, las corporaciones municipales y las empresas públicas estatales y el segundo, es mucho más amplio, toda vez que, la cobertura del *sector público sería*, la administración pública integrada por los poderes públicos, las instituciones de Derecho Público, autónomas o descentralizadas, con excepción de las municipalidades y las universidades públicas, así como a las empresas del Estado y sus instituciones.

A continuación desarrollaremos, aquellos dos intentos, de regular la negociación colectiva en el sector público:

ALTERNATIVA NÚMERO UNO:

Estructura del anteproyecto de ley de negociación colectiva en el sector público descentralizado.

10. Programa de Gobierno, 1974-1978, págs. 96-97.

11. Programa de Gobierno, 1978-1982, pág. 98.

12. Volvamos a la Tierra-Programa de Gobierno, 1982-1986, pág. 66.

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"

(Borrador para la discusión interna en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

- Artículo 1. Objetivo de la ley.
- Artículo 2. Cobertura de la ley. Alcances del término sector público descentralizado.
- Artículo 3. Pacto colectivo. Alcances del término.
- Artículo 4. Comisión de Negociación Colectiva del Sector Público Descentralizado. Integración y Ubicación Institucional.
- Artículo 5. Sesiones de la comisión.
- Artículo 6. Quórum y votaciones de la comisión.
- Artículo 7. Subcomisiones. Tareas y funciones.
- Artículo 8. Secretaría Técnica de la Comisión.
- Artículo 9. Funciones de la comisión.
- Artículo 10. Negociación colectiva a nivel de institución o empresa.
- Artículo 11. Negociación colectiva a nivel nacional.
- Artículo 12. Negociación de arreglos directos.
- Artículo 13. Contenido de los pactos colectivos.
- Artículo 14. Vigencia de los pactos colectivos.
- Artículo 15. Prórroga del pacto colectivo.
- Artículo 16. Denuncia del pacto colectivo.
- Artículo 17. Alcances de las normas y directrices relativas al empleo.
- Artículo 18. Exclusión de los representantes institucionales de los beneficios de los pactos colectivos.
- Artículo 19. Delegaciones sindical e institucional. Integración y poderes.
- Artículo 20. Prohibición de que el representante laboral en la junta directiva del ente participe como integrante de la delegación institucional.
- Artículo 21. Suscripción del pacto colectivo.
- Artículo 22. Inicio de la negociación colectiva.
- Artículo 23. Duración de la negociación colectiva.
- Artículo 24. Depósito de los pactos colectivos.
- Artículo 25. Obligación de agotar la vía administrativa.
- Artículo 26. Jurisdicción laboral.
- Artículo 27. Sentencias del tribunal. Obligatoriedad y duración.
- Artículo 28. Carácter de la ley. Fuentes supletorias.
- Artículo 29. Reglamento de la ley.
- Artículo 30. Vigencia de la ley y derogatoria de leyes opuestas.

- Artículo 2. Cobertura de la ley. Alcances del término sector público.
- Artículo 3. Pacto colectivo. Alcances del término.
- Artículo 4. Comisión de Negociación Colectiva del Sector Público. Integración y ubicación institucional.
- Artículo 5. Sesiones de la comisión.
- Artículo 6. Quórum y votaciones de la comisión.
- Artículo 7. Subcomisiones. Tareas y funciones.
- Artículo 8. Secretaría Técnica de la Comisión.
- Artículo 9. Funciones de la comisión.
- Artículo 10. Negociación colectiva a nivel de poder, de institución o de empresa.
- Artículo 11. Negociación colectiva en el Poder Ejecutivo.
- Artículo 12. Negociación de arreglos directos.
- Artículo 13. Contenido de los pactos colectivos.
- Artículo 14. Vigencia de los pactos colectivos.
- Artículo 15. Prórroga del pacto colectivo.
- Artículo 16. Denuncia del pacto colectivo.
- Artículo 17. Alcances de las normas y directrices relativas al empleo.
- Artículo 18. Exclusión de los representantes institucionales de los beneficios de los pactos colectivos.
- Artículo 19. Delegaciones sindical e institucional. Integración y poderes.
- Artículo 20. Prohibición de que el representante laboral en la junta directiva del ente participe como integrante de la delegación institucional.
- Artículo 21. Inicio de la negociación colectiva.
- Artículo 22. Duración de la negociación colectiva.
- Artículo 23. Suscripción del pacto colectivo.
- Artículo 24. Depósito de los pactos colectivos.
- Artículo 25. Obligación de agotar la vía administrativa.
- Artículo 26. Jurisdicción laboral.
- Artículo 27. Sentencias del tribunal. Obligatoriedad y duración.
- Artículo 28. Carácter de esta ley. Fuentes supletorias.
- Artículo 29. Reglamento de la ley.
- Artículo 30. Vigencia de la ley y derogatoria de leyes opuestas.

ALTERNATIVA NÚMERO DOS:

Estructura del anteproyecto de ley de negociación colectiva en el sector público. (Borrador para la discusión del Consejo de Gobierno).

- Artículo 1. Objetivo de la ley.

Ni el Consejo de Gobierno, y ni siquiera el Ministerio de Trabajo, han tenido, ninguno de los dos proyectos, como definitivos, ya que, ni siquiera han sido objeto de estudio y menos aprobación.

5. Obviamente, el licenciado Rafael Ángel Calderón Fournier, en la segunda parte del Programa de Gobierno que pretendía ser para 1986-1990, llamado "El Nuevo Pacto Social", proponía usar el

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"

diálogo como instrumento de paz social, promoviendo y utilizando la negociación sincera y oportuna, con la mediación de las autoridades de Gobierno.¹³

6. Desde luego, que el mismo licenciado Calderón Fournier y el doctor Carlos Manuel Castillo Mo-

rales, tienen sus propios programas de Gobierno para el período presidencial, 1990-1994, sobre lo cual, por ser una expectativa de orden político, ni siquiera analizaremos. San José, 28 de setiembre de 1989.

13. Programa de Gobierno 1986-1990, II parte, pág. 14.