

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



RESUMEN DE UN ARBITRAJE

LIC. MARIO A. GUTIÉRREZ Q.

Resumen del arbitraje promovido por el Poder Ejecutivo, el Banco Nacional de Costa Rica y el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica (SEBANA) ante la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia.

En el Banco Nacional de Costa Rica, Institución autónoma del Estado que por disposición constitucional goza de independencia en materia de administración, legalmente existe y funciona una organización sindical activa, denominada Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica (SEBANA). El Banco y el Sindicato, desde hace muchos años negociaron y firmaron una convención colectiva de trabajo, instrumento laboral que fue depositado y homologado en el Ministerio de Trabajo.

Cuando ambas partes, el Banco y SEBANA, suscribieron la segunda reforma a la quinta convención colectiva de trabajo, el 24 de mayo de 1982, pactaron en el artículo 59 que "el Banco estudiará cada año, antes del mes de setiembre, con participación del Sindicato, la escala de sueldos, a fin de reajustarla si la elevación del costo de la vida lo justifica. Sin embargo, si dentro de dicho periodo se decretare un aumento general de salarios, las partes se reunirán para negociar su incidencia en la escala de sueldos en vigencia. Convenido el aumento, el reajuste entrará en vigencia a partir de la fecha que determinen las partes".

Durante el transcurso de 1983, luego de que SEBANA presentó ante el Juzgado Segundo de Trabajo un conflicto colectivo de carácter jurídico por incumplimiento patronal de la convención colectiva, ambas partes negociaron el reajuste de salarios que contempla ese artículo 59 de comentario, y llegaron a un arreglo definitivo sobre el particular el 30 de julio de ese año de 1983.

La Gerencia del Banco gestionó la aprobación presupuestaria necesaria para dar contenido económico a ese reajuste salarial convenido, en el curso de la cual la Autoridad Presupuestaria, órgano de definición y adopción de políticas de inversión y gasto en el sector público, de previo a tomar decisión, solicitó el criterio de la Procuraduría General de la República, dependencia esta que emitió dictamen negativo en cuanto a la procedencia jurídica de dicho reajuste salarial.

Los empleados del Banco fueron a la huelga, y el movimiento fue declarado ilegal por los tribunales de trabajo. Ante la situación existente el Poder Ejecutivo designó entonces una comisión, integrada por uno de los vicepresidentes y el Ministro de Trabajo, que en asocio de representantes del Banco (el Presidente de la Junta Directiva y el Gerente General), y de SEBANA (el Secretario General), llegaron a un acuerdo que permitió el levantamiento del movimiento de huelga, para lo que se asumió el compromiso de no tomar represalias ni contra los empleados del Banco, ni contra los dirigentes sindicales, por su participación en la huelga. Al mismo tiempo las tres partes, con fundamento en disposiciones del Código de Procedimientos Civiles, llegaron al acuerdo de someter el diferendo presentado a arbitraje ante la Corte Plena. En el documento que se firmó el 7 de octubre de 1983 se consignaron como puntos a ser arbitrados por la Corte los siguientes dos:

1) prevalencia de las normas convencionales (artículo 59 de la convención colectiva de trabajo) sobre la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, la norma general 98 de la Ley de Presupuesto para 1983, artículos 43, 62 y 188 de la Constitución Política, y 3 y concordantes de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional; y

2) que el Banco Nacional, en consecuencia, está obligado a cumplir, en los términos en que se pactó, el arreglo salarial firmado con SEBANA el 30 de julio de 1983.

En este mismo documento las partes se comprometieron "a acatar en todos sus extremos el laudo arbitral que dictará oportunamente la Corte Suprema de Justicia, lo anterior en apego al principio de legalidad vigente".

Además se acordó efectuar un adelanto salarial a los empleados del Banco Nacional, de conformidad con el reajuste convenido, el cual quedó garantizado con el fondo de garantía y jubilaciones de tal personal.

El compromiso arbitral, de acuerdo con lo expuesto, fue suscrito por el Presidente de la República y el Ministro de Justicia por el Poder Ejecutivo, el Gerente General por el Banco, y el Secretario de la Junta Directiva por SEBANA, y literalmente señala que tiene por objeto concreto "dirimir la discordia surgida entre el Poder Ejecutivo, y el Banco Nacional de Costa Rica, y el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica (SEBANA), relacionada con la prevalencia de las normas en cuanto a la aplicación de una norma convencional (artículo 59 de la segunda reforma a la quinta convención colectiva de trabajo suscrita por el Banco Nacional de Costa Rica y su Sindicato SEBANA) en relación con las disposiciones legales de la Ley N° 6821 del 19 de setiembre de 1982 y la norma presupuestaria N° 98 de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Fiscal y por Programas para el Ejercicio Fiscal de 1983, y artículos 43, 62 y 188 de la Constitución Política y artículo 3 y concordantes de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional".

Con base en los términos del artículo 404 del Código de Procedimientos Civiles las partes designaron a la Corte Plena, integrada por sus diecisiete magistrados, para que actuara como árbitro iuris en única instancia y sin recurso alguno.

El compromiso arbitral suscrito contiene una relación tanto de hechos en que las partes están de acuerdo, como de otros hechos en que las partes no están de acuerdo, las pretensiones de cada parte (el Banco, SEBANA, y el Poder Ejecutivo), y contemplaba un término de dos meses para que la Corte dictara la resolución arbitral que correspondiera.

El compromiso arbitral en cuestión fue presentado a la Corte el 7 de octubre de ese año 1983, y ya el 25 de ese mismo mes la Corte tomó un acuerdo en el siguiente sentido: "No ha lugar a dar curso a la presente demanda mientras la Asam-

blea Legislativa no autorice al Poder Ejecutivo para someter el asunto a arbitraje y no se dicte una ley que dé competencia a la Corte, en el caso concreto, para actuar como Tribunal arbitral". Se justificó esa decisión por una parte en el hecho de que el artículo 404 del Código de Procedimientos Civiles sólo autoriza a los Tribunales Civiles para actuar como árbitros, no teniendo ese carácter la Corte, y por la otra, que el Poder Ejecutivo requería de autorización legislativa para someter a arbitraje sus diferencias patrimoniales.

Mediante Ley N° 6933 del 22 de noviembre de 1983 se otorgó competencia a la Corte para que actuara como Tribunal arbitral en este asunto, y por acuerdo legislativo N° 2327 del 10 de noviembre, tomado por el Directorio de la Asamblea Legislativa, se autorizó al Poder Ejecutivo a someter la diferencia a arbitraje.

Fue así, entonces, como el 22 de diciembre siguiente la Corte se tuvo por investida como Tribunal arbitral, y otorgó a las partes quince días para que formularan sus pretensiones, hicieran sus alegatos y ofrecieran la prueba documental del caso, y comisionó para tales efectos al Juzgado Primero de Trabajo de San José.

Posición y argumentos que cada parte sostuvo en el curso de la audiencia que el Juzgado Primero les otorgó:

SEBANA.

1) constitucionalmente está garantizada la posibilidad de que toda persona termine o resuelva sus diferencias patrimoniales por medio de árbitros (artículo 43). El conflicto presentado, originado en un reajuste salarial, es una diferencia típicamente de naturaleza patrimonial;

2) el Banco Nacional, en tanto institución autónoma del Estado, constitucionalmente goza de independencia administrativa, y solo está sujeta a la ley en materia de gobierno;

3) la Carta Magna otorga fuerza de ley a las convenciones colectivas de trabajo que con arreglo a la ley se concierten entre patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados. Por lo tanto el artículo 59 de la convención colectiva de trabajo suscrita por el Sindicato y el Banco, así como el reajuste salarial convenido, son normas que tienen fuerza de ley;

4) la propia Ley General de la Administración Pública, al establecer la jerarquía de las normas, en primer término contempla la Constitución Política, luego los tratados internacionales y normas de la comunidad centroamericana, y en tercer lugar "las leyes y demás actos con valor de ley",

dentro de los cuales necesariamente hay que incluir a las convenciones colectivas de trabajo;

5) que en todo caso la convención colectiva de trabajo suscrita por el Banco y SEBANA es anterior a la vigencia de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, por lo que sus disposiciones jurídicamente constituyen verdaderos derechos adquiridos; y

6) la Autoridad Presupuestaria, de acuerdo con su propia ley, debe formular directrices en materia de política presupuestaria para el sector público, en concreto en sus aspectos relativos a inversión, endeudamiento y SALARIOS. Tales directrices requieren siempre de su previa aprobación por parte del Presidente de la República, en consulta con el Consejo de Gobierno, aspecto formal que en el caso no se había dado, además de que la Autoridad Presupuestaria, en materia salarial, así lo dispone su propia Ley constitutiva, tiene que respetar "las normas que al efecto señalen los convenios internacionales de trabajo, las convenciones y convenios colectivos de trabajo celebrados entre los representantes del Estado, sus Instituciones o empresas y las organizaciones sindicales", e igualmente tiene que respetar los derechos adquiridos.

BANCO NACIONAL.

1) El reajuste salarial convenido con SEBANA es legalmente válido y procedente al amparo de lo que disponen los artículos 62 de la Constitución Política (convenciones colectivas con rango de ley) y 9 de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria (respeto de los convenios internacionales, convenios y convenciones colectivas y derechos adquiridos);

2) las directrices que emite la Autoridad Presupuestaria no son de aplicación al Banco toda vez que sólo el Banco Central, su superior jerárquico, podría hacerlo;

3) por carencia, en las pretendidas directrices provenientes de la Autoridad Presupuestaria en materia salarial, de las formalidades requeridas para su existencia como tales (no fueron aprobadas por el Presidente de la República en consulta con el Consejo de Gobierno, ni publicadas en el Diario Oficial La Gaceta); además, en todo caso, la Autoridad Presupuestaria tendría que respetar lo dispuesto en la convención colectiva; y

4) el Código de Trabajo dispone que en caso de conflicto entre las leyes laborales con cualesquiera otras predominan las primeras.

PODER EJECUTIVO.

En el sector público no pueden suscribirse convenciones colectivas de trabajo:

1) porque los servidores públicos no están vinculados con la Administración al amparo de una relación de trabajo, sino por un régimen de servicio público de naturaleza estatutaria. La intención que existió al presentarse el proyecto de creación del Régimen de Servicio Civil fue que el mismo se aplicara a la totalidad de los entes públicos estatales, por lo que si bien la aprobación constitucional lo limitó al Poder Central, jamás con ello se alteró el espíritu inicial, por lo que el término Estado que contiene la Constitución tiene que entenderse referido tanto al Poder Central como a las instituciones descentralizadas. Así la institución de la convención colectiva es incompatible con ese régimen estatutario o de servicio público, posición que quedó ratificada con la promulgación de la Ley General de la Administración Pública;

2) porque si bien el artículo 62 de la Constitución Política confiere fuerza de ley a las convenciones colectivas de trabajo que se concierten entre patronos y sindicatos de trabajadores, el término patrono se refiere, exclusivamente, a los patronos particulares, ya que los patronos públicos están regulados por aparte, en los numerales 191 y 192, que establecen la relación de empleo público;

3) porque los convenios de la OIT números 87, sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, y 98, sobre aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, ratificados por Costa Rica, no contienen ninguna norma que autorice la suscripción de convenciones colectivas de trabajo en el sector público;

4) porque la Administración Pública en general se encuentra sometida al principio de legalidad propio del Derecho Administrativo, lo que le impide tanto suscribir convenciones colectivas como reformar las ya suscritas;

5) porque las juntas directivas de las instituciones descentralizadas no pueden disponer libremente de los recursos económicos por impedírsele ese principio de legalidad; y

6) porque cualquier ley promulgada formalmente prevalece sobre las convenciones colectivas de trabajo. El asignar fuerza de ley a las convenciones colectivas no implica que dichos instrumentos colectivos tengan valor de ley, ya que esas convenciones deben respetar y adaptarse a

la ley. En el caso concreto no podría pactarse en el sector público en contra de la norma general N° 98 del Presupuesto para 1983 que establecía: "Los organismos e instituciones descentralizadas, las dependencias y entes adscritos a los ministerios, y las empresas estatales no podrán conceder a sus funcionarios, ni al personal que se nombre con cargo al patrimonio o fondos no aprobados por la Asamblea Legislativa, sumas mayores a las acordadas por el Poder Ejecutivo para los servidores comprendidos en el Régimen de Servicio Civil, por revaloraciones, reasignaciones, y reestructuración de clases de puestos, modificación de clases de puestos, o modificación de escalas de incentivos salariales".

Expuestas en la forma anterior la posición que cada parte asumió, debo recalcar que la Corte, durante el curso del arbitraje, suspendió la resolución que debía dictar hasta tanto no se hubiere pronunciado sobre un recurso de inconstitucionalidad que se había incoado en contra de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria.

Es también importante tener presente, además, que el 3 de mayo de 1984 la Corte declaró inconstitucional la norma general N° 98 del Presupuesto de 1983, en todo lo que comprendía a las instituciones autónomas, por considerar que tal disposición presupuestaria era contraria a los artículos 121, inciso 11, y 176 de la Constitución Política. Esta norma 98, como se recordará, era precisa y concretamente una de las disposiciones que a juicio del Poder Ejecutivo impedían al Banco negociar salarios con SEBANA en suma mayor a la acordada por el propio Poder Ejecutivo. Habiéndose declarado inconstitucional esa norma 98 la Corte, en el por tanto de su fallo arbitral, omitió pronunciamiento sobre el particular, tal y como se le había solicitado en el compromiso suscrito por las tres partes.

Fue el 14 de junio de 1984 que la Corte resolvió el fondo del asunto sometido a su decisión, y en esa oportunidad arribó a la siguiente conclusión: "Lo pactado en el artículo 59 de la segunda reforma a la quinta convención colectiva de trabajo, suscrita entre el Banco Nacional de Costa Rica y su Sindicato (SEBANA) debe ser respetado por la Autoridad Presupuestaria, y a ésta sólo le corresponde velar porque el respectivo acuerdo de fijación de salarios se ajuste a lo prescrito en la norma convencional pactada".

Diferentes consideraciones de importancia consignó la Corte al dictar ese fallo arbitral para dar fundamento a la conclusión a la que finalmente

llegó en este asunto. De ella enumeraré a continuación las siguientes:

1) Es legalmente posible y válida la suscripción de convenciones colectivas de trabajo en el sector público. Literalmente sobre el particular la Corte expresó:

a) "ni la aplicación del Derecho Administrativo, cuando ello proceda, ni el principio de legalidad, son obstáculos para la suscripción de tales convenciones. En Costa Rica, si bien es cierto no existe ley que expresamente las autorice, y regule, su suscripción sí tiene fundamento legal y ha sido reconocida expresamente por el legislador";

b) "en el capítulo de ese Código (el de trabajo) sobre convenciones colectivas de trabajo, en sus artículos 54 y 55 que las define y les otorga fuerza de ley, no se hace ninguna referencia exclusiva a los patronos particulares ni se excluye expresamente a los servidores del Estado. Sólo el artículo 56 le impone a los patronos particulares la obligación de celebrar estas contrataciones, lo que implícitamente las deja como facultativas en el sector público";

c) "la aplicación del artículo 14 del Código citado (el de Trabajo), en relación con los artículos 578 y 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, sí tienen buen fundamento jurídico"; y

d) realizando una última referencia a la Ley 5573 de 1974, que modificó el Código Municipal para permitir la reforma del presupuesto ordinario de tales entidades para aumentar los sueldos como consecuencia de la suscripción de una convención colectiva de trabajo, y al artículo 9 de la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, también la Corte expresó "que el legislador ha reconocido las convenciones colectivas de trabajo en el sector público";

2) La Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria no revoca las normas convencionales pactadas, sean las anteriores a su promulgación, pero las posteriores así como sus reformas sí tienen que ajustarse a ese ordenamiento jurídico. "XI. Si se estimare que la Ley 6821 de 1982, de creación de la Autoridad Presupuestaria, es de orden público, cabría analizar si la vigencia de esa ley revoca las normas convencionales pactadas; pero ello resulta innecesario en el presente caso porque la propia ley, en su artículo 9 dice que en materia de salarios la Autoridad Presupuestaria debe respetar las convenciones y convenios colec-

tivos de trabajo, celebrados entre los representantes del Estado, sus instituciones o empresas, y las organizaciones sindicales. Desde luego, debe entenderse de acuerdo con lo expuesto, que esas normas así como sus reformas deben ajustarse a la ley misma, porque si el artículo 1 faculta a la Autoridad Presupuestaria para formular directrices de la Política Presupuestaria del sector público, esas directrices deben ser respetadas por quienes suscriben la convención. De otra manera resulta contradictorio que se le faculte a formular directrices así como 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 prevalecerán sobre las disposiciones legales”;

3) La promulgación y vigencia de la Ley General de la Administración Pública no alteró o modificó la esencia de las relaciones laborales existentes en el sector público, en donde complementándose y armonizándose deben aplicarse tanto el Código de Trabajo como esa Ley General de la Administración Pública.

La Corte se expresó así:

a) “VI. Se ha sostenido que a partir de la vigencia de la Ley de Administración Pública, los servidores públicos quedaron sometidos al Derecho Administrativo y no al Código de Trabajo. Que la relación privada es contractual y se aplica el Código dicho (de Trabajo) y la relación pública es estatutaria, situación en que rige la correspondiente ley. Pero no parece que nuestro legislador al emitir dicha ley (General de la Administración Pública), hubiera tenido en mente una división tan profunda y trascendental, que deja en desprotección y sin legislación adecuada a muchos sectores de la Administración, máxime cuando el criterio de Administración es tan amplio que comprende no sólo al Estado sino a todos los entes públicos. Por el contrario, lo correcto es entender que el legislador siempre tuvo en consideración la vigencia y aplicación del artículo 14 del Código de Trabajo, como ley de orden público, que ordena sujetar a sus disposiciones a todas las empresas, explotaciones o establecimientos de cualquier naturaleza, públicos o privados”; y

b) enumerando algunas, pero reconociendo la promulgación y vigencia de una variada serie de leyes parciales que regulan las relaciones existentes entre la Administración y su personal, aparte del Estatuto de Servicio Civil que se aplica al caso del Poder Ejecutivo, la Corte sostuvo que “esta variedad de leyes, de contenido parcial, e incompleto, llevan a la conclusión de que no es posible,

sólo aplicar la ley (General de la Administración Pública) y el Derecho Administrativo al servidor público, con exclusión del Código de Trabajo, sino que deben complementarse y en consecuencia armonizar las disposiciones legales, y de allí que sean de aplicación las normas relativas a las convenciones de trabajo”.

4) Las convenciones colectivas de trabajo están sometidas a la Ley: la existencia del Estatuto de Servicio Civil no es obstáculo para que se negocien convenciones colectivas, pero por la vía convencional no se puede dejar sin efecto ese Estatuto. “Las convenciones colectivas de trabajo, tanto en el sector público como en el privado, se encuentran sometidas a la ley, de manera que la existencia de un Estatuto de Servicio Civil, ni es obstáculo para negar la posibilidad de la convención colectiva en el sector público, aunque constituya una seria limitación, ni puede dejarse el Estatuto sin efecto, total o parcialmente, por medio de cláusulas convencionales”.

5) Tradicionalmente en Costa Rica en el sector público se ha negociado colectivamente, y como consecuencia de ello se han suscrito convenciones colectivas de trabajo, lo cual es aceptado por la doctrina. “VII. Las autoridades costarricenses han permitido y suscrito durante muchos años convenciones colectivas de trabajo; esta tradición costarricense, está de acuerdo con la mejor doctrina, como aseguradora de la paz social, fruto de la negociación entre las partes. De manera que, esa costumbre, sirve como norma no escrita, para interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento escrito”.

6) Las cláusulas normativas de la convención colectiva son leyes en el sentido amplio de la palabra en tanto rigen para terceros ajenos a su elaboración, pero están subordinadas al ordenamiento jurídico de origen estatal directo. Reconociendo la Corte expresamente que en los convenios colectivos hay tres tipos de cláusulas o estipulaciones, a saber: **NORMATIVAS**: “de forzosa aplicación no sólo a los sujetos pactantes sino también a los otros a quienes se haya extendido el convenio”; **OBLIGATORIAS**: “las que obligan sólo a los sujetos pactantes”; y, **DE GARANTÍA**: “para asegurar el cumplimiento de las anteriores”, se sostiene lo siguiente: “Las cláusulas normativas son leyes en el sentido amplio de la palabra, no sólo porque no pueden ser incumplidas por las partes, lo que es una característica también de la obligacional, sino además porque ampara a terceros ajenos a la elaboración, por eso se dice que tienen los efectos de una ley, pero no pueden

considerarse como expresión de la soberanía estatal, sino del grupo social, de allí que están subordinadas a la ley de origen estatal directo".

7) La negociación colectiva en materia de salarios en el sector público está condicionada por la Ley de Creación de la Autoridad Presupuestaria, las políticas económico-sociales del Estado, la moral y el orden público, pero en la interpretación tanto de las normas sobre convenciones colectivas de trabajo, como de las cláusulas pactadas, debe predominar, fundamentalmente, el interés de los trabajadores y la conveniencia social. "X. Las cláusulas convencionales en el sector público de-

ben 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. No pueden las normas convencionales ser tampoco contrarias a la moral ni al orden público (art. 28 de la Constitución Política). . . En la interpretación de las normas relativas a las convenciones colectivas de trabajo, así como en cuanto a las cláusulas pactadas debe predominar fundamentalmente el interés de los trabajadores y la conveniencia social (artículo 17 del Código de Trabajo)".
