

# *Arreglos directos y comités permanentes de trabajadores desde la perspectiva de la libertad sindical en Costa Rica*

Mauricio Castro Méndez (\*)

## Índice

### Introducción

### II. Sobre la libertad sindical

### III. El solidarismo como antecedente del problema

### IV. Estudios técnicos de la OIT sobre negociación colectiva y arreglos directos

### V. Naturaleza jurídica de la convención colectiva de trabajo y del arreglo directo

### VI. ¿Cuándo se está en presencia de un conflicto de trabajo?

### VII. Naturaleza jurídica de los titulares de la convención colectiva y del arreglo directo

### VIII. Costa Rica: sistema dual o unitario de representación colectiva

### IX. El proyecto de reforma procesal laboral

#### 9.1 Extensión de las competencias sindicales en el proyecto de reforma procesal laboral

#### 9.2 Competencias de los comités permanentes de trabajadores en el proyecto de reforma procesal laboral

#### 9.3 Naturaleza jurídica de los comités permanentes de trabajadores el proyecto de reforma procesal laboral

#### 9.4 El acuerdo entre el sector empresarial y el sector sindical

#### 9.5 Naturaleza jurídica de los arreglos directos en el proyecto de reforma procesal laboral

### X. Conclusiones y recomendaciones

### XI. Bibliografía

---

(\*) Coordinador de Asesoría Legal ANEP.

## Introducción

Los riesgos que para la libertad sindical y la negociación colectiva, se derivan de los denominados “arreglos directos” han sido señalados tanto por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendación, como por la Comisión de Normas de la Conferencia Internacional de Trabajo. De forma sistemática los órganos de control de la OIT han señalado que Costa Rica debe atender la temática de los arreglos directos y los comités permanentes de trabajadores, en concordancia con los principios y normas sobre libertad sindical. Al efecto la OIT ha abordado este asunto tanto por medio de estudios de expertos independientes, como por sus propios mecanismos de control y seguimiento normativo.

En Costa Rica se debate sobre cuál debe ser la forma adecuada de establecer un marco normativo en esta materia de conformidad con, de los principios de la libertad sindical y, conforme los convenios ratificados por el país, tanto para el sector público como para el privado. Sin embargo, es necesario profundizar el análisis sobre estos institutos laborales. Con la finalidad de contribuir a la discusión y la toma de decisiones por parte de las organizaciones laborales y las diferentes entidades que intervienen en el proceso.

Por ello es importante elaborar un análisis sobre los arreglos directos y los comités permanentes de trabajadores, incluyendo su naturaleza jurídica, la regulación y jurisprudencia existentes en Costa Rica, desde la perspectiva de la libertad sindical, y también la propuesta de regulación que al efecto establece el proyecto de ley denominado “Reforma Procesal Laboral” (expediente legislativo 15.990).

Al igual que ha sucedido con las asociaciones solidaristas, una parte del sector empleador ha planteado que estas figuras son producto de la “excepcionalidad costarricense”. Sin embargo, en cualquier manual de derecho laboral colectivo, así como en la legislación comparada, se encontrarán figuras como éstas, aunque con regulaciones diversas. En todo caso, este tipo de institutos deben someterse a la normativa internacional (y nacional), así como a la jurisprudencia internacional (y nacional) en materia de protección de la libertad sindical.

Así, es necesario analizar la regulación y la práctica costarricense en materia de comités permanentes de trabajadores y de arreglos directos, a la luz de la conceptualización de la libertad sindical.

Para comprender este fenómeno es menester partir del solidarismo como antecedente del problema;

entender cuáles han sido las conclusiones de los diversos estudios elaborados al respecto en el marco de la OIT; y distinguir la diversa naturaleza jurídica del arreglo directo frente a la negociación colectiva, y de los comités permanentes frente a los sindicatos.

## II. Sobre la libertad sindical

Históricamente la libertad sindical ha pasado por diversas etapas, desde su prohibición y penalización, hasta su reconocimiento jurídico, pasando por la tolerancia. Sin embargo, más que un análisis de esa evolución histórica, resulta relevante señalar que estamos en presencia de un concepto que ha ido evolucionando con el tiempo y, tal y como señala Ermida, “mientras en sus orígenes se refería apenas al reconocimiento del derecho de los individuos a constituir sindicatos, actualmente posee un contenido complejo, incluyendo derechos positivos (de hacer) y negativos (de no hacer), individuales y colectivos, etc.” (1985, p. 29)

Siguiendo a este autor (Ermida, 1985), podemos esquematizar el contenido de la libertad sindical a partir de un ámbito individual y de un ámbito colectivo de la siguiente forma:

**a. Un ámbito individual.** Este primer ámbito requiere que la persona trabajadora no sufra represalias o discriminación por afiliarse o constituir un sindicato, y que una vez afiliado a un sindicato, pueda realizar actividades sindicales. Este ámbito incluye:

1. libertad sindical positiva: derecho a afiliarse o a constituir sindicatos ;
2. libertad sindical negativa: derecho a desafiliarse o no constituir sindicatos ;
3. derecho a la acción sindical: derecho a ejercer actividades sindicales como participar en asambleas y otros similares.

**b. Un ámbito colectivo,** que incluye:

1. **libertad sindical frente al Estado:** que incluye:
  - 1.1. la autonomía sindical (no intervención estatal para constituir y disolver sindicatos, darse su propia reglamentación interna, la existencia de pluralidad sindical, elegir sus propias autoridades, etc.)
  - 1.2. el derecho a constituir federaciones y confederaciones nacionales e internacionales;
  - 1.3. el derecho de darse su propio plan de



acción (lo cual incluye la negociación colectiva, el planteamiento y la participación en la solución de conflictos colectivos; el ejercicio de medios de presión como la huelga; y en general la participación en el sistema democrático)

2. **libertad sindical frente al empleador:** que incluye:
  - 2.1. el fuero sindical (protección para representantes sindicales);
  - 2.2. la prohibición de prácticas laborales desleales (que implican prácticas de discriminación contra el sindicato); y
  - 2.3. el principio de pureza (que garantiza que la organización sea autónoma y sin intervención ni interferencia del empleador)
3. **libertad frente a otras organizaciones sindicales:** que incluye:
  - 3.1. pluralidad sindical (derecho a que existan multiplicidad de organizaciones sindicales)
  - 3.2. determinación de normas para determinar la representatividad sindical (criterios para determinar la mejor representación de los intereses colectivos por parte de algún o algunos sindicatos frente a otros)

En el ámbito colectivo, algunos autores, como De la Cueva, plantean la existencia de lo que denominan la teoría triangular de la libertad sindical, según la cual, en ese ámbito existen tres componentes fundamentales: el derecho de organización, el derecho de negociación colectiva y la huelga. Así, señala este autor que:

“Creemos que la escisión del derecho colectivo del trabajo en tres instituciones, aunque se señale que persiguen una misma finalidad suprema, que es el bienestar inmediato de la clase trabajadora y de sus hombres y la creación de una sociedad futura en la que cese la explotación del hombre por el hombre, podría ocasionar, no obstante, que se declarasen independientes entre sí, de tal suerte que podría suprimirse alguna, como fue el caso de la huelga en la Italia fascista, con lo que se destruiría la esencia del derecho colectivo de trabajo. La supresión de la facultad libre de formar sindicatos destruiría la base del estatuto; la negación del derecho a la negociación y contratación colectivas colocaría a los sindicatos en estado de incapacidad total para la acción; y la prohibición de la huelga nos devolvería al siglo pasado, cuando la celebración de un contrato colectivo dependía del sentido caritativo del

empresario. En las hipótesis presentadas, lo único que subsistiría sería la caricatura del derecho colectivo.” (De la Cueva, 2007, p. 636 y 637)

Es por eso que se hace necesario partir de la naturaleza compleja de la libertad sindical, tanto en su ámbito individual como colectivo, ya que el cercenamiento de alguno de sus componentes implica el vaciamiento de esta libertad o la imposibilidad de su ejercicio. De cualquier forma, a pesar de que la concreción de la libertad sindical parte de su reconocimiento como un derecho humano fundamental, su expresión concreta dependerá del marco normativo (nacional e internacional) que un país determinado haya asumido.

En Costa Rica, la Constitución Política señala al respecto que:

“Artículo 60.- Tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales.”

Según la ley son organizaciones permanentes de trabajadores o patronos, que representan y defienden sus intereses de clase, económicos y sociales (339).

“Artículo 339.- Sindicato es toda asociación permanente de trabajadores o de patronos o de personas de profesión u oficio independiente, constituida exclusivamente para el estudio, mejoramiento y protección de sus respectivos intereses económicos y sociales, comunes.”

La principal función del sindicato es la autotutela de sus intereses. En ese sentido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece:

“Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés

de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;”

Similar formulación plantea la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

“Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.”

El Protocolo de San Salvador establece:

“Artículo 8. Derechos Sindicales  
Los Estados garantizarán:

El derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. ...

El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley....”

Finalmente, la OIT, en el Convenio 87 sobre Libertad Sindical y la protección del derecho de sindicación, estableció que:

“Artículo 10

En el presente Convenio, el término organización significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores.”

La doctrina laboral ha señalado, en la misma dirección, que “sindicato puede ser definido como la organización permanente de trabajadores asalariados para la representación y defensa de sus intereses generales frente al empresario y sus organizaciones, y, eventualmente, frente a cualesquiera otros sujetos de carácter privado o público.” (Palomeque, 2009, p. 312; en igual sentido Plá, 1999, p. 23)

Las organizaciones sindicales son organizaciones permanentes que tienen como finalidad fundamental representar y defender los intereses colectivos de las personas trabajadoras (sindicatos de trabajadores) , o bien de las personas empleadoras (sindicatos de empleadores).

Los sindicatos poseen personería jurídica y tienen un estatuto que regula su funcionamiento conforme a las personas afiliadas hayan considerado oportuno y dentro del marco legal vigente. Ese estatuto plantea entre muchas otras cosas, el procedimiento de afiliación y desafiliación de las personas trabajadoras; cómo se eligen sus representantes, la duración de sus mandatos, cuáles son sus poderes legales y sus responsabilidades; quiénes pueden afiliarse y quiénes no, excluyendo a los representantes patronales para mantener la organización independiente; el régimen de financiamiento del sindicato basado en aportes de los trabajadores; cuáles son sus distintos órganos de discusión y toma de decisión, así como de gestión administrativa; cuáles son los derechos y obligaciones de las personas afiliadas al sindicato; cómo se manejan sus recursos; cuándo y cómo se presentan los informes de labores ante la afiliación para su valoración y para la rendición de cuentas; cómo se aprueban las negociaciones colectivas y las medidas de presión, y demás elementos propios de una organización laboral permanente.

El presente estudio está referido a los sindicatos de trabajadores. Por eso es necesario analizar los denominados “arreglos directos” y los “comités permanentes” a la luz de ese contenido complejo de la libertad sindical.

### III. El solidarismo como antecedente del problema

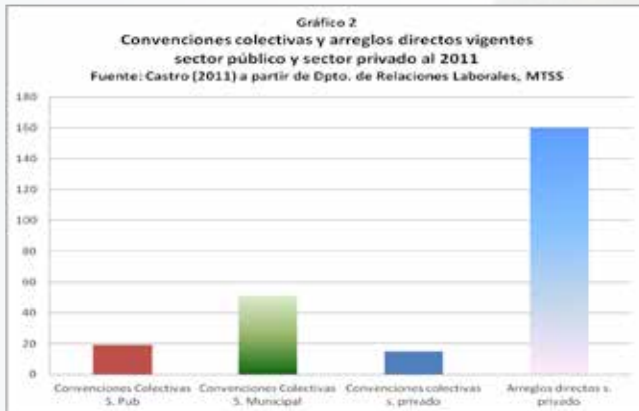
La combinación de ajuste económico y repercusiones de la guerra fría en América Central aumentó la conflictividad sociolaboral y produjo cambios en las relaciones entre gobierno, empresarios y sindicatos. En ese contexto se promulgó la ley de asociaciones solidaristas (ley número 6970 del 07 de noviembre de 1984) con el apoyo del gobierno, cámaras empresariales y la Escuela Social Juan XXIII de la Iglesia Católica. Se trata, según la ley, de organizaciones mutualistas de ahorro y crédito integradas por trabajadores/as y con participación de empleadores/as. Aunque en principio se trata de organizaciones complementarias a los sindicatos, en la práctica se les trató de atribuir



funciones de representación de intereses laborales de las personas trabajadoras, por lo que se convirtieron en un instrumento de política antisindical.



La promulgación de la ley de asociaciones solidaristas y su utilización antisindical tuvo un impacto directo en la utilización de la figura de los arreglos directos en detrimento de la negociación colectiva de trabajo. Nótese en el gráfico no. 1, como el crecimiento sostenido de las convenciones colectivas en el sector privado en el período 1967-1981, cae dramáticamente a partir del quinquenio 1982-1986, mientras que los arreglos directos crecen dramáticamente en ese sector a partir de este último quinquenio, durante el cual se promulgó la ley de asociaciones solidaristas.



En los últimos 3 años (2009-2011) se inscribieron en el Ministerio de Trabajo 155 arreglos directos, mientras que en los 3 años anteriores (2006-2008) se inscribieron 94 arreglos directos. En la actualidad se

encuentran vigentes 160 arreglos directos en el sector privado y tan solo 15 convenciones colectivas en ese sector, correspondiendo todas a convenciones de nivel de empresa, y, por lo tanto, con una población cubierta sumamente reducida (ver gráfico 2 y tabla 1)

<b>Tabla 1</b>	
<b>Convenciones colectivas de trabajo vigentes en el sector privado (a marzo del 2011)</b>	
1.-	Ingenio Taboga S.A. y Sitraica
2.-	Santerra S.A. y el Sindicato Democrático de Trabajadores de Golfito
3.-	Envases Industriales De Costa Rica (Envaco) y Stica
4.-	Chiriqui Land Company y Sitrachiri
5.-	Standard Fruit Company (Depto. de Operaciones Taller Terminal) y Sintrastafcor
6.-	Coopeguanacaste y Sitet
7.-	Corrugados Belén y Stica
8.-	Compañía Palma Tica S.A, Compañía Agrícola Coto del Norte S.A y Multiservicios y el Sindicato Democrático de Trabajadores de Golfito
9.-	Compañía Bananera Atlántica Ltda. (Departamento Portuarias de Limón) y Sintracobal
10.-	Servicios Logísticos del Carmen (Seldeca) Y Stpfll
11.-	Palma Tica, Interquepos y Ms Multiservicios Del Sur S.A., Planta Aceitera Coto 54 Y Sitradique
12.-	Corrugados Del Guardo y Stica
13.-	Ecoturismo Bananero S.A y Sitrap
14.-	Industria Cerámica Costarricense y Suntrac
15.-	Productos De Concreto y Sindicato de Trabajadores de Productos De Concreto

Fuente: Departamento de Relaciones de Trabajo, Dirección General de Asuntos Laborales, MTSS.

Del anterior cuadro queda claro que del total de las 15 convenciones colectivas existentes en el sector privado en Costa Rica, 9 están relacionadas con la producción bananera (sea en plantaciones, fábricas de cajas de cartón<sup>1</sup>, o servicios de transporte), 3 con otros sectores agrícolas (caña de azúcar y palma), 1 de servicios de electricidad, y 2 con la industria.

1 Ya que inicialmente eran exclusivamente de elaboración de cajas de cartón para las bananeras.

El conflicto entre sindicatos y asociaciones solidaristas por la disputa en la representación de los intereses económicos y sociales de las personas trabajadoras, formó parte de las denuncias sindicales a fines de la década de los 80 ante la Organización Internacional del Trabajo. La OIT integró una “misión de contactos directos” que llegó a la conclusión de que, más allá del objetivo mutualista que según la letra de la ley poseen las asociaciones solidaristas, estas han asumido funciones propias de las organizaciones sindicales por medio de los denominados “arreglos directos” y por medio de los “comités permanentes de trabajadores”, en detrimento de las convenciones colectivas de trabajo y de la organización sindical. Lo anterior, conjuntamente con una deficiente protección en contra de los actos antisindicales, y con una serie de ventajas económicas que la ley le otorga a las asociaciones solidaristas, condujo a un decrecimiento del movimiento sindical y por lo tanto implicaron una violación de los convenios internacionales sobre libertad sindical que Costa Rica ha ratificado.

Textualmente la conclusión de la OIT fue la siguiente:

“... VI. Conclusiones 66. En resumen y de acuerdo con las informaciones obtenidas por la misión pueden establecerse las siguientes conclusiones: 1) En cuanto a las relaciones entre solidarismo y sindicalismo, las asociaciones solidaristas, cuyo patrimonio está constituido por aportes de los trabajadores y aportes que hace el empleador con cargo a la indemnización de auxilio de cesantía, tienen por ley una función de ayuda mutua, en beneficio de los trabajadores (mutualismo). La gran mayoría de las personas entrevistadas, pareciendo reflejar en esto el sentir general de la población, consideran que este aspecto del solidarismo merece ser preservado. En la práctica sin embargo, las asociaciones solidaristas pueden asumir y de hecho asumen en muchos casos funciones muy variadas normalmente reservadas a organizaciones sindicales y la misión recibió numerosas informaciones de los diferentes medios con que se entrevistó y una abundante documentación que confirman el ejercicio de acciones laborales por parte de asociaciones y organizaciones solidaristas, en particular a través de los comités permanentes y las juntas de relaciones laborales. Estas acciones laborales han culminado en la firma de una serie de arreglos directos particularmente en

empresas cuyas asociaciones solidaristas están en el ámbito de la Escuela Social Juan XXIII. Estos arreglos directos hacen las veces de convención colectiva o la han sustituido, contribuyendo así en el sector privado a la disminución del número de convenciones colectivas y al debilitamiento e incluso a la desaparición de gran número de organizaciones sindicales, al ser privadas de este modo de su instrumento principal de acción sindical. Estos arreglos directos tienen una protección legal inferior a la de las convenciones colectivas, y se concluyen entre un empleador y un grupo no sindicalizado de trabajadores, aun habiendo un sindicato en la empresa. Actualmente el número total de convenciones colectivas en el sector privado se eleva a 15 convenciones colectivas. 2) Si bien es cierto que la desaparición de organizaciones sindicales y el crecimiento atenuado del movimiento sindical en la última década han sido resultado de la situación apuntada y de lo que se dice más adelante sobre la insuficiente protección legal contra los actos de discriminación antisindical, también es cierto que la crisis del movimiento sindical obedece en buena parte a razones internas, como oyó repetidas veces la misión de la voz de diversos representantes sindicales y pone de relieve la CIOSL en sus alegatos; otros sectores se han referido en cambio a errores de algunas organizaciones sindicales y sus dirigentes en el pasado. 3) La interferencia de las asociaciones solidaristas en actividades sindicales ha sido reconocida a la misión por representantes del Gobierno, del mundo académico, o sindical, o inclusive del mundo empresarial y al menos por una parte de los representantes solidaristas entrevistados. En particular, el Presidente y el Primer Vicepresidente de la República coincidieron en que en la práctica el solidarismo asume funciones sindicales y en que es necesario deslindar normativamente sus roles. Las autoridades de Gobierno dieron seguridades en el sentido de que existe la disposición de adoptar en breve medidas legislativas, y de otro orden, apropiadas para garantizar una efectiva separación de funciones entre sindicatos y asociaciones solidaristas. 4) En cuanto al tratado a asociaciones solidaristas y organizaciones sindicales, no hay duda de que la ley acuerda a las asociaciones solidaristas una serie de ventajas respecto de sindicato en ciertos aspectos (número mínimo de trabajadores necesario,



posibilidad de ejercer el comercio con ánimo de lucro, expectativas de indemnización en caso de despido con justa causa, posibilidad de manejo de los fondos de cesantía, etc.). Estas ventajas hacen más fácil su constitución y funcionamiento.” (OIT, 1991)

Posteriormente el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado que “Las asociaciones solidaristas financiadas en parte por los empleadores, integradas por trabajadores pero también por altos cuadros y personal de confianza del empleador y a menudo suscitadas por los empleadores, no pueden realizar un papel como organizaciones independientes en el proceso de negociación colectiva, proceso éste que debe llevarse a cabo entre un empleador (o una organización de empleadores) y una o más organizaciones de trabajadores, totalmente independientes entre ellas. Esta situación plantea pues problemas de aplicación con respecto al artículo 2 del Convenio núm. 98, que consagra el principio de plena independencia de las organizaciones de trabajadores en el ejercicio de sus actividades. (OIT, 2006)

Es decir, la falta de independencia de las organizaciones solidaristas les impide trascender su papel mutualista, y asumir la representación de los intereses económicos y sociales por medio de la negociación colectiva, tal y como lo hacen las organizaciones sindicales.

Fruto de estas denuncias ante la OIT y lo resuelto en el caso 1483 por el Comité de Libertad Sindical, se reformó la legislación costarricense prohibiendo a las asociaciones solidaristas la suscripción de arreglos directos y negociaciones colectivas de trabajo. Así la el art. 8 de la Ley de Asociaciones Solidaristas No. 6970, reformada por la ley 7360 de 4 de noviembre de 1993 estableció que este tipo de organizaciones tiene prohibido:

- “ch) Realizar cualquier clase de actividad tendiente a combatir o, de alguna manera, a entorpecer la formación y el funcionamiento de las organizaciones sindicales y cooperativas. Esta prohibición es extensiva a dichas organizaciones, respecto de las asociaciones solidaristas y, en el caso de que violen esta disposición, se les aplicará la sanción que se establece en el presente artículo.
- d) Celebrar convenciones colectivas o arreglos directos de carácter laboral.

e) Participar en contrataciones y convenciones colectivas laborales. Los sindicatos no podrán realizar actividades propias de las asociaciones solidaristas ni de las asociaciones cooperativas. Si la violación a las prohibiciones anteriores la cometieren las organizaciones solidaristas como tales, o sus órganos colegiados de gobierno y administración, se sancionará con la disolución de la asociación, de acuerdo con la presente ley. Si esa violación la efectuaren los representantes legales, se sancionarán con la destitución inmediata del funcionario que la cometiere, sin perjuicio de las sanciones que el ordenamiento legal del país disponga.”

Aún sin esta prohibición, las asociaciones solidaristas estaban impedidas para negociar convenciones colectivas de trabajo, ya que estas requieren necesariamente la titularidad de un sindicato de trabajadores, tal y como lo establecen el artículo 62 de la Constitución Política y el artículo 54 del Código de Trabajo:

“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.”

“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 debe prestarse y las demás materias relativas a éste...”

La prohibición establecida para las Asociaciones Solidaristas no impidió que se continuara suscribiendo arreglos directos en sustitución de las convenciones colectivas, ya que nuestro Código de Trabajo establece que los trabajadores pueden nombrar Comités Permanentes para la suscripción del denominado “arreglo directo” (artículo 504 del Código de Trabajo).

Es decir, el problema de utilización antisindical del arreglo directo, que ya había sido identificado a principios de los 90, no fue abordado adecuadamente por la ley 7360 ya que no impidió que continuara su utilización en detrimento de las convenciones colectivas de trabajo, y la conformación de comités permanentes de trabajadores en detrimento de la organización sindical.

En todo caso, lo resuelto por OIT en ese momento y la mencionada reforma legislativa, si permitió sustraer a las asociaciones solidaristas como tales de las funciones sindicales, lo cual recientemente fue ratificado por la Sala Constitucional, a propósito de la reforma constitucional que incorpora a las asociaciones solidaristas en la Constitución Política.

En este relevante voto la Sala Constitucional señaló que:

“SOBRE LAS ASOCIACIONES SOLIDARISTAS Y LOS ACTOS DE INJERENCIA. Al tratar la temática de la coexistencia entre las Asociaciones Solidaristas y las otras formas de organización social constitucionalmente enunciadas - sobre todo los sindicatos - resulta ineludible hacer referencia a la problemática atinente a la injerencia de aquéllas en la actividad sindical. En efecto, poco tiempo después de promulgada la normativa que consolidaba un marco jurídico especial para las Asociaciones Solidaristas, nuestro país fue denunciado por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), el 21 de diciembre de 1988, ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (caso al que le fue asignado el No. 1483), en función de las distorsiones que en la realidad se presentaban al emplear la citada figura y, las cuales, atentaban de manera directa contra el desenvolvimiento del movimiento sindical en Costa Rica, en específico: 1) la alegada interferencia de las asociaciones solidaristas en actividades sindicales, incluida la negociación colectiva a través de los arreglos directos, 2) la alegada existencia de despidos u otros actos perjudiciales por razones sindicales o para favorecer la afiliación a las asociaciones solidaristas, y la insuficiente protección legal contra este tipo de actos, y 3) la alegada desigualdad de trato entre asociaciones solidaristas y sindicatos a nivel de la legislación. Así, en su informe No. 272, el Comité de Libertad Sindical hizo patente su “(...) preocupación ante el debilitamiento del movimiento sindical costarricense y la importante disminución del número de organizaciones sindicales en los últimos años. Según se desprende de los elementos disponibles hasta ahora, estos fenómenos están relacionados con el desarrollo de las asociaciones solidaristas” (...) Posteriormente, en el informe No. 275, el Comité de Libertad Sindical de la

Organización Internacional del Trabajo hizo hincapié en lo siguiente: “ (...) A juicio del Comité, si bien nada impide desde el punto de vista de los principios de los Convenios núms. 87 y 98 que trabajadores y empleadores busquen formas de cooperación, inclusive de naturaleza mutualista, para el logro de objetivos sociales, corresponde al Comité, en la medida en que tales formas de cooperación cristalicen en estructuras y organizaciones permanentes, asegurarse de que la legislación y funcionamiento en la práctica de las asociaciones solidaristas no interfieren en las actividades y funciones propias de los sindicatos (...)” (el resaltado no pertenece al original). También resulta importante hacer notar algunas conclusiones del Comité, en su informe No. 278, al analizar los resultados de la misión enviada al país por la Organización Internacional del Trabajo, del 3 al 10 de abril de 1991:

“(...) el Comité concluye que la interferencia de las asociaciones solidaristas en actividades sindicales incluida la negociación colectiva, a través de arreglos directos concluidos entre un empleador y un grupo no sindicalizado de trabajadores, aun habiendo sindicato en la empresa, no promueve la negociación colectiva en el sentido del artículo 4 del Convenio núm. 98, que se refiere al fomento de la negociación entre los empleadores y sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores. El Comité considera también que al estar las asociaciones solidaristas financiadas en parte por los empleadores, integradas por trabajadores pero también por altos cuadros y personal de confianza del empleador y a menudo suscitadas por los empleadores, no pueden realizar un papel como organizaciones independientes en el proceso de negociación colectiva, proceso éste que debe llevarse a cabo entre un empleador (o una organización de empleadores) y una o más organizaciones de trabajadores, totalmente independientes entre ellas. Esta situación plantea pues problemas de aplicación con respecto al artículo 2 del Convenio núm. 98, que consagra el principio de plena independencia de las organizaciones de trabajadores en el ejercicio de sus actividades. El Comité expresa pues la esperanza de que el Gobierno tomará con carácter urgente las medidas legislativas y de otro orden necesarias para garantizar que las asociaciones solidaristas no asuman actividades sindicales (...)” Como resultado de toda la discusión generada



en torno a las anomalías, así como la presión de varios sectores económicos (para evitar la eliminación de las exenciones del Sistema Generalizado de Presencias, en virtud de una gestión de la American Federation of Labor - Congress of Industrial Organizations, ante la Oficina del Representante para el Comercio de los Estados Unidos), se promulgó la Ley No. 7360 de 4 de noviembre de 1993, por medio de la cual se creó el llamado fuero sindical y se reformó el régimen jurídico de las Asociaciones Solidaristas, estableciendo prohibiciones de injerencia, respecto de estas últimas sobre los sindicatos y, de estos a las asociaciones y cooperativas. Además de la modificación de multas y sanciones, un régimen de protección de los derechos sindicales y, reducción del número de trabajadores necesarios para la constitución de una organización sindical. De esta forma el Estado procuró precisar el marco normativo de ambas figuras, de tal forma que subsanaran los defectos mostrados por su operatividad y coexistencia, en la realidad costarricense. El caso 1483 no ha sido cerrado, quedando pendiente el cumplimiento de varias recomendaciones efectuadas por las autoridades internacionales.

VIII.- ANÁLISIS CONCRETO DEL EJERCICIO DEL PODER REFORMADOR. Atendiendo al criterio externado por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo e, igualmente, tomando en cuenta la libertad de asociación y el principio de autonomía de la voluntad, estipulados en los artículos 25 y 28 de la Constitución Política, las Asociaciones Solidaristas, como forma de organización para encontrar una solución alternativa a los problemas económicos y sociales, son legítimas. Por sí mismas no son una afrenta a las otras dos formas de organización social enunciadas expresamente por el Constituyente. El que se le otorgue un mismo nivel a ésta que a aquellas, no representa problema alguno de constitucionalidad, por el contrario, en criterio de este Tribunal es un justo reconocimiento de la importancia que el movimiento solidarista ha adquirido en la sociedad costarricense desde sus orígenes. La redacción inicial de la proposición era la siguiente: "(...) El Estado fomentará la creación de cooperativas y de asociaciones solidaristas como medio de facilitar mejores condiciones de vida a los trabajadores (...)". Luego de que el

Plenario Legislativo aprobara las mociones Nos. 4 y 11, el texto definitivo quedó de la siguiente manera: "(...) El Estado fomentará la creación de cooperativas como medio para facilitar mejores condiciones de vida de los trabajadores. Asimismo, procurará el desarrollo del solidarismo como instrumento de crecimiento económico y social de los trabajadores, tanto en el sector privado como en el público. Asimismo, reconocerá el derecho de patronos y trabajadores a organizarse libremente en asociaciones solidaristas, con el fin de obtener mejores condiciones de vida y desarrollo económico y social (...)". Como se puede apreciar, solamente se procedió a separar la referencia al solidarismo del cooperativismo para conferirle un párrafo independiente, además, se hizo énfasis sobre los sectores en los cuales el Estado procurará el desarrollo del solidarismo, lo cual no era forzoso, en el tanto bastaba la alusión general. Igualmente, se hizo explícita una consecuencia de lo planteado en el segundo párrafo: el reconocimiento del derecho de patronos y trabajadores a organizarse libremente en asociaciones solidaristas. Se puede notar, fácilmente, que no se confirió un estatus superior o prerrogativas distintas que las reconocidas al cooperativismo y, en particular, a las organizaciones sindicales, simplemente, se trasladan al plano constitucional reglas y principios estipulados desde hace más de veinte años en el orden legal, aumentando el catálogo de derechos fundamentales enumerados en la Constitución, sin repercutir en los existentes. Finalmente, es importante destacar, como lo hizo el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo en el informe No. 275, al referirse al caso 1483, nada impide desde el punto de vista de los principios de los Convenios Nos. 87 y 98, que trabajadores y empleadores busquen formas de cooperación, para el logro de objetivos sociales, lo importante es el desenvolvimiento real, su dinámica. Para ello debe atenderse a la configuración de la legislación que las rige, a su aplicación y fiscalización concreta, por parte de las autoridades estatales. Mientras el solidarismo cumpla sus fines sin invadir la esfera de acción del sindicalismo, resguardada por los artículos 60 y 62 de la Constitución Política, así como los aludidos convenios de la Organización Internacional del Trabajo, no es posible condicionar su desarrollo." Sala Constitucional, voto no. 2010-9927 de las 14:59 horas del 9 de junio del 2010.

Así, la Sala Constitucional asume como propio el análisis realizado por el Comité de Libertad Sindical, según el cual la interferencia por parte de las asociaciones solidaristas por medio de la suscripción de arreglos directos concluidos por el empleador y grupos de trabajadores no sindicalizados viola el convenio 98 de la OIT. La razón fundamental es precisamente que se trata de organizaciones que no son autónomas ni independientes de los empleadores, por lo que no pueden representar de forma independiente los intereses de las personas trabajadoras en las negociaciones colectivas. El voto 9927 del año 2010 posee una doble significación. La primera en cuanto a su contenido, al delimitar a nivel constitucional las competencias de las asociaciones solidaristas, las cuales no pueden asumir la función de representación de los intereses económicos y sociales de las personas trabajadoras, tal y como corresponde hacerlo a las organizaciones sindicales (Esta sentencia resulta coherente con una resolución anterior de la Sala Constitucional –No. 6231-93-, que estableció la no aplicación de fuero sindical para dirigentes de asociaciones solidaristas). La segunda, en cuanto ya no solo realiza el tribunal constitucional un análisis a partir de los convenios de la OIT, sino a partir del cúmulo de análisis y resoluciones que los órganos de control de la OIT han venido desarrollando por veinte años en la materia, en lo que podríamos conceptualizar como la integración de la jurisprudencia de dichos órganos en la jurisprudencia costarricense.

A pesar de todo lo anterior, más de una década después, la misma OIT continuó preguntándose la razón por la que existía una proliferación de los arreglos directos, así como la casi inexistencia de la negociación colectiva, sobre todo en el sector privado costarricense.

#### **IV. Estudios técnicos de la OIT sobre negociación colectiva y arreglos directos**

A pesar de haberse delimitado la competencia de las asociaciones solidaristas como simples organizaciones de carácter mutualista, es claro que los arreglos directos y los comités permanentes de trabajadores continúan representando un problema frente a la libertad sindical.

La OIT, desde el informe elaborado por la Misión de Asistencia Técnica que visitó el país en el año 2001 (OIT, 2001), y en diversas observaciones individuales

de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (OIT, 2003, 2005 y 2006), indicó la necesidad de determinar por medio de un estudio experto independiente, las razones por las cuales existen tan pocos convenios colectivos de trabajo suscritos entre sindicatos y empleadores en el sector privado costarricense, y tantos arreglos directos suscritos con los trabajadores no sindicalizados. Este informe fue elaborado por el Dr. Adrián Goldin durante el año 2006 y fue hecho público en el año 2007.

En definitiva, el criterio técnico del consultor independiente designado por la OIT, es que la utilización de los arreglos directos y el funcionamiento de los comités permanentes de trabajadores, son contradictorios con el Convenio 98 de la OIT, ratificado por Costa Rica por medio de ley 2561, ya que no permiten el fomento de la negociación colectiva.

Expresamente este estudio concluye que:

“... aunque sea injusto decir que en todos los casos la elección de los miembros de los CP sean el producto de procesos amañados e inauténticos, pues ello probablemente no se ajustaría a la verdad, sí se puede afirmar que la concepción misma del Comité Permanente (CP) y las prácticas adoptadas de modo inveterado para su formación carecen de modo manifiesto de elementales garantías de autenticidad democrática y exhiben por lo tanto una inculcable proclividad a permitir la conformación de CPs carentes de las indispensables condiciones de independencia y representatividad. (...) A juicio de este consultor, el apoyo que reciben de la Escuela Social Juan XXIII por medio de sus “promotores” es, de tal modo, proveedora de servicios de la empresa que establece con aquella una natural relación clientelar; al mismo tiempo, dice asesorar a los CPs que, como es propio de la natural condición de las relaciones de producción, suelen tener en materia laboral intereses contradictorios con los de aquella. (...) El arreglo directo no es, pues, el producto de una negociación tendencialmente equilibrada entre dos sujetos independientes y autónomos, dotados de recursos adecuados (financieros, de apoyo y asesoramiento, de conflicto, de formación y experiencia acumulada, de soporte y solidaridad, de poder, fuerza y conflicto) para sostenerla, sino bien por el contrario, una relación claramente asimétrica entre un sujeto (carente de todo poder



de negociación) que pide, impetra “en forma atenta” y otro (ostensiblemente más poderoso) que, según su excluyente criterio, concede o deniega. (...) Si bien no cabe atribuir al AD responsabilidad en la producción de la grave crisis que provocara en su tiempo el debilitamiento casi terminal de los sindicatos por entonces actuantes en el sector privado y, como su consecuencia, el de las convenciones colectivas por entonces vigentes, sí puede afirmarse que ese instrumento (el AD) sirvió en ese singular contexto para sustituir aquellas convenciones y, por extensión, como instrumento de aquellos que se propusieran evitar el resurgimiento de la actividad sindical y contener sus pretensiones reivindicativas en esos mismos ámbitos, así como al de prevenir el advenimiento mismo de la actividad sindical – incluso, de la negociación colectiva – en las empresas de más reciente instalación. Desde esta perspectiva, el AD no configura en sí una forma apreciable ni valiosa de negociación colectiva entre organizaciones recíprocamente independientes; por añadidura, este consultor considera haber podido corroborar “in situ” el criterio sustentado en diversas instancias por los órganos de control de la OIT en el sentido de que el AD opera en franca contradicción con el compromiso de “... estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo” que impone el artículo 4 de del Convenio 98.” (Goldin, 2007)

Este análisis fruto de la verificación realizada en la visita de campo por el consultor independiente de la OIT, ya había sido compartido por la jurisprudencia nacional que había reconocido la utilización antisindical de este tipo de instrumentos. Así, la Sala Segunda de la Corte ha señalado que

“...dicho “Arreglo” forma parte de un contexto de prácticas desleales de la empleadora y que la finalidad de estas últimas no ha sido otra que la de impedir la actividad del Sindicato y, (...) enervar la libertad sindical (...). El negarse la parte patronal a discutir una convención colectiva con dicha organización gremial, sus reacciones en perjuicio de los trabajadores sindicalizados y las presiones ejercidas contra otros para que se afiliaran a una

Asociación Solidarista, son actos abiertamente antisindicales; y ese calificativo también alcanza a la concertación en referencia, pues se colige de todo lo sucedido que ésta se llevó a cabo para hacer impracticable la convención colectiva, que es, precisamente, el instrumento constitucional como legal (artículos 62 Constitucional y 54 y siguientes en relación con el 340 del Código de Trabajo), para que los Sindicatos puedan canalizar su acción y cumplir sus fines -actividad reivindicativa-; de modo y manera que, por su jerarquía e importancia como tal instrumento, está por encima de los ‘arreglos directos’ y de ahí que el derecho de acceder a ellos, en sí mismo considerado y con independencia de los contenidos, merece protección, aún con detrimento de los segundos.” (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, No. 299-93)

Finalmente, en un fallo reciente de la Sala Constitucional, es ratificada la utilización del arreglo directo y del comité permanente de trabajadores como práctica antisindical (Sala Constitucional voto No. 2011-012457).

#### **V. Naturaleza jurídica de la convención colectiva de trabajo y del arreglo directo**

La jurisprudencia de la Sala Segunda no ha abordado el análisis de la naturaleza jurídica del arreglo directo. Por su parte, en su jurisprudencia inicial sobre el tema la Sala Constitucional había asumido el arreglo directo como instrumento de negociación (Sala Constitucional voto no. 910-98), lo que hace imprescindible ya no solo entender el contexto histórico en el que este instrumento empieza a ser utilizado masivamente a partir de la década de los 80, sino también su diversa naturaleza jurídica.

Un primer acercamiento al tema había sido ensayado por otro informe técnico de la OIT, al señalar que:

“La introducción del arreglo directo como medio de solución parece muy problemático respecto a la aplicación del Convenio núm. 98 al tener en cuenta la doctrina de los órganos de control de la OIT en esta materia, porque existe el peligro que dichos arreglos directos sustituyan a las convenciones colectivas. (...) En este sentido, la Comisión de Expertos en su observación de 2007 sobre la aplicación del Convenio núm. 98 por Costa Rica se refirió al problema de la negociación colectiva

en el sector privado en virtud de la existencia de más arreglos directos que de convenciones colectivas. La investigación independiente, que se realizó a la solicitud de la Comisión de Expertos, denotó que el instrumento del arreglo directo no es apropiado para el fomento de la negociación colectiva, ya que permitiría a los empleadores bloquear la negociación de convenciones colectivas. (...) Se infiere además del análisis del arreglo directo que “éste último no equivale a una convención colectiva por no ser el resultado de una negociación equilibrada entre dos sujetos independientes y autónomos (...) para sostenerla, sino, bien por el contrario, una relación claramente asimétrica entre un sujeto (carente de todo poder de negociación) que pide, ruega - “en forma atenta” (...) y otro (ostensiblemente más poderoso) que, según su excluyente criterio, concede o deniega”. (...) La investigación pues llegó a la conclusión que el arreglo directo no configura en sí una forma apreciable ni valiosa de negociación colectiva entre organizaciones recíprocamente independientes; de ahí que el instrumento de arreglo directo opera en franca contradicción con el compromiso de “... estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo” que impone el artículo 4 del Convenio núm. 98.” (Van der Laet y Schapira-Felderhoff, 2008).

Sin embargo, aún en este análisis la naturaleza jurídica del arreglo directo pareciera hacerse depender de la “fortaleza” negociadora de su titular “comité permanente de trabajadores”, lo cual, si bien es cierto incide en su resultado final, no es correcto desde el punto de vista del análisis de su naturaleza jurídica.

La estructura misma del Código de Trabajo deja clara la diversa naturaleza jurídica de ambos instrumentos colectivos de trabajo: convenciones colectivas y arreglos directos. Una visión general del Código de Trabajo permite empezar a determinar sus diferencias.

Como se ve en la Tabla 1, en Costa Rica, nuestro Código de Trabajo dedica todo su Título II (De los contratos y de las convenciones) a la regulación sobre los diversos mecanismos de negociación, individuales y colectivos.

En materia colectiva este título establece dos instrumentos de negociación: los contratos colectivos (art.49 a 53) que en realidad alude a lo que en doctrina se conoce como el contrato de equipo, y la convención colectiva de trabajo, cuya titularidad desde el punto de vista de los trabajadores compete exclusivamente a la organización sindical (art. 54 y s.s. del Código de Trabajo).

Este título II incluye también el Reglamento Interno de Trabajo que, aún cuando es una norma unilateral establecida por el empleador, el Código de Trabajo obliga a realizar una consulta a las personas trabajadoras, y por ello su inclusión en este título.

Desde el punto de vista normativo, el artículo 54 del Código de Trabajo señala que: “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.”

Por su parte, el artículo 4 del Convenio 98 de la OIT, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, establece que: “...Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.”

Gernigon, Odero y Guido (2000) señalan al respecto que:

“La negociación colectiva se concibe en los instrumentos de la OIT como la actividad o proceso encaminado a la conclusión de un contrato o acuerdo colectivo. El contrato colectivo se define en la Recomendación núm. 91 como «todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleado, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y, por otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos



y autorizados por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional» (Recomendación núm. 91, párrafo 2, subpárrafo 1)...” (p. 9)

En ese mismo sentido la doctrina señala que:

“Son dos las cuestiones necesitadas de estudio: la negociación colectiva y su resultado, el pacto o convenio colectivo. (...) La negociación colectiva

puede ser definida como el proceso formalizado de diálogo entre representantes de trabajadores y de empresarios encaminado, en ejercicio de su autonomía colectiva, a la consecución de un convenio colectivo regulador de las relaciones entre ambos, así como de las condiciones a que han de ajustarse los contratos de trabajo, en un ámbito determinado.” (Palomeque, 2009, p. 191-192)

**TABLA 2**  
**ESTRUCTURA TEMÁTICA DEL CÓDIGO DE TRABAJO**

<b>Título</b>	<b>Materia</b>	<b>Contenido</b>	
Primero	Disposiciones generales		
Segundo	Instrumentos de negociación	Individuales	Contrato de trabajo Contratos especiales Obligaciones y derechos Suspensión y extinción
		Colectivos	Contratos de equipo Convenciones Colectivas (art. 54) Reglamentos Interiores <sup>2</sup>
Tercero	Tiempos de trabajo	Jornadas Descansos Vacaciones	
Cuarto	Protección en el trabajo	Riesgos de trabajo Salud Ocupacional	
Quinto	Organizaciones sociales	Sindicatos Cooperativas (se excluyó del Código)	
Sexto	Huelgas y paros		
Sétimo	Medios de solución de conflictos	Organización de los tribunales de trabajo	
		Juicio ordinario laboral	
		Procedimiento de resolución de conflictos colectivos de carácter económico y social	Arreglo directo (art. 504) Conciliación Arbitraje
		Procedimiento por riesgos laborales	
		Juzgamiento por infracciones a las leyes laborales	
		Ejecución de sentencias	
		Intervención del Patronato Nacional de la Infancia	
Octavo	Empleo público		
Noveno	Administración del Trabajo		
Décimo	Prescripciones, sanciones y responsabilidades		
Undécimo	Discriminación en el empleo		
Duodécimo	Disposiciones finales		

2 Aunque no es un instrumento de negociación el Código de Trabajo obliga a consultar a las personas trabajadoras.

Plá Rodríguez define los convenios colectivos como “acuerdos celebrados entre un empleador, un grupo de empleadores o una entidad gremial de empleadores con un grupo o sindicato de trabajadores para fijar las condiciones a las que deben ajustarse los contratos individuales de trabajo”. (1999, p. 95)

El resultado de la negociación colectiva en Costa Rica tiene diversas expresiones, tales como los acuerdos alcanzados en materia salarial por la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público (decreto No. 35730-MTSS), el Consejo Nacional de Salarios (ley 832 y sus reformas), o los denominados “convenios simples” municipales (art. 100 del Código Municipal). Sin embargo, la expresión fundamental del proceso de negociación colectiva es la convención colectiva de trabajo (terminología utilizada en Costa Rica), que es el resultado de un proceso de negociación colectiva, y que establece las condiciones a que deben ajustarse las relaciones laborales en determinado ámbito.

Al respecto el ordenamiento jurídico costarricense le otorga a la convención colectiva de trabajo fuerza de ley:

“Artículo 62. (Constitución Política)- 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.”

“Artículo 55. (Código de Trabajo)- Las estipulaciones de la convención colectiva tienen fuerza de ley para:

- a. Las partes que la han suscrito, justificando su personería de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 51;
- b. Todas las personas que en el momento de entrar en vigor trabajen en la empresa, empresas o centro de producción a que el pacto se refiera, en lo que aquéllas resulten favorecidas y aun cuando no sean miembros del sindicato o sindicatos de trabajadores que lo hubieren celebrado, y
- c. Los que concierten en lo futuro 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.”

La jurisprudencia costarricense ha señalado al respecto que:

“... las estipulaciones contenidas en una convención colectiva, tienen fuerza de ley profesional para las partes que la suscribieron y para aquellas personas que, en el momento de su entrada en vigor, trabajen para la empresa o en la profesión que regula, estén o no sindicalizadas, así como para las que sean contratadas en el futuro, mientras esté vigente. Ese principio implica, básicamente, que, al menos, en la relación jurídica entre los y las servidoras y la entidad patronal, que se encuentran vinculados/as por un acuerdo de esa clase, sus normas se ubican por encima de cualquier otra de carácter estatal, con un rango igual a la ley -formal- y constituyen la fuente primigenia de los derechos y de los deberes laborales. No se trata, claro está, de la derogatoria de la legislación ordinaria, por causa del pacto colectivo, pues aquella sigue siendo plenamente válida y eficaz [numeral 129 de la Constitución Política]. Lo que se produce es, sin duda, su inaplicabilidad al caso concreto, por cuanto resulta vinculante, para éste, la regulación especial de la convención colectiva. Las normas de un negocio jurídico de esta índole tienen, entonces, un rigor excepcional y se imponen, a sus destinatarios, como reglas de orden público, siendo imposible, para ellos, su derogación singular. Por supuesto, para que tal consecuencia se produzca, se requiere que su contenido haya sido elaborado respetando los límites legales y, tratándose del sector público, que se hubiese negociado y acordado con la intervención de todos/as y cada uno/a de los órganos e instancias competentes para hacerlo. Así, un convenio colectivo no puede dejar sin efecto normas de carácter imperativo o prohibitivo, entre ellas las calificadas como de orden público, ni podría ser oponible si se ha pactado sin la participación de quienes, por ley, debieron haber manifestado su asentimiento (ver, sobre el tema, los votos N°s. 119, de las 9:30 horas, del 13 de junio; 138, de las 9:30 horas, del 2 de julio; 145, de las 10:10 horas, del 9 de julio; 320, de las 10 horas, del 17 de diciembre, todos de 1997; y 30, de las 8:40 horas, del 30 de enero de 1998).” Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, No. 2005-00907 de las 8:50 horas del 4 de noviembre del año 2005.



La convención colectiva representa el mecanismo idóneo para el ejercicio de la autonomía sindical ante el empleador, así como para el establecimiento, con fuerza de ley profesional, de la regulación fundamental de las condiciones de trabajo y demás elementos conexos. La convención colectiva no presupone la existencia de un conflicto sino que lo previene. Aún cuando en alguna ocasión pueda ser utilizado como medio para resolver un conflicto, o incluso, la imposibilidad de negociar una convención colectiva puede transformarse en un conflicto colectivo. La convención colectiva de trabajo, ni pacta trabajo ni resuelve conflictos, sino que con fuerza de ley profesional, regula de forma generalizada para todas las personas trabajadoras (afiliadas y no afiliadas al sindicato en cuestión) las condiciones de trabajo de determinado ámbito (empresa, institución, centro de trabajo, rama de actividad).

La negociación colectiva expresada en la convención colectiva de trabajo es una actividad esencialmente sindical. Así, la Sala Constitucional ha señalado que:

“La institución jurídica de la convención colectiva de trabajo, dentro de un Estado de Derecho, es una manifestación de los Derechos Humanos, definida como una actividad sindical por excelencia, consagrada en el Convenio No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)...”  
Sala Constitucional, Voto No. 1355-96 de las 12:18 hrs. del 22 de marzo de 1996.

Ahora bien, más de 400 artículos después, en el título VII del Código de Trabajo (De la Jurisdicción Especial de Trabajo) se establece la regulación de los diversos procesos judiciales y extrajudiciales relacionados con la solución de conflictos, incluyendo el capítulo III, Del procedimiento en la resolución de los conflictos colectivos de carácter económico y social (arts. 504 a 542). Este procedimiento tiene dos vías una judicial (arts. 507 a 542) y otra extrajudicial (art. 504 a 606). La vía judicial está compuesta por dos posibles etapas: la conciliación judicial y el arbitraje, mientras que la vía extrajudicial es el arreglo directo.

Es decir, en Costa Rica, el arreglo directo es el resultado de un proceso de resolución de conflictos colectivos de carácter económico y social (Amoretti, 2007, p. 297), y nunca un instrumento colectivo fruto de la negociación colectiva que pueda sustituir a la convención colectiva de trabajo. En el capítulo tercero del Título Séptimo

del Código de Trabajo se regula el procedimiento para la resolución de conflictos colectivos de carácter económico y social, cuya primera sección se denomina “Del Arreglo Directo” y cuyo primer artículo señala:

“Artículo 504. Patronos y trabajadores **tratarán de resolver sus diferencias por medio del arreglo directo**, con la sola intervención de ellos o con la de cualquiera otros amigables componedores. Al efecto, los trabajadores podrán constituir Consejos o Comités Permanentes en cada lugar de trabajo, compuestos por no más de tres miembros, quienes se encargarán de plantear a los patronos o a los representantes de estos, verbalmente o por escrito, sus quejas o solicitudes. Dichos Consejos o Comités harán siempre sus gestiones en forma atenta y cuando así procedieren, el patrono o su representantes no podrá negarse a recibirlos, a la mayor brevedad posible.”

Así, señala Plá Rodríguez (2001, p. 27) que:

“El arreglo directo significa el entendimiento entre las dos partes sin intervención de ningún tercero.... Se dice que el acuerdo es lo contrario del conflicto: si hay acuerdo no hay conflicto. Sin embargo, puede ocurrir que el conflicto haya tomado estado público, por una de las infinitas maneras de manifestarse y que ya producido, las partes lo solucionen por el acuerdo.” (subrayado no es del original)

El Código de Trabajo, es técnicamente claro al no incluir como instrumento de negociación colectiva al arreglo directo, al arreglo conciliatorio o al laudo arbitral, sino como medios de autocomposición y composición del conflicto, ya que estos son el resultado de los procedimientos de resolución de conflictos colectivos de carácter económico y social existentes, y no el resultado de procesos de negociación colectiva. El arreglo directo requiere que el conflicto se haya perfeccionado, o, como señala Plá “haya tomado estado público”.

Así lo ha entendido el Tribunal Superior de Trabajo al señalar que:

“Resulta ilógico que teniendo rango constitucional tanto el Sindicato como el Convenio Colectivo y no así el arreglo directo ni su titular el Comité

de Trabajadores, se hayan legislado estos para ponerlos a competir con aquellos. Desde luego que tal cosa no se aviene con el fin de la negociación colectiva que es fundamentalmente lograr la paz entre las fuerzas productivas. Todo parece indicar en cambio, y así lo entienden las suscritas, que el arreglo directo está concebido como una garantía más para los trabajadores y patronos, de manera que puedan arreglar sus desacuerdos aún cuando no exista una organización sindical en la empresa. Tal posibilidad es consecuencia directa del derecho a la libertad sindical en su aspecto de libre afiliación que implica desde luego la no obligatoriedad de ésta. Ciertamente no puede privarse a los trabajadores y los patronos de la posibilidad de arreglar sus conflictos, solo porque no exista un sindicato en su empresa.” Tribunal Superior de Trabajo, Sección Primera, voto no. 777, citado por Amoretti, 2007, p. 298-299.

Lo mismo ha sucedido con la Sala Segunda de la Corte que

“En su voto No. 79, de las 14:30 horas del 21 de junio de 1989, la Sala Segunda destacó las diferencias existentes entre “(...) la figura jurídica de la convención colectiva de trabajo tal y como está concebida en los artículos 54 y siguientes del Código de Trabajo...”, estableciendo al participación del Sindicato es “(...) obligada para que pudiese surgir a la realidad jurídica tal instrumento colectivo de trabajo (...)”, y el arreglo directo que es un acuerdo que “(...) deviene de la presencia de un conflicto de carácter económico social judicial, sin el amparo del dictado de una sentencia colectiva de trabajo, pero producto de la libre voluntad de las partes de obligarse entres sí, y otorgarse en forma recíprocas derechos y obligaciones.” (Amoretti, 2009, p. 313).

La utilización del arreglo directo como resultado de la negociación colectiva para establecer las condiciones de trabajo en determinado centro de trabajo, empresa o institución, no es propia de este tipo de instrumento, sino de la convención colectiva de trabajo que sí tiene fuerza de ley profesional por imperio constitucional. Solamente si se ha perfeccionado un conflicto colectivo de carácter económico y social, y este versa sobre determinadas condiciones de trabajo, el arreglo directo como resultado del procedimiento extrajudicial para resolver este tipo de conflictos podría expresar una regulación sobre esas condiciones de trabajo.

La práctica, y la permisividad del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para inscribir arreglos directos como el resultado de procesos rutinarios de negociación colectiva, sin que se haya comprobado la manifestación de un conflicto colectivo de carácter económico y social previo, ha producido que los arreglos directos se utilicen como sustitutos del proceso de negociación colectiva y por lo tanto como sustitutos de las convenciones colectivas de trabajo. Esta transformación del producto de un procedimiento para la solución de conflictos en un producto de una negociación colectiva de trabajo, se ha producido por una tolerancia ministerial y ha representado un instrumento eficaz de política antisindical, ya que se asume como válida la existencia de una supuesta negociación colectiva, lo que permite a los empleadores fomentar esta sustitución de la negociación colectiva por medio de una figura que no tiene como titular a la organización sindical.

## **VI. ¿Cuándo se está en presencia de un conflicto de trabajo?**

En términos generales, señala Bayón Chacón que “El conflicto es una situación de oposición entre dos personas o grupos, respecto de un problema concreto, con fuerza suficiente para provocar un cambio o desarmonía que altere las normalidad de las relaciones habituales.” (1959, p. 53)

Este autor, ya desde 1959 señaló con gran claridad una “ruta crítica” que debe ser transitada para que se perfeccione un conflicto, lo que le lleva a concluir que un conflicto de trabajo se puede definir como, la situación de dificultad que nace por motivo interno o externo (causa del conflicto) de la relación laboral (presupuesto objetivo); al que se suma el presupuesto subjetivo, que es la incorporación del presupuesto objetivo a la voluntad de una o ambas partes de la relación con el ánimo de ejercitar con tal motivo una pretensión frente a la otra, con lo cual una vez ejercitada o exteriorizada y no aceptada surge el conflicto. (Bayón Chacón, 1959, p. 53) Cuando la pretensión se acepta, no existe conflicto. Cuando se rechaza pero se desiste de la pretensión tampoco hay conflicto.

En el supuesto de una negociación colectiva de trabajo no existe conflicto, aunque potencialmente, la reticencia a negociar una convención colectiva de trabajo, el fracaso de la negociación o la imposibilidad



para lograr acuerdos (artículo 56 inciso d del Código de Trabajo) pueden terminar generando un conflicto de trabajo. Sin embargo, aún cuando la negociación haya sido compleja, difícil y plagada de concesiones mutuas, y en general lo que podríamos llamar “conflictiva”, el proceso de negociación colectiva técnicamente no puede ser considerado como un conflicto de trabajo. Así, señala Bayón (1959) que existen una serie de presupuestos del conflicto (la existencia de la relación o relaciones de naturaleza laboral; la presencia de un motivo o causa de la discordia; y la transformación de esa causa en una decisión individual o colectiva interna). Señala además que el conflicto requiere la existencia de actos preparatorios (un acto de materialización de la pretensión a la contraparte; un acto de notificación de esa pretensión; el rehusé o rechazo de la pretensión por la contraparte; y, la ratificación de la pretensión cuando esta ha sido rechazada). Finalmente, existe un acto que perfecciona el conflicto. Antes del acto de perfeccionamiento del conflicto, lo que existe es un conflicto latente (no exteriorizado). Luego del rehusé a satisfacer la pretensión, y siempre que el reclamante no desista, se está en un conflicto presente. Esta situación lleva a los medios de exteriorización del conflicto y a los medios de solución del conflicto.

Los conflictos de trabajo pueden ser clasificados de diversas formas. Dos de sus clasificaciones fundamentales los dividen en jurídicos y en conflictos económicos y sociales (o de intereses). En los primeros el conflicto se produce por el incumplimiento o interpretación de una norma jurídica preexistente, mientras que en los segundos el conflicto se produce por el interés en modificar una normativa preexistente o crear nuevas normas para llenar vacíos normativos o regular de una forma adecuada determinada situación laboral.

En combinación con esta clasificación también es posible clasificar los conflictos de trabajo en individuales y colectivos. Es individual el conflicto en el que se discute el interés de un individuo, y colectivo aquel en que se discute la síntesis de los intereses comunes a una pluralidad de sujetos (intereses de clase, categoría, grupo, etc.). El conflicto colectivo está relacionado con una pluralidad de personas, pero por tratarse de un bien apto para satisfacer la necesidad común, de forma tal que no es la suma de los intereses individuales, sino su combinación o síntesis. De esta forma tal interés es indivisible, es decir, ese interés no es satisfecho por diversos bienes,

sino por un único bien que satisface la necesidad colectiva. Tal y como señala Carnelutti en el conflicto colectivo “... la situación favorable a la satisfacción de una necesidad no puede determinarse sino respecto a varios individuos a la vez, o en otros términos: cuando la situación favorable a cada uno, no puede determinarse sino junto a otras idénticas situaciones favorables de los demás miembros de un determinado grupo.” (Carnelutti, 1944)

Este tipo de conflicto, aunque en otras áreas del derecho, se ha normado recientemente en Costa Rica en la sede constitucional por ejemplo, en referencia a los intereses difusos o que a atañen a la colectividad (art. 75 LJC) o en el artículo 48 del Código Procesal Contencioso Administrativo (ley 8508). Así, los conflictos laborales pueden combinar estas categorías de clasificación de la siguiente forma:

Tabla 3		
Clasificación de los conflictos laborales		
	Jurídicos	Económico-Sociales
Individuales	1	2
Colectivos	3	4

Es decir, los conflictos pueden ser individuales jurídicos (1), que normalmente son tramitados por medio de procesos ordinarios laborales; los procesos individuales económico-sociales (2) que son virtualmente inexistentes en derecho del trabajo ya que se resuelven entre empleador y trabajador individualmente considerado, sin que en la gran mayoría de los casos exista un procedimiento que permita a un trabajador cambiar sus condiciones de trabajo individualmente.

En lo que se refiere a los conflictos jurídicos colectivos (3) son conflictos que discuten una interpretación jurídica o la aplicación de determinada normativa para toda una colectividad.

Finalmente, en los procedimientos colectivos de carácter económico y social (4), se busca crear nuevas normas para llenar vacíos o bien modificar normas preexistentes. Este tipo de procesos es fundamental en el marco de la búsqueda de eficacia del sistema jurídico, y particularmente en cuanto a la tutela generalizada y masiva de derechos, así como para la adaptación colectiva de las normas que rigen

las relaciones laborales. La creación de normas (o su modificación) para normar, proteger, sancionar, regular, etc. diversos supuestos laborales, e incluso crear mecanismos expeditos de resolución de controversias y mecanismos tutelares de reparación o procedimientos cautelares de protección, son tan solo algunas de las áreas que pueden ser abordadas eficazmente por este tipo de procesos. De alguna forma, representan mecanismos fundamentales para hacer frente a las deficiencias normativas y procesales de nuestro ordenamiento jurídico.

El artículo 402 del Código de Trabajo, le da competencia a los juzgados de trabajo para conocer, en primera instancia, no solamente los conflictos individuales, sino también los conflictos colectivos de carácter jurídico (inciso a).

De igual forma, el inciso b) de ese mismo artículo les confiere competencia para conocer los conflictos colectivos de carácter económico y social una vez que integren los tribunales de conciliación y de arbitraje. Extrajudicialmente este tipo de conflictos pueden ser resueltos entre las partes en conflicto por medio de un “arreglo directo” (art. 504 y s.s. del Código de Trabajo).

El arreglo directo, entonces, no está concebido como un instrumento de negociación colectiva de las condiciones de trabajo en un determinado centro de trabajo, sino como un instrumento extrajudicial de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social. Por tal razón, por una parte, para su aplicación se requiere la existencia de un conflicto que haya nacido a la vida jurídica, es decir, un conflicto perfecto. Y por otra parte, este conflicto, de acuerdo al Código de Trabajo debe ser un conflicto colectivo y de carácter económico y social.

No obstante, incluso en su condición de instrumento colectivo para la solución de conflictos colectivos de carácter económico y social, tal y como ha señalado Alfaro (1982, p. 19) el arreglo directo también ha sido utilizado como práctica antisindical, en la medida en que se ha utilizado para restar legitimidad y actualidad, a los procedimientos judiciales de solución de ese tipo de conflictos (sea la conciliación judicial o el arbitraje), y con ello también restar legitimidad a las representaciones laborales que gestionaron el conflicto colectivo.

Al respecto, la jurisprudencia de los años 70 admitía la posibilidad de ordenar el archivo de un procedimiento

de conciliación judicial o de arbitraje judicial, si un comité permanente de trabajadores cualquiera presentaba un arreglo directo suscrito con la empresa. Tal línea jurisprudencial partía de la idea de que, en última instancia lo que se quiere es la paz social, de forma que la suscripción de un arreglo directo extemporáneo no perjudica los derechos colectivos (TST 1264-72). No obstante, ante este tipo de práctica, la jurisprudencia nacional empezó a limitar las posibilidades presentar un arreglo directo durante la tramitación de un procedimiento judicial. Así señaló que:

“Considerando: a) Que no existe recurso alguno para las resoluciones de este Tribunal durante esta etapa según lo establece el artículo 506 del Código de Trabajo. b) No obstante lo anterior, este Tribunal considera que si bien es cierto el objetivo primordial de esta etapa consiste en conciliar o arreglar a las partes en discusión, en aras de la paz social, finalidad que se cumple con el arreglo directo; una vez planteado el conflicto, el arreglo directo debió ser suscrito o contar con la anuencia de los delegados de los trabajadores, quienes son únicos legítimos representantes en los problemas que se suscitan. Nótese que en el escrito inicial a estos delegados se les otorgaron plenos poderes para negociar, acordar y transar con la empresa en cualquiera de las etapas, y el mismo está vigente, no ha sido revocado. c) Sostener una tesis contraria a ésta sería permitir que la empresa, aprovechando sus poderes de dirección, socave el movimiento de los trabajadores en detrimento de los procedimientos legales establecidos u objetivos de la legislación laboral.” Tribunal de Conciliación de Cartago, resolución de las 8 hrs. del 12 de diciembre de 1986.

“Este Tribunal Superior ha aceptado los arreglos directos en estas diligencias, cuando el mismo está celebrado entre la empresa y sus trabajadores y respaldado por un sesenta y un por ciento (61%) de los trabajadores, y además habiendo sido depositado y aprobado por el departamento de Relaciones de Trabajo del Ministerio del ramo. También, cuando dicho arreglo se haya firmado antes de la presentación del conflicto (ver No. 1472 de 10 horas 5 minutos del 1 de noviembre de 1984)... El arreglo a que se refiere el subjúdice no llena todos los requisitos supracitados, y por lo mismo cabe aprobar lo resuelto por el Tribunal de



Conciliación de Cartago... rechazando la nulidad interpuesta... por improcedente.” Tribunal Superior de Trabajo, No. 270 de las 16:30 hrs. del 11 de marzo de 1987.

“Dicho arreglo directo, al parecer goza de una mayoría calificada de empleados de la empresa en conflicto, pero fue promovido extemporáneamente ya que estas diligencias conciliatorias fueron presentadas al Juzgado Primero de Trabajo de Cartago, a las quince horas del veintisiete de octubre del año próximo pasado, y el arreglo de marras muy posteriormente. Además, no se consigna en el aludido arreglo directo que se tuviera por desistido en forma definitiva, como decisión firme y categórica, el presente conflicto, revocando los poderes y la representación concedida a los integrantes de la Delegación Obrera, así como el nombramiento de la asesoría respectiva. Sobre el número de trabajadores que apoyan las presentes diligencias conciliatorias, y que la empresa en varias oportunidades cuestiona este Tribunal Superior estima que el caso no tiene interés actual, pues esa controversia fue resuelta por el aludido Tribunal de Conciliación de Cartago... Por otro lado, como bien lo dijo este Tribunal, ya fueron agotados los procedimientos de conciliación; y estas diligencias no denotan que se hayan violado las leyes de trabajo... En lo que sí debe corregirse la resolución en examen, es sobre la aprobación por el Departamento de Relaciones de Trabajo del Ministerio del ramo, del citado arreglo, pues no es así, ya que únicamente le corresponde la fiscalización y el depósito.” Tribunal Superior de Trabajo, No. 270 de las 16:30 hrs. del 11 de marzo de 1987.

## VII. Naturaleza jurídica de los titulares de la convención colectiva y del arreglo directo

Ahora bien, el segundo elemento que debemos analizar es el relativo a la naturaleza jurídica del sindicato y la naturaleza jurídica del comité permanente de trabajadores.

Ya hemos señalado que la convención colectiva de trabajo en Costa Rica requiere, ineludiblemente, que su titular por parte de las personas trabajadoras sea una organización sindical.

No obstante, en materia de los procedimientos para la resolución de conflictos colectivos de carácter

económico y social, el Código de Trabajo establece limitaciones importantes a la libertad sindical, ya que, en principio, excluye a los sindicatos de la titularidad de estos procedimientos judiciales y extrajudiciales, así como de los instrumentos que derivan de ellos.

Por el contrario, el Código de Trabajo establece, como regla general, que serán coaliciones de trabajadores los titulares de estos procedimientos así como de los instrumentos productos de esos procedimientos.

Las coaliciones de trabajadores, o de patronos, tienen como rasgo fundamental su aparición coyuntural, transitoria y esporádica, y que surge para hacer frente a una situación específica que una vez desaparecida extingue la coalición. Su constitución por ser temporal, no requiere una estructura formal, ni inscripción, y cuando se requiere registrarla (caso del arreglo directo art. 506), ésta inscripción no es formal. En los procedimientos de conciliación judicial (art. 507), de arbitraje (art. 528), en arreglo directo (504), y en la huelga (arts. 371 y 373) aparecen las coaliciones de trabajadores; y en el paro (379) aparece la de patronos. Específicamente, en lo que se refiere al procedimiento extrajudicial de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social, que, como señalamos, puede concluir con la suscripción de un arreglo directo, el Código de Trabajo establece que:

“Artículo 504:

Patronos y trabajadores tratarán de resolver sus diferencias por medio del arreglo directo, con la sola intervención de ellos o con la de cualesquiera otros amigables componedores. Al efecto, los trabajadores **podrán constituir** Consejos o Comités Permanentes en cada lugar de trabajo, compuestos por no más de tres miembros, quienes se encargarán de plantear a los patronos o a los representantes de éstos, verbalmente o por escrito, sus quejas o solicitudes. (...)” (Resaltado no es del original)

“Artículo 506:

Cada vez que se forme uno de los Consejos o Comités de que habla el artículo 504, sus miembros lo informarán así a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante una nota que suscribirán y enviarán dentro de los cinco días posteriores a su nombramiento.”

Tanto en el supuesto del procedimiento de solución de conflictos colectivos extrajudicial, como en los judiciales (conciliación y arbitraje), son las personas trabajadoras desorganizadas (Alfaro, 1982, p. 16) las que pueden nombrar coaliciones temporales de representación, ya que desaparecen una vez extinguido el conflicto particular que motiva su creación, lo cual puede suceder con la suscripción de un arreglo directo, de un arreglo conciliatorio judicial o el pronunciamiento de un laudo arbitral.

Tal ha sido la conclusión a la que ha llegado la Sala Constitucional en un reciente fallo, al señalar que la figura del:

“... Comité Permanente de Trabajadores, (...) no es contemplada por nuestra legislación ordinaria como un órgano permanente de representación de intereses económicos y sociales de los trabajadores, sino únicamente como un medio para la solución de conflictos colectivos de carácter económico social coyunturales o circunstanciales.” Sala Constitucional, voto no. 2011-012457 de las 15:36 horas del 13 de setiembre del 2011.

Es decir, la Sala Constitucional estableció que se trata, casualmente de coaliciones temporales para atender conflictos coyunturales de cierta naturaleza, siendo que la conclusión lógica de tal constatación es que, extinguido el conflicto se extingue la coalición, tanto la nombrada para tratar de resolver el conflicto extrajudicialmente (artículos 504 y 506), como las nombradas para participar en los procedimientos judiciales de resolución de conflictos (artículos 507 y 528).

Es, de esta forma, fácilmente contrastable la naturaleza jurídica de los comités permanentes de trabajadores, frente a las organizaciones sindicales, las cuales, como vimos, son organizaciones de carácter permanente para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores.

En todo caso, tal y como lo señala el presidente de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, refiriéndose a los procesos de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social: “... hay un problema en el Código de Trabajo de que la legitimación para interponer este tipo de conflictos está desplazada por llamarle de alguna manera.” (Aguirre, 2009).

Tal y como lo señala el presidente de la Sala Segunda, el “desplazamiento” de la representación en este tipo de procesos, ha privado a la organización sindical de la participación en la este tipo de procesos como regla general, y por lo tanto se ha suprimido al actor colectivo por excelencia de uno de los mecanismos esenciales para tutelar y promover los intereses económicos y sociales de las personas trabajadoras, tal y como se establece en el artículo 60 constitucional.

A las organizaciones sindicales se les ha permitido la participación en los procedimientos de solución de los conflictos colectivos de carácter económico y social solamente en algunos supuestos particulares. Así, por ejemplo, el conflicto generado por la falta de acuerdo en el contenido de una convención colectiva de trabajo, o el generado por la reticencia del empleador a negociar una convención colectiva de trabajo (art. 56 inciso d del Código de Trabajo), es un típico conflicto de carácter económico y social, y, por lo tanto, al versar sobre un elemento de la libertad sindical cuya titularidad exclusiva ostenta el sindicato, la utilización de los medios de solución de este tipo de conflictos, sea extrajudicialmente o judicialmente, puede ser planteado directamente por el sindicato. Otro tanto sucede con la huelga producida por el no reconocimiento patronal del sindicato conforme a lo que dispone el art. 344 (Blanco Vado, 1991).

De igual forma, la jurisprudencia reciente en materia de huelga, ha señalado que debe tenerse como parte al sindicato o sindicatos involucrados en el conflicto colectivo de carácter económico y social correspondiente. Así, el Tribunal Superior de Trabajo ha señalado que:

“Tercero.- En el caso que nos ocupa, si bien pudiera tenerse por bien enterado de estas diligencias (de calificación de huelga) al Sindicato recurrente, se evidencia que se omitió dar traslado al(los) sindicato(s) o trabajadores interesados en el litigio, tanto a éste como a los demás gremios representativos de los trabajadores involucrados en la huelga, negándoles así el derecho de audiencia, intervención, defensa, y el mismo ejercicio de los recursos respectivos, en síntesis se tipificó una evidente violación del debido proceso.” (Tribunal Superior de Trabajo, voto no. 378 de las 8:10 horas del 5 de mayo del año 2000).



Es evidente que, el reconocimiento del sindicato como involucrado directo en la huelga en esta resolución, haciendo notar que no es posible calificar la huelga sin su participación so pena de violentar el debido proceso, hace concluir que, de igual forma, los procedimientos de solución del conflicto que ha producido la huelga, necesariamente debe permitir la participación de los sindicatos.

No obstante lo anterior, es claro que, tratándose de los procedimientos judiciales de resolución de conflictos colectivos de trabajo de carácter económico y social, se impone la obligación, salvo en algunos casos de excepción en los que se permite la participación directa del sindicato, de una coalición de trabajadores. Otro tanto es posible decir para el ejercicio de la huelga, o incluso para el procedimiento extrajudicial de resolución de conflictos colectivos de trabajo de carácter económico y social, ya que para tal caso el artículo 504 establece la creación de un comité permanente de trabajadores como una posibilidad, y no como un requisito.

#### **VIII. Costa Rica: sistema dual o unitario de representación colectiva**

Dicho lo anterior, es necesario determinar si Costa Rica tiene un sistema unitario de representación colectiva, o si por el contrario tiene un sistema dual.

La ejemplificación de un sistema dual de representación colectiva puede ser encontrado en el sistema español de relaciones laborales, según el cual, subsisten en el centro de trabajo la representación sindical, y la denominada representación unitaria de los trabajadores por medio de los denominados “comités de empresa”.

Al respecto Baylos Grau (2006) señala que el sistema español tiene esta característica por su desarrollo durante la dictadura franquista.

El modelo franquista de relaciones laborales era de carácter autoritario y unilateral. Al respecto Palomeque señala que:

“El modelo franquista de relaciones de trabajo, autoritario y heteroconfigurado, poseía una fundamentación ideológica sustancial que se articulaba a través de la doble formulación, positiva y negativa, de una misma noción de

base: una concepción armonizadora y comunitaria de las relaciones entre el capital y el trabajo y, derivadamente, una valoración negativa del conflicto social, que se percibe como un cuerpo extraño perturbador de la armonía social, como una desviación patológica de las relaciones sociales. Los intereses contrapuestos que las partes de la relación laboral ostentan dentro del proceso de producción de bienes y servicios son reducidos, así pues, a un cuadro común de propósitos sobre el que descansa la concepción comunitaria de la empresa. Esta, como unidad productora, “ordenará los elementos que la integran, en una jerarquía que subordine los de orden instrumental a los de categoría humana y todos ellos al bien común”. (Fuero del Trabajo, VIII, 2), como “una comunidad de intereses y una unidad de propósitos” (Ley de Principios Fundamentales del Movimiento Nacional, XI).” (2009, p. 66)

Así, el modelo franquista estableció la sindicalización obligatoria en los denominados “sindicatos verticales”, que eran organizaciones mixtas (compuestas por empleadores y trabajadores), y que jurídicamente constitúan “corporaciones de derecho público bajo la dirección suprema del Estado” y además estableció “... «como delitos de lesa patria» los «actos individuales o colectivos que de algún modo turben la normalidad de la producción o atenten contra ella», sería llevada para «las huelgas de los obreros» a la tipificación legal del «delito de sedición» por el Código Penal de 1944. (Palomeque, 2009, p. 68) . Este modelo supedita las relaciones laborales a un interés superior. Así en el modelo franquista:

“... se dice en el párrafo once del Fuero del Trabajo que la producción nacional constituye una unidad económica al servicio de la patria. Las economías liberal y socialista no pueden entender la solución, porque creen en la existencia de un orden económico natural. Para el nacional-sindicalismo no es posible reconocer a la economía un sistema independiente de leyes, sustraído de la voluntad política; el sentido de la economía sólo se descubre por el servicio que preste a la conservación del pueblo. Este cambio en la concepción de la economía exige un nuevo papel del Estado: su función no es intervenir en la economía, sino dirigirla; y por eso puede subordinarla a los intereses nacionales. Dirigir la economía no significa que el Estado se transforme en el gran

empresario: la propiedad y la iniciativa privada son la fuente de la economía; pero la propiedad privada no es el derecho absoluto del capitalismo: todas las normas de propiedad quedan subordinadas al interés supremo de la Nación, cuyo intérprete es el Estado. El principio de la intervención del Estado en la producción correspondía a la idea que se tuvo de la sociedad, dividida en dos clases, Capital y Trabajo. La subordinación de la economía a la política permite superar la oposición; no existen el Capital y el Trabajo como factores antagónicos; en el futuro existirá un sólo tipo de hombre en la economía, El Productor; productor no es únicamente el patrono, sino también el trabajador, pues uno y otro contribuyen al mismo fin; la oposición de intereses que se dio en el capitalismo desaparece al considerar que la economía no está puesta al servicio capitalista, sino de la Nación.” (De la Cueva, 1949, p. 301-302)

Aquel modelo español desconoce la existencia de intereses de clase, ya que según él no existen trabajadores ni patronos, sino solo productores en función de los intereses nacionales, y por lo tanto parte de la idea de que en el sindicato mixto no existe oposición alguna de intereses. (De la Cueva, 1949, p. 302, 303, 304):

“El derecho del trabajo ha dejado de ser un derecho de clase para convertirse en la norma impuesta coactivamente por el Estado para regular la justicia en el interior de la empresa. El Fuero del Trabajo pretende superar la época del liberalismo clásico, en que el patrono imponía las condiciones de trabajo y la etapa de la sociedad dividida en clases y apoyada en las organizaciones sindicales y en el contrato colectivo. (...) En la organización Nacional sindicalista desaparece la contratación colectiva; no quedan sino las bases establecidas por el Estado para la celebración de los contratos individuales; esas bases contendrán el mínimo de garantías para los trabajadores; nunca podrán reducirse, pero en los contratos individuales pueden pactarse condiciones mejores. Tampoco serán bases fijas, pues el Estado las modificará cada vez que lo reclamen las necesidades del trabajo y lo permitan las condiciones de la economía nacional.” (De la Cueva, 1949, p. 305-306)

Entendiendo lo anterior, señala Baylos Grau que:

“El caso español ha venido además fuertemente condicionado por la experiencia franquista que requirió abrir un cierto espacio representativo en los centros de trabajo con la finalidad de dinamizar la productividad de las empresas a través de una negociación salarial, espacio representativo que fue utilizado políticamente por el movimiento obrero clandestino como forma de penetración y resistencia de clase, con importantes apoyos en las asambleas de trabajadores. Esta práctica hacía de la empresa un punto de referencia central, casi genético, de la acción sindical en su conjunto, desde donde se proyectaba a la rama de producción y a la política socio-económica del país, tiene por fuerza que reflejarse en el diseño legal que realizará, en 1980, el Estatuto de los Trabajadores a propósito de los organismos de representación en la empresa de base electiva y, a su vez, este diseño mantendrá una cierta tensión con el lugar que en el mismo y fuera de él ocupa la acción sindical y el sindicato en la empresa. Esta tensión encuentra una solución en la articulación que realiza la Ley Orgánica de Libertad Sindical de las instancias representativas en la empresa, asentando de esta manera las bases de los que se llamará por el Tribunal Constitucional «modelo dual» de representación de trabajadores en la empresa. (...) en el caso español se superponen como formas representativas de los intereses de los trabajadores en la empresa dos tipos de organismos. De un lado, la representación colectiva y unitaria, de base electiva, creada por la ley –el Estatuto de Trabajadores- en lo que se denominan comités de empresa y delegados de personal, y de otro, la representación sindical propiamente dicha, secciones y delegados sindicales, que desarrollan la actividad del sindicato en la empresa. Entre una y otra se establecen relaciones de coordinación y convergencia tanto en lo que se refiere a las funciones desarrolladas como al proceso de elección de los organismos representativos de la totalidad de la plantilla. (...) Y estos organismos comparten la defensa de los intereses de los trabajadores en los lugares de trabajo con los órganos de representación sindical pura, de manera que ambas formas de organización son complementarias y se interconexionan. Ambas expresan, en consecuencia, en sí mismas consideradas, una función, la tutela del interés



colectivo de los trabajadores en la empresa. Por eso ya tempranamente la Sentencia del Tribunal Constitucional Español 118/1983, de 13 de diciembre, indicó que existía en nuestro ordenamiento jurídico un amplio reconocimiento de sujetos colectivos que impedía la atribución en exclusiva al sindicato de derechos fundamentales como el de huelga, negociación colectiva o de conflicto colectivo, de manera que «este punto de partida» permitía afirmar la existencia de un «sistema dual en el que la acción sindical, entendida en cuanto actividad dirigida a la representación y defensa de los intereses de los trabajadores puede ser ejercida, sin entrar ahora en otras posibilidades, tanto por el sindicato como por el comité de empresa» (...)” (Subrayado no es del original) (2006, p. 29-31)

Tal y como señala ese mismo autor, en la práctica los comités de empresa se encuentran dominados por las organizaciones sindicales (2006, p. 30). Sin embargo, es claro que este fenómeno parte de la estrategia sindical frente a un modelo de ausencia absoluta de libertad sindical, que partía de sindicatos mixtos compuestos por empleadores y patronos, y que acordaban las condiciones de trabajo en función del interés general definido por el sistema franquista, y que participaban en comités de empresa. Los sindicatos de personas trabajadoras, participaban clandestinamente en estos comités de empresa como única forma de lograr incidir en las relaciones laborales. La legislación laboral española promulgada tan solo 4 años después del fin al de la dictadura (1975) partió de ese modelo dual de representación que había existido por décadas en España.

De cualquier forma, el sistema español es un típico caso de sistema dual, en el cual existen dos órganos de representación de los intereses de las personas trabajadoras, sin que sea posible, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español, establecer la exclusividad de alguna de esos órganos de representación en el ejercicio de alguno de los componentes de la libertad sindical: negociación colectiva, huelga, o participación en la solución de conflictos colectivos de trabajo.

Es evidente que el caso costarricense no es entonces un sistema dual de representación de los intereses colectivos, ya que constitucionalmente se asigna a los sindicatos la representación de esos intereses

colectivos (art. 60 de la Constitución Política; art. 339 del Código de Trabajo; y las normas de los tratados internacionales de derechos humanos antes citados), y, además, legislativa y constitucionalmente se le asigna exclusivamente la titularidad de la negociación colectiva (artículo 62 de la C. Pol y 54 del Código de Trabajo).

En lo que a la negociación colectiva se refiere, las normas indicadas establecen que la convención colectiva de trabajo se debe desarrollar, del lado de las personas trabajadoras, por el sindicato o sindicatos más representativos conforme a las reglas de los artículos 56 y 370 del Código de Trabajo. Derivado de lo anterior, la conclusión lógica es que la convención colectiva establecerá las condiciones de trabajo para todas las personas que laboran en la empresa, centro de trabajo o institución, independientemente de que se encuentren afiliadas al sindicato o no.

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

- a. Las partes que la han suscrito, justificando su personería de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 51;
- b. Todas las personas que en el momento de entrar en vigor trabajen en la empresa, empresas o centro de producción a que el pacto se refiera, en lo que aquéllas resulten favorecidas y aun cuando no sean miembros del sindicato o sindicatos de trabajadores que lo hubieren celebrado, y
- c. Los que concierten en lo futuro 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.”

Otro tanto sucede con la negociación salarial en el sector público y en el sector privado, las cuales son asignadas a dos órganos de negociación colectiva integrados, de parte de las personas trabajadoras, por representantes designados por las organizaciones sindicales.

Sin embargo, no es posible tampoco catalogarlo como un sistema unitario de representación de intereses de los trabajadores, ya que, precisamente **en uno de los componentes de la libertad sindical no existe exclusividad sindical.**

Es decir, al no ostentar los sindicatos la exclusividad en la titularidad de los procedimientos de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social que pueden culminar con un arreglo directo, un arreglo conciliatorio judicial o un laudo arbitral judicial, se crea, EN CUANTO A LA RESOLUCIÓN DE ESE TIPO DE CONFLICTOS COLECTIVOS un sistema dual de representación.

A diferencia del modelo español, el modelo costarricense puede ser catalogado como un sistema de representación mixto, ya que la representación del interés colectivo, de clase o de categoría, la ejercen los sindicatos, ya sea monopólicamente (tratándose de la negociación colectiva) o preeminentemente (tratándose de la representación general de los intereses colectivos) en cuanto a la negociación colectiva, quienes no representan de pleno derecho a cada una de las personas trabajadoras en sus intereses individuales, más si representan de pleno derecho el interés de toda la colectividad laboral de determinado centro de producción, empresa o institución. Sin embargo, existe un sistema de representación dual a nivel legal en los procesos de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social. Por ello, a pesar de que la convención colectiva de trabajo tiene fuerza de ley profesional, su titularidad se asigna, constitucional y legalmente, a los sindicatos; pero la ley establece como posibilidad que los trabajadores establezcan coaliciones para los procedimientos de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social.

Ambos sistemas, dual y unitario, generan problemas que deben ser resueltos. En el caso unitario, surge al menos una interrogante: ¿qué sucede en el supuesto de una empresa que no tiene suficientes personas trabajadoras para constituir un sindicato? Y en el caso del sistema dual ¿qué sucede cuando en una empresa, centro de trabajo o institución existe un sindicato y, además existen representantes laborales no sindicales?

Al respecto resulta fundamental lo regulado en el Convenio 135 de la OIT, así como en la Recomendación 143 de la OIT. Dentro de las normas de protección interna de la libertad sindical encontramos el Convenio 135 Sobre la protección y facilidades para representantes sindicales; y la recomendación 143 que lleva el mismo nombre, ambas promulgadas por la O.I.T., ambas ratificadas por Ley 5968 del 9 de

noviembre de 1976 (Diario oficial La Gaceta No. 222 del 19 de noviembre de 1976.

En primer lugar, el convenio 135 establece en su art. 1, la protección eficaz para representantes sindicales, electos o nombrados, es decir, a los representantes sin importar que hayan alcanzado tal condición por vía de elección o designación sindical, o bien por vía de elección o designación por las personas trabajadoras. Así señala:

“A los efectos de este Convenio, la expresión representantes de los trabajadores comprende las personas reconocidas como tales en virtud de la legislación o la práctica nacionales, ya se trate:

- a) de representantes sindicales, es decir, representantes nombrados o elegidos por los sindicatos o por los afiliados a ellos; o
- b) de representantes electos, es decir, representantes libremente elegidos por los trabajadores de la empresa, de conformidad con las disposiciones de la legislación nacional o de los contratos colectivos, y cuyas funciones no se extiendan a actividades que sean reconocidas en el país como prerrogativas exclusivas de los sindicatos.”

Desde el principio, el convenio 135 señala que los representantes electos o designados por los trabajadores, no pueden asumir funciones que sean exclusivas de los sindicatos, tal como sucede en Costa Rica con la suscripción de convenciones colectivas de trabajo, o la defensa y promoción de los intereses colectivos económicos y sociales. Adicionalmente, el Convenio 135 establece la forma como deben entenderse el relacionamiento entre representantes sindicales y no sindicales:

“Artículo 5  
Cuando en una misma empresa existan representantes sindicales y representantes electos, habrán de adoptarse medidas apropiadas, si fuese necesario, para garantizar que la existencia de representantes electos no se utilice en menoscabo de la posición de los sindicatos interesados o de sus representantes y para fomentar la colaboración en todo asunto pertinente entre los representantes electos y los sindicatos interesados y sus representantes.”

De esta forma, el Convenio 135 de la OIT establece la preeminencia de los representantes sindicales



respecto de los representantes no sindicales, y, además excluye del ámbito de competencia de estos últimos aquellas funciones que con exclusivas de los sindicatos.

Con base en esta combinación de normas, la Sala Constitucional ha concluido que en Costa Rica existe un sistema dual de representación colectiva, pero que le otorga preeminencia a los sindicatos sobre cualquier forma de representación de las personas trabajadoras o sobre cualquier otro tipo de organización laboral; y además, le otorga con exclusividad la titularidad de la negociación colectiva. Así ha señalado que:

“A partir de esta relación de normas, sobresale la figura constitucional del sindicato como aquella asociación permanente encaminada a la representación y defensa de intereses de los trabajadores respecto de su empleador o bien, respecto a cualquier otro sujeto de carácter público o privado. La preeminencia de esta figura la encontramos también en el Convenio n° 87 de la OIT denominado *“Libertad Sindical y Derecho de Sindicación”* (...) De este modo, se yergue el sindicato como un medio natural para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores, lo que consustancialmente trae consigo la democratización de las relaciones obrero – patronales; labor que debe ser desarrollada con independencia del vínculo de afiliación con los trabajadores individualmente considerados, por cuanto su papel es ejercicio plenamente desde una ámbito o dimensión colectiva. Los sindicatos desempeñan una función reconocida por la Constitución y por los Tratados Internacionales suscritos por Costa Rica, que consiste en representar los intereses de los trabajadores que no consiste sólo en la filiación sino en la propia naturaleza sindical del grupo, sin que sea admisible que la actividad sindical se refiera sólo a la posibilidad de afiliarse, sino que requiere una serie de actividades que deben ser respetadas y tuteladas constitucionalmente. La Sala no desconoce que en el sistema de relaciones laborales costarricense pueda existir un modelo de representación dual, conformado por las organizaciones sindicales que actúen en el ámbito de empresa y los representantes de los trabajadores libremente elegidos. Sin embargo, el Convenio n° 135 de la OIT resguarda la representación sindical sobre las otras formas de

organización no sindicales. Al respecto el cuerpo normativo mencionado establece en el artículo cinco : *“Cuando en una misma empresa existan representantes sindicales y representantes electos, habrá de adoptarse medidas apropiadas, si fuese necesario, para garantizar que la existencia de los representantes electos no se utilice en menoscabo de la posición de los sindicatos interesados o de sus representantes y para fomentar la colaboración en todo asunto pertinente entre los representantes electos y los sindicatos interesados y sus representantes.”*. Como bien se puede apreciar, esta norma posee una importancia capital a la hora de tutelar derechos fundamentales como los reclamados por el petente, pues para todos los efectos, la suscripción de arreglos directos en el seno de la empresa, no podrá constituir un óbice para el ejercicio de la libertad sindical, por lo tanto, el empleador no podrá ampararse en un instrumento de esa naturaleza para denegar las facultades de representación que ostentan las organizaciones sindicales. (...) . El párrafo segundo del Protocolo de San Salvador define muy bien que las restricciones a los derechos sindicales, sólo pueden restringirse mediante un mandato legal cuyo contenido debe ser consonante con los fundamentos de una sociedad democrática y la tutela del orden público, la salud y las libertades y derechos de los demás. Bajo estos supuestos, la limitación al ejercicio de estos derechos fundamentales, no pueden originarse en acciones restrictivas que no tengan sustento legal y que provocan el vaciamiento de garantías laborales esenciales. Es indudable que el derecho costarricense prevé un espacio amplio de participación de las organizaciones sindicables en el ámbito de la empresa. Tal conclusión se extrae de la relación que existente entre el Convenio n° 135 antes citado y la Recomendación n° 143 *“relativos a la protección de los trabajadores en la empresa y a las facilidades que se le deben dar a los mismos”* (incorporados al ordenamiento interno por medio de la Ley n° 5968 del 9 de noviembre de 1976); puesto que ambos instrumentos se refieren genéricamente a los *“representantes de los trabajadores”*, que son tanto los *“representantes elegidos”* por todo el personal de la empresa como los *“representantes sindicales”* elegidos por los sindicatos o los miembros de los sindicatos a nivel de empresa (arts. 3 del Convenio y 2 de la Recomendación). El

Convenio y, sobre todo, la Recomendación establecen, de una lado garantías de protección eficaz contra medidas perjudiciales a estos representantes por razón de su condición o actividad (art. 1 y 5 de la Recomendación) y, de otra parte, una serie de facilidades a conceder por la empresa para el cumplimiento de sus funciones (art. 1 del Convenio y 9 de la Recomendación). (...) Ahora bien, en la hipótesis de la coexistencia de agrupaciones (de igual o de distinta naturaleza) de trabajadores dentro del ámbito empresarial, el patrono no podría desatender la máxima contemplada por el ordinal 33 de la Constitución, dándole un trato discriminatorio al sindicato, favoreciendo o privilegiando con su accionar a otras formas de organización gremial. (...) Al respecto, esta Sala considera que las actuaciones de la empresa recurrida si violenta el derecho a la libertad sindical, básicamente porque, al reconocerle al Comité Permanente de Trabajadores la titularidad exclusiva de representación de los trabajadores de la empresa, está negando a priori toda posibilidad de negociación colectiva con el sindicato, organización que tiene como una de sus razones de ser, justamente en el derecho de realizar este tipo de negociaciones. (...) Así entonces, manteniéndose la tesis de que el derecho de negociación colectiva corresponde primordialmente a los sindicatos y que este tipo de organización laboral prevalece sobre cualquier otra en materia de negociaciones colectivas, en este caso concreto y específico, por lo evidente de la violación, no se remite este caso al ámbito de la legalidad sino que se entra a conocer en esta sede el fondo del asunto. (...) En primer lugar, tal como se dijo en el considerando anterior, la libertad sindical implica el derecho de negociación colectiva, y según el Derecho de nuestra Constitución Política (conforme con los instrumentos internacionales), la representación sindical prima sobre otras formas de organización no sindicales. Así que no es válido superponer –o peor aún, excluir– a una organización sindical por otro tipo de organización de trabajadores. En segundo lugar, el valor que la Constitución le otorga a la figura del sindicato implica un reconocimiento que le da preeminencia sobre otras formas de asociación de trabajadores, en lo tocante a la defensa y promoción de intereses colectivos. No cabe duda que la actuación de los representantes de la empresa ANFO S.A. contrarió

los derechos fundamentales del sindicato amparado, toda vez que sin ninguna justificación objetiva, puso en práctica una discriminación odiosa en su contra, no sólo impidiéndole acceder a las facilidades sindicales mínima contempladas a la luz del Convenio n° 135 y la Recomendación n° 143, sino que además favoreció a una figura como el Comité Permanente de Trabajadores, la cual no es contemplada por nuestra legislación ordinaria como un órgano permanente de representación de intereses económicos y sociales de los trabajadores, sino únicamente como un medio para la solución de conflictos colectivos de carácter económico social coyunturales o circunstanciales. (...) El sindicato amparado no sólo poseía el derecho de representación de los trabajadores con los que estaba unido por medio de un lazo de afiliación, sino también, de los intereses colectivos generales frente al empresario de conformidad con el canon 339 del Código de Trabajo. Asumiendo los supuestos jurídicos y doctrinales que se han mencionado, la coexistencia en la empresa del Comité Permanente de Trabajadores y de la Organización Sindical, no resulta excluyente de ese papel representativo y a lo sumo es complementaria dentro de un sistema democrático de relaciones laborales. Considera esta Sala, que la presencia de un arreglo directo en la empresa, no provoca, de ningún modo, la imposibilidad de que el empleador y sindicato celebren una convención colectiva en los términos en que los regula la legislación ordinaria. Lo anterior, por cuanto existe un derecho reconocido por la Carta Magna para la celebración de ese tipo de instrumentos, como una forma del ejercicio de la regulación autónoma de intereses que forma parte intrínseca de derecho de libertad sindical.” Sala Constitucional, voto no. 2011-012457, de las 15:36 horas del 13 de setiembre de 2011.

En ese sentido, es posible reafirmar que Costa Rica posee un sistema mixto de representación colectiva. Es un sistema unitario en lo que a negociación colectiva se refiere, ya que establece que serán los sindicatos exclusivamente los titulares de la negociación colectiva. En materia de la representación del interés colectivo establece un sistema unitario con preeminencia del sindicato sobre cualquier otra forma de organización de las personas trabajadoras. Por el contrario, en materia de la resolución de conflictos colectivos de carácter económico y social, establece



un sistema dual con preeminencia de las coaliciones de trabajadores sobre las organizaciones sindicales en la mayoría de los casos, y con preeminencia de los sindicatos sobre las coaliciones en unos pocos supuestos. Este último elemento, podría plantear problemas de constitucionalidad al excluir a las organizaciones sindicales de una parte importante de la libertad sindical: la resolución de conflictos colectivos de carácter económico y social salvo en un ámbito reducido de supuestos.

## **IX. El proyecto de reforma procesal laboral**

Desde finales de la década de los 90, se inició un proceso de discusión sobre los procedimientos laborales, lo cual articuló en diferentes momentos actores institucionales (Poder Judicial, Poder Ejecutivo), organizaciones sindicales y empleadores, contando, en algunos momentos con el acompañamiento de la OIT.

Este proceso se extendió durante más de una década, por lo que los actores participantes han variado con el tiempo.

Fruto de ese proceso se envió un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa denominado Proyecto de Ley de Reforma Procesal Laboral, el cual se tramita bajo el expediente legislativo número 15.990. A diciembre del año 2011 este proyecto de ley había sido dictaminado por la comisión de asuntos jurídicos, había agotado los cuatro días de mociones realizadas en plenario legislativo por los (as) diputados (as), y se encontraba a la espera de ser conocido en el plenario legislativo. En principio, solamente restaba la posibilidad de las mociones que fueron rechazadas en comisión de asuntos jurídicas fueran reiteradas en el plenario legislativo, las cuales serían votadas en ese foro; y, finalmente se sometería a la votación del proyecto en primer debate.

Sin embargo, uno de los temas fundamentales sobre el cual no se había logrado un acuerdo en el mencionado proyecto, y, por lo tanto, impedía políticamente que avanzara en su trámite legislativo, era precisamente la regulación que el proyecto planteaba en materia de arreglos directos y comités permanentes de trabajadores.

Este proyecto de ley aborda muy diversos aspectos, que incluyen: a) los mecanismos para tutelar los fueros

de protección (incluido el sindical); b) la regulación de la discriminación en el empleo y los procedimientos relacionados; c) la huelga y los procedimientos relacionados; d) los procedimientos para sancionar las infracciones a las leyes laborales; el procedimiento ordinario laboral; e) el procedimiento de ejecución de sentencias (incluyendo los mecanismos para la reinstalación en el empleo; la indexación de derechos; etc.); f) los medios de solución alternativa de conflictos; g) los procedimientos para la negociación de convenciones colectivas de trabajo en el sector público; h) la regulación de la prescripción laboral; la asesoría laboral gratuita para personas trabajadores de bajos ingresos; i) procedimientos cautelares y anticipados; j) procedimientos para la solución de conflictos colectivos de carácter económico y social (en el sector privado y en el sector público), entre otros.

También se establecen regulaciones sobre las competencias de los sindicatos, así como sobre los arreglos directos y los comités permanentes de trabajadores.

### **9.1 Extensión de las competencias sindicales en el proyecto de reforma procesal laboral**

En lo que se refiere a la extensión de las competencias de los sindicatos, el proyecto de reforma procesal laboral les otorga la titularidad de la huelga (art. 372 del proyecto). En el art. 446 del proyecto, se da titularidad a los sindicatos en los conflictos colectivos jurídicos, al señalar que:

“Cualquier sindicato u organización de empleadores estará legitimado para demandar la tutela de derechos colectivos jurídicos sin necesidad de poder alguno, atinentes a cualquier parte social del sector laboral.”

En el artículo 600 del proyecto se da titularidad a las confederaciones sindicales para presentar recursos de casación en interés del ordenamiento jurídico, que es un recurso para que la jurisprudencia que se haya elaborado sin llegar a la Sala Segunda, pueda ser revisada por esta Sala, de forma tal que pueda modificarla para casos futuros.

Por su parte a pesar de que en los artículos 615 y siguientes (arreglos directos), 618 y siguientes (conciliación) y 635 y siguientes (arbitraje), no establece de forma expresa la titularidad de los

sindicatos en los procedimientos de solución de los conflictos colectivos de carácter económico y social, el artículo 446 del proyecto se establece que “Los sindicatos tendrán legitimación para la defensa de los intereses económicos y sociales que les son propios”, por lo que de la combinación de estas normas puede concluirse que se legitima de forma expresa, la utilización de los sindicatos de los instrumentos de solución de conflictos colectivos.

En el caso de la huelga, de acuerdo al artículo 372 del proyecto, se limita la participación de las coaliciones, ya que estas pueden ser titulares de la huelga, en ausencia de sindicato, a diferencia de lo que sucede actualmente, ya que las coaliciones por regla general son los titulares de la huelga, y el sindicato casi nunca lo es.

## **9.2 Competencias de los comités permanentes de trabajadores en el proyecto de reforma procesal laboral**

Originalmente el proyecto extendía las competencias de los comités permanentes de trabajadores.

En el texto que originalmente fue dictaminado en comisión, la titularidad del arreglo directo la tendría el sindicato, pero únicamente si reúna la representatividad establecida en el artículo 370 del Código de Trabajo, es decir, al sindicato que tenga afiliadas a la mitad más una de las personas trabajadoras del respectivo centro de trabajo, empresa o institución. Esta norma podía implicar que si el 100 por ciento de las personas trabajadoras está sindicalizada pero ninguno de los sindicatos reúne al 50% más uno de estas personas, la titularidad se le otorgaría al comité permanente de trabajadores.

Este porcentaje, establecido en el artículo 370 del Código de Trabajo vigente, tiene actualmente como finalidad establecer un monopolio de la negociación colectiva, de forma tal que ninguna otra organización sindical pueda negociar en una empresa que cuente con un sindicato que tenga esa afiliación calificada. Sin embargo no resultaba coherente que, tal y como lo hacía esa versión inicial del proyecto de reforma procesal laboral, se establecieran normas de representatividad inferiores para negociar una convención colectiva de trabajo (art. 56 del Código de Trabajo vigente) pero se exija una representatividad de más del 50% de las personas trabajadoras para

ser titular de un arreglo directo. El efecto práctico era que en el proyecto de reforma procesal laboral la titularidad del arreglo directo la tendría el comité permanente de trabajadores, excluyendo a las organizaciones sindicales.

Además, en esa versión inicial del proyecto, el comité permanente de trabajadores también recibía una extensión de sus competencias en el proyecto de reforma procesal laboral, ya que no solo continuaba siendo como regla general el titular de los arreglos directos, sino que, en caso de no existir sindicato, sería también el titular de la conciliación judicial y del arbitraje judicial en conflictos colectivos de carácter económico y social, y solo en ausencia de sindicato y de comité permanente de trabajadores, se recurriría a una coalición nombrada por las personas trabajadoras.

Esta extensión de competencias a los comités permanentes de trabajadores, era una de las divergencias fundamentales entre el sector sindical y el sector empresarial, que impedía que el proyecto continuara su avance legislativo.

## **9.3 Naturaleza jurídica de los comités permanentes de trabajadores en el proyecto de reforma procesal laboral**

Los comités permanentes de trabajadores, en la legislación vigente son coaliciones temporales para la resolución de conflictos colectivos de carácter económico y social. Podría pensarse que en la versión inicialmente dictaminada continuarían siendo coaliciones temporales en tanto que el proyecto los mantenía como titulares de los arreglos directos (salvo que en la empresa haya un sindicato con el 50% más uno de las personas trabajadoras afiliadas), y, en ausencia de sindicatos, les extendía la titularidad de las conciliaciones judiciales y del arbitraje judicial en caso de conflictos colectivos de carácter económico y social.

Sin embargo, a diferencia de lo que sucede actualmente en el Código de Trabajo, que establece que deben inscribirse en el Departamento de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el proyecto de ley establecía que en adelante se inscribirían en el Departamento de Organizaciones Sociales de ese Ministerio.

Esta era una diferencia fundamental ya que el Departamento de Relaciones Laborales (originalmente



denominado Oficina de Asuntos Gremiales y Conciliación Administrativa), de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 39 de la ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (no. 1860), es un departamento que tiene por finalidad fundamental intervenir amigablemente en los conflictos de trabajo.

Por su parte, el Departamento de Organizaciones Sociales de ese Ministerio, tiene como una de sus funciones principales el Registro de Organizaciones Sociales y Directivas, lo que comprende el registro y la tramitación de personerías jurídicas (art. 41 del Reglamento de Reorganización y Racionalización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, decreto no. 1508).

El proyecto de reforma procesal laboral en la versión inicial transformaba radicalmente a los comités permanentes de trabajadores, que pasaban de ser simples coaliciones coyunturales para la solución de conflictos colectivos de carácter económico y social puntuales o específicos, a ser organizaciones sociales de trabajadores independientes. Con ello, a pesar de que el convenio 135 y la recomendación 143 de la OIT establecen que estas organizaciones no deben obstaculizar las competencias exclusivas de los sindicatos y los representantes sindicales, el proyecto les otorgaba un ámbito mayor en la resolución de conflictos colectivos de carácter económico y social. Además, en la medida en que no abordaba adecuadamente la naturaleza jurídica del arreglo directo, daba un paso más en la consolidación de lo que ha sido la práctica tolerada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de permitir conceptualizar el arreglo directo como sustitutivo o alternativo de la convención colectiva de trabajo, y, por lo tanto, a los comités permanentes como sustitutivos o alternativos a los sindicatos en materia de negociación colectiva de trabajo.

Lo anterior implicaba que se ampliaba con el proyecto el sistema dual de representación colectiva de las personas trabajadoras, ya que, se le otorgaban mayores competencias a los comités permanentes de trabajadores; se evitaba distinguir y prohibir la utilización del arreglo directo como sustitutivo de la convención colectiva de trabajo, y se reforzaba la titularidad de estos comités en la suscripción de arreglos directos. Esta ausencia de claridad habría implicado el debilitamiento del sistema unitario de representación colectiva en materia de negociación

colectiva de trabajo, al permitir la sustitución de la negociación colectiva de trabajo, al menos en su expresión principal (la convención colectiva de trabajo) por medio del arreglo directo suscrito por comités permanentes de trabajadores.

Esto, que en sí mismo podría incluso representar una violación de lo dispuesto en el artículo 62 de la Constitución Política, se agravaba aún más cuando los comités permanentes de trabajadores se inscribirán en el Departamento de Organizaciones Sociales sin ninguna regulación propia de las organizaciones sociales. A diferencia de los sindicatos, estos comités no poseen estatutos, no tienen normas que regulen los procesos electorales internos; normas que establezcan el régimen de responsabilidades y competencias del comité; ningún sistema de afiliación o desafiliación; plazos de nombramiento de los comités y mucho menos mecanismos para la revocatoria de mandato; normas para establecer sanciones para los representantes y para los representados; regulación del régimen económico para garantizar la independencia del comité; ningún tipo de mecanismo o norma para la convocatoria de las asambleas de personas trabajadoras; un régimen de fiscalización; alguna normativa que establezca cuáles son sus órganos de discusión y decisión; cómo se realiza su gestión administrativa; cuándo se presentan informes a sus representados para valorar el trabajo y rendir cuentas; como se aprueban los arreglos directos, y muchos aspectos adicionales que sí se regulan para las organizaciones sindicales.

#### **9.4 El acuerdo entre el sector empresarial y el sector sindical**

En el año 2012, el proyecto se encontraba paralizado en la Asamblea Legislativa, en buena medida por las graves diferencias existentes en cuanto a los arreglos directos y a los comités permanentes de trabajadores. Para tratar de resolver ese “impasse” se suscribieron dos acuerdos entre la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP), una parte importante del sector sindical, y el Gobierno de La República.

La negociación con el sector empresarial, incluyó entre otros temas, un acuerdo para que los denominados comités permanentes de trabajadores y los arreglos directos se mantuvieran tal y como han existido desde 1943 en el Código de Trabajo, “ (...) con la finalidad

de que este complejo tema y los señalamientos que la OIT ha hecho a Costa Rica al respecto, puedan ser discutidos a profundidad de forma tripartita (empleadores, trabajadores y gobierno) a la luz de la reciente jurisprudencia de la Sala Constitucional en la materia.”

Así, el 21 de mayo del 2012 en el Consejo Superior de Trabajo, la UCCAEP junto con el Gobierno y los sindicatos, suscribieron un Programa Nacional de Trabajo Decente (siguiendo la metodología OIT), que plantea explícitamente impulsar la aprobación del texto negociado de la Reforma Procesal Laboral. Incluso la propia Presidenta de la República, Laura Chinchilla, presentó al Director General de la OIT en Ginebra (Suiza) en junio de ese mismo año este Programa de Trabajo Decente, asumiendo un compromiso de buena fe ante la comunidad internacional.

Además, el 24 de mayo del año 2012, la UCCAEP suscribió, con un grupo importante de sindicatos, un acuerdo frente a las jefaturas de fracción y la Presidencia de la Asamblea Legislativa, solicitando la aprobación de la Reforma Procesal Laboral. Participaron en ese acuerdo por el sector sindical, la Asociación Nacional de Educadores (ANDE), la Coordinadora de Sindicatos Bananeros (COSIBA), la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC), la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), la Central Social Juanito Mora Porras (CSJMP), la Coordinadora Unitaria Sindical y Magisterial (CUSIMA) y la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP).

En este acuerdo se planteó una moción concreta para que se modificaran diversos aspectos del proyecto, entre ellos lo referente a los comités permanentes de trabajadores y los arreglos directo, manteniendo la redacción que al respecto ha existido en Costa Rica desde 1943.

Con este amplio apoyo del Poder Judicial, el Poder Ejecutivo, la UCCAEP y una buena parte del sector sindical nacional, se logró que el proyecto fuera modificado incluyendo las mociones negociadas entre el sector empresarial y el sector sindical y que fuera finalmente aprobado en la Asamblea Legislativa (con 45 diputados (as) de 45 presentes el 31 de julio del 2012, y en segundo debate por 40 diputados de 44 presentes el 13 de setiembre de ese año).

El proyecto fue posteriormente vetado por la Presidencia de la República, en cuanto a la regulación de las huelgas en los servicios públicos esenciales.

### **9.5 Naturaleza jurídica de los arreglos directos en el proyecto de reforma procesal laboral**

En lo que a los arreglos directos se refiere, estos continúan siendo instrumentos de resolución de conflictos colectivos de carácter económico y social. El proyecto señala expresamente que

“Son medios de solución de los conflictos económicos y sociales generados en las relaciones laborales, el arreglo directo, la conciliación y el arbitraje.” (art. 614)

En virtud de esta clarificación, debería esperarse que cese la incorrecta práctica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que ha permitido que se utilice como sustituto de la convención colectiva de trabajo, y por lo tanto que continúe utilizándose como instrumento antisindical.

La segunda reforma relevante en lo que a arreglo directo se refiere es que el proyecto establece que cuando se esté en proceso de negociación de una convención colectiva de trabajo, solamente se puede firmar un arreglo directo con el sindicato titular de esa negociación. Lo mismo sucede cuando se haya planteado un conflicto colectivo de carácter económico y social judicialmente, ya que se exige que el arreglo directo en tal caso se firme necesariamente con los titulares del conflicto colectivo.

### **X. Conclusiones y recomendaciones**

En términos generales, la promulgación de la ley de asociaciones solidaristas se produjo en un contexto de reacción antisindical en Costa Rica, dentro del cual la utilización de los arreglos directos como instrumento de negociación colectiva cuyo titular son los comités permanentes de trabajadores, probó ser parte de una estrategia antisindical extremadamente eficaz.

La acusación internacional contra Costa Rica por el funcionamiento de las asociaciones solidaristas inició el proceso para excluir a este tipo de organizaciones de la representación de los intereses de las personas trabajadoras, precisamente por su ausencia de independencia y autonomía. Tal ha sido la doctrina asentada por los órganos de control normativo de la OIT y por la Sala Constitucional.



Si bien es cierto este proceso provocó la aprobación de la ley 7360 que excluyó a las solidaristas de la representación de los intereses de las personas trabajadoras, y por lo tanto de la posibilidad de participar en la negociación colectiva y en la utilización de los instrumentos de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social, es claro que no abordó la utilización antisindical de los arreglos directos y de los comités permanentes de trabajadores.

Jurídicamente existe una naturaleza distinta de las convenciones colectivas de trabajo respecto de los arreglos directos, así como de los sindicatos respecto de los comités permanentes de trabajadores. Tanto el ordenamiento jurídico costarricense como la jurisprudencia nacional han dejado claro que la convención colectiva es el resultado de la negociación colectiva, mientras que el arreglo directo es el resultado de los procedimientos extrajudiciales de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social. En ese sentido, la utilización del arreglo directo requiere la existencia y el perfeccionamiento de un conflicto colectivo, a diferencia de la convención colectiva de trabajo que solo excepcionalmente resuelve un conflicto de trabajo.

De igual forma, el sindicato es una organización de carácter permanente para la representación de los intereses colectivos de las personas trabajadoras, mientras que el comité permanente de trabajadores no es una organización, sino una coalición temporal para participar en la resolución de conflictos colectivos de carácter económico y social, mediante la suscripción de un arreglo directo para ese conflicto en particular.

En Costa Rica, existe un sistema de representación colectiva unitario en lo que se refiere a la negociación colectiva, que recae exclusivamente en los sindicatos como titulares de las convenciones colectivas de trabajo, así como de las negociaciones salariales en el sector público y privado. De igual forma, existe un sistema de representación colectiva unitaria en la representación general de intereses colectivos, en el cual se otorga preeminencia a los sindicatos sobre los representantes no sindicales.

Sin embargo, en materia de la resolución de conflictos así como en el ejercicio de la huelga, el sistema costarricense vigente establece un sistema dual, según el cual se otorga preeminencia a las coaliciones de trabajadores no sindicales (comités permanentes

de trabajadores en el caso de arreglos directos, y delegaciones de las personas trabajadoras en la conciliación judicial, el arbitraje judicial y la huelga), sobre los sindicatos, los cuales únicamente de forma excepcional tienen la titularidad de estos instrumentos de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social.

La exclusión de las organizaciones sindicales de la representación colectiva de un ámbito fundamental de la libertad sindical, como lo es la resolución de conflictos colectivos de carácter económico y social y del ejercicio de la huelga, presenta problemas de constitucionalidad y de violación de los convenios internacionales de la OIT ratificados por el país.

La deficiente regulación nacional, así como la tolerancia del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, ha permitido la utilización del arreglo directo como instrumento de negociación colectiva de trabajo sustitutivo de la convención colectiva de trabajo, y no como instrumento de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social particulares. Esto, combinado con la titularidad del arreglo directo, que es asignada a un comité no sindical, ha producido que el arreglo directo y los comités permanentes de trabajadores se conviertan en instrumentos para evitar el fomento de la negociación colectiva de trabajo y para sustituir a los sindicatos con este tipo de comités y a las convenciones colectivas de trabajo por arreglos directos.

El proyecto de reforma procesal laboral (exp. 15.990) profundizaba inicialmente esta problemática al no abordar la diferente naturaleza jurídica de sindicatos y comités permanentes de trabajadores, y de arreglos directos y convenciones colectivas de trabajo. Por el contrario, este proyecto establecía inicialmente normas que extendían el sistema de vigencia de las convenciones colectivas de trabajo a los arreglos directos, contribuyendo a la confusión entre instrumentos de negociación e instrumentos de solución de conflictos.

De igual forma, el proyecto implicaba un tránsito hacia un modelo de representación colectiva dual en un espectro mucho mayor que el existente actualmente en Costa Rica. Esto lo hacía al no abordar las diferencias entre instrumentos colectivos de trabajo y sindicatos y coaliciones temporales. Pero también lo hacía al extender las competencias de los comités

permanentes de trabajadores, así como al dar un tratamiento de organización social a los comités, todo lo cual, además, hacía con enormes deficiencias y vacíos normativos.

Los acuerdos suscritos por el sector empresarial, gobierno y el sector sindical, eliminaron la concepción del comité permanente como organización social, de forma tal que el proyecto de reforma procesal laboral los mantiene como coaliciones temporales y coyunturales para la resolución de conflictos colectivos de carácter económico y social.

De igual forma, esos acuerdos mantienen los arreglos directos con la redacción vigente desde 1943, con dos únicos agregados: hace explícito que el arreglo directo es un medio de solución de conflictos, y regula la posibilidad de suscribir un arreglo de este tipo durante la negociación de las convenciones colectivas de trabajo (estableciendo que en ese caso la suscripción del arreglo debe hacerse con el sindicato titular de la negociación), y durante la tramitación de un procedimiento de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social (estableciendo que en estos casos la suscripción del arreglo directo debe hacerse con la organización o delegación titular del conflicto).

Los acuerdos suscritos explícitamente señalan que, como país, debe abordarse de forma tripartita los señalamientos que la OIT ha hecho a Costa Rica, de tal modo que se modifiquen las regulaciones sobre arreglos directos y comités permanentes en consonancia con los convenios y la jurisprudencia que en torno a la libertad sindical ha promulgado la OIT.

La existencia de un arreglo directo como resultado del proceso de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social, no es nocivo ni violatorio de la libertad sindical en sí mismo. Sin embargo, combinado con la exclusión histórica de los sindicatos para representar los intereses colectivos de las personas trabajadoras en los procesos de solución de conflictos colectivos; el desvío de la titularidad de este tipo de procesos y de la suscripción de los arreglos directos a comités no sindicales; y con la desnaturalización jurídica de los arreglos directos, asumiéndolos como instrumentos colectivos de negociación colectiva de trabajo sustitutos de las convenciones colectivas

de trabajo; ha convertido a los arreglos directos en instrumentos típicamente antisindicales.

El tratamiento que hacía inicialmente la reforma procesal laboral de los arreglos directos y comités permanentes agravaba la utilización antisindical de estos instrumentos. En su redacción actual, el proyecto no resuelve el problema y mantiene la normativa anterior. Esta normativa anterior, de ser interpretada de forma correcta, permitiría que tanto el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como los Tribunales de Justicia, continúen con su posición de no otorgar un tratamiento de organización social a coaliciones coyunturales de trabajadores para resolver conflictos concretos (comités permanentes de trabajadores), y procedan a limitar la utilización antisindical de esos instrumentos, de forma tal que no le otorguen una naturaleza negocial colectiva a un instrumento que es claramente un medio de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social.

En el futuro cercano debería discutirse y procurar lograr acuerdos tripartitos que permitan valorar de forma diferenciada y objetiva la existencia, funcionamiento y utilización de los comités permanentes de trabajadores como sustitutos de las organizaciones sindicales y, por lo tanto, como prácticas antisindicales; y, por otra parte valorar, la desnaturalización del arreglo directo cuando se aleja de su verdadera condición jurídica.

Así se podría determinar si la existencia, per se, de la posibilidad de resolver conflictos colectivos por medio de arreglos directos se presta o favorece prácticas antisindicales; o si es la desnaturalización del arreglo directo (convirtiéndolo en instrumento de negociación colectiva sustitutivo de las convenciones colectivas de trabajo, y otorgando la asignación de su titularidad a comités no sindicales los que les convierten en antisindicales) que posibilita convertirlo en una práctica antisindical.

En aras de mejorar las condiciones y garantías para el ejercicio pleno de la libertad sindical, es esencial mejorar la cultura de cumplimiento de la legislación en esta materia, y reforzar el diálogo social efectivo y el tripartismo. Por ello es muy conveniente contar con el apoyo de la OIT que contribuya de manera significativa a la implementación del Programa Nacional de Trabajo Decente.



## XI. Bibliografía

- Aguirre Gómez, Orlando. (2009) Presidente de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia Entrevista realizada en el Castillo Azul de la Asamblea Legislativa. 16 de junio.
- Alfaro Muñoz, Edgar. (1982) Estudio sobre el arreglo directo y la conciliación judicial. Revista de Ciencias Jurídicas No. 48.
- Amoretti Orozco, Luis Héctor. (2007). Los conflictos colectivos de carácter económico y social y sus medios de solución en el derecho costarricense. San José, Litografía e Imprenta LIL, S.A.
- Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica, acta de sesión ordinaria N.º 1, miércoles 18 de mayo de 2011, Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos. Misión de asistencia técnica OIT.
- Baylos Grau, Antonio (2006). Sindicalismo y Derecho Sindical. Básicos del Derecho Social. Tercera Edición, Albacete, Editorial Bomarzo.
- Bayón Chacón, Gaspar. Aspectos Jurídico Formales en la génesis de los conflictos de trabajo. En Revista de Derecho Privado, Madrid. Octubre, 1959.
- Blanco Vado, Mario. (1991) El sindicato como titular del derecho de huelga. En revista de Ciencias Jurídicas, No. 69.
- Carnelutti, Francesco. (1944) Sistema de Derecho Procesal Civil, Buenos Aires, Editorial UTEHA, vol. 1
- Castro Méndez, Mauricio. (2011) La disputa histórica por la representación de los intereses de las personas trabajadoras. (en prensa)
- De la Cueva, Mario. (1949) Derecho Mexicano del Trabajo. México D.F., Tercera edición. Editorial Porrúa
- De la Cueva, Mario (2007) El nuevo derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Edición vigésima primera. México D.F. Editorial Porrúa.
- Ermida Uriarte, Oscar. (1985) Sindicatos en libertad sindical. Montevideo. Fundación de Cultura Universitaria.
- Gernigon, Bernard; Otero, Alberto; Guido, Horacio. (2000) La negociación colectiva - Normas de la OIT y principios de los órganos de control. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo, OIT.
- Goldin, Adrián. Estudio sobre los arreglos directos en Costa Rica. 2007. OIT
- OIT (1991) Informe sobre el Solidarismo en Costa Rica. Misión de Contactos Directos. Queja contra el Gobierno de Costa Rica, presentada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). Informe núm. 278, Caso núm. 1483, documento: Vol. LXXIV, 1991, Serie B, núm. 2. En Revista Debate Laboral. No. 8-9. Año IV, 1991. San José.
- OIT (2006) La libertad sindical. Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Comité de Libertad Sindical. Quinta edición (revisada). Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo.
- OIT. (2001) Informe sobre la misión de asistencia técnica realizada en Costa Rica, 3 al 7 de septiembre". Ginebra.
- OIT. (2003, 2005 y 2006). "Observación individual sobre el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, (núm. 98) Costa Rica". CEACR. Ginebra.
- Palomeque López, Manuel Carlos y Alvarez de la Rosa, Manuel (2009) Derecho del Trabajo. Madrid. Decimoséptima edición. Editorial Universitaria Ramón Areces
- Plá Rodríguez, Américo. (1999) Curso de Derecho Laboral, Derecho Colectivo. Tomo IV, Volumen 1, Montevideo, Editorial Idea.
- Plá Rodríguez, Américo. (2001) Curso de Derecho Laboral, Conflictos Colectivos. Tomo IV, Vol. 2.
- Van der Laaf, Bernardo y Schapira-Felderhoff, Kirsten-María. (2008) Estudio sobre Proyecto de Ley de Reforma Procesal Laboral y Proyecto de Ley de Modificación del artículo 60 de la Constitución Política de la República de Costa Rica." OIT.