

Lic. Mario A. Blanco Vado

Abogado Laboralista. Asesor Legal de la
Asociación Nacional de Empleados Públicos
(ANEP).

Profesor de Derecho Laboral en la
Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.



ASOCIACION NACIONAL DE EMPLEADOS PUBLICOS



CONFEDERACION DE TRABAJADORES RERUM NOVARUM



INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ASESORIA LABORAL



Mario Blanco Vado

La Libertad Sindical y los compromisos del Gobierno de Costa Rica



María Laura Sánchez

Mario A. Blanco Vado

La Libertad Sindical y los compromisos del Gobierno de Costa Rica

Editado por:

ASOCIACION NACIONAL DE EMPLEADOS PUBLICOS (ANEP)
CONFEDERACION DE TRABAJADORES RERUM NOVARUM (C. T. R. N.)
INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ASESORIA LABORAL (I. C. A. L.)

1a. EDICION 1993
© MARIO BLANCO VADO

Edición y diseño gráfico: CESAR OLIVARES

Impreso por: COPILANDO S. A. - LITOGRAFIA IMPRENTA - TEL/FAX: 55-4265

*A la memoria de
Juan José Bustos Robles,
sindicalista obrero asesinado
durante la huelga bananera
de julio-agosto de 1980.*

INDICE

Introducción	1
PARTE I	
Compromisos y obligaciones del Gobierno de Costa Rica frente a la O.I.T.	5
1. Los principales antecedentes respecto a Costa Rica	7
1.1 El Comité de Libertad Sindical	7
1.1.1 Período 1969-1981	8
1.1.2 Queja N° 1304	9
1.2 Observaciones y solicitudes de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones	12
1.2.1 Actividad sindical en las plantaciones	12
1.2.2 Ejercicio del derecho de huelga	13
1.2.3 Trabajadores agrícolas	14
1.2.4 Discriminación antisindical	14
2. El Caso 1483 ante el Comité de Libertad Sindical	17
2.1 Garantía de Libertad Sindical	18
2.1.1 Fomento y Protección de la actividad sindical	19
2.1.2 Patrimonio sindical	23
2.2 Protección de la organización sindical	24
2.2.1 Protección frente a la Asociación Solidarista	24
2.2.2 Protección frente a toda forma de discriminación antisindical	29

PARTE II

El cumplimiento de los compromisos y las obligaciones gubernamentales

33

3. Fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones sindicales	35
3.1 Proyecto de reforma parcial a la Ley Laboral	36
3.1.1 La discriminación antisindical	38
3.1.2 El auxilio de cesantía	43
3.2 Valoración del Proyecto 11176	45
4. Defensa de la Libertad Sindical	47
4.1 Ley de Garantía Sindical	47
4.2 Decreto Reglamentario	48
5. Directriz respecto a la actividad sindical en las plantaciones	51
6. La reforma del Código Penal (artículos 333-334)	53
7. La Directriz 4-05-92 en materia de Arreglos Directos	55
7.1 Arreglo Directo-Convención Colectiva	56
7.2 Contenido del arreglo directo	57
8. El ejercicio del derecho de huelga	59
9. Ratificación de Convenios Internacionales adoptados por la O.I.T.	63
10. Creación del Consejo Superior de Trabajo (C.S.T.)	67
10.1 La agenda sindical en el C.S.T.	68
10.2 La necesidad de propuesta sindical	70
CONCLUSIONES	73

ANEXOS

278 Informe del Comité de Libertad Sindical	77
Extracto del Convenio N° 87	85
Extracto del Convenio N° 98	89

Presentación

El tema de las libertades sindicales en Costa Rica ha estado presente en las luchas obreras prácticamente desde comienzos del presente siglo, cuando aparecen los primeros focos de organización laboral. Tal presencia no ha estado exenta de discusiones inacabables, conflictos del más diverso tipo, luchas de diferente naturaleza y anhelos frustrados, la mayoría de las ocasiones. Como corolario de lo anterior, lastimosamente, tenemos una legislación en la materia totalmente insuficiente para una práctica real del ejercicio de la libertad de organización, la que, si bien ostenta rango constitucional y con cierta tutela internacional, en su ejercicio práctico resulta una afrenta a un sistema político que se jacta de una definición democrática y pluralista.

Así las cosas, en 1993 el tema reviste una particular situación, dada la demanda sindical que enfrenta el país en los Estados Unidos por el irrespeto a la libertad de sindicalización. Ante la eventualidad de que tal demanda sea tan solo admitida para su conocimiento, se han desatado las fuerzas más poderosas de nuestra sociedad en contra del movimiento sindical costarricense, por haber emprendido, una de sus organizaciones, tal osadía: acusar a la democrática Costa Rica de atropellar un derecho universalmente reconocido.

El Lic. Mario Blanco Vado, destacado profesional en Derecho Laboral, se encarga de poner al desnudo la doble conducta moral de nuestros sucesivos gobiernos ante el foro mundialmente reconocido que analiza estas situaciones: la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Relata además cómo, en diferentes épocas, las más oscuras fuerzas se han movido eficientemente para desactivar las diferentes iniciativas que, en unos casos en forma tímida y en otros más decididamente, han buscado llenar los grandes vacíos de nuestra legislación sobre el ejercicio concreto del derecho de sindicalización.

Se esfuerza el Lic. Blanco Vado -y exitosamente lo logra-, en

demostrar que el problema fundamental de las libertades sindicales en Costa Rica, o bien, su práctica cotidiana como derecho asequible al trabajador costarricense, no solamente es un problema de falta de voluntad política de quienes han detentado el poder a través de los sucesivos gobiernos, sino que gran parte de esta lamentable situación la tenemos las organizaciones de trabajadores, por nuestras históricas insuficiencias, posiciones estrechas, ausencia de visión y carencia de un pensamiento político propio.

Este esfuerzo, coeditado por la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN) y el Instituto Centroamericano de Asesoría Laboral (ICAL), se inscribe en la línea de corregir una práctica sindical tradicional, de uno y otro signo, de menosprecio del análisis y la propuesta sindical. Creemos que se impone en esta época el despliegue del esfuerzo de un quehacer sindical más profesional y menos voluntarioso; y en esa dirección apunta el presente esfuerzo.

Para la organización que nos honramos representar, la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP), es un orgullo presentar este trabajo y ponerlo a disposición, especialmente, de todos aquellos que de una forma u otra tenemos relación con el uso cotidiano del ejercicio de la libertad sindical como práctica de vida de gran número de trabajadores y trabajadoras.

San José, 4 de octubre de 1993.

Albino Vargas Barrantes
Secretario General de ANEP.

Introducción

En junio de 1991, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la O.I.T. emitió su resolución final en la Queja # 1483 relativa a Costa Rica. El caso fue gestionado y tramitado a instancias de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), entidad mundial de organizaciones de trabajadores de amplia representatividad.

Pese al tiempo transcurrido desde entonces, los análisis de lo resuelto han carecido en términos generales de una valoración objetiva.

Las interpretaciones por parte de los patronos, sus organizaciones y la prensa, revelan un cúmulo de inexactitudes y manipulaciones en torno a esta resolución final. Se llegó incluso a plantear que el Gobierno de Costa Rica había obtenido un resonante "triunfo" internacional al resultar "absuelto" de los cargos que enfrentaba⁽¹⁾. Acorde con tal interpretación, no cesaron los homenajes⁽²⁾ y reconocimientos a quienes como funcionarios públicos habían logrado la importante decisión de la O.I.T.

(1). Véase entre otras "OIT absuelve a Costa Rica". Periódico La Nación, Pág. 4-A, 7 de junio de 1991.

(2). Se indicó entonces que "Inicialmente la OIT prácticamente condenaba a nuestra nación y la instaba a plantear reformas urgentes al Código de Trabajo... con el paso de las horas un hombre que se distingue por ser muy tranquilo y de hablar pausado, logró que la tensión bajara y al final la OIT absolviera a Costa Rica". "Figura de la semana. Un hábil negociador", Periódico La Nación, Pág. 2-A, 9 de junio de 1991.

Pese a lo erróneo de tales conclusiones, muy pocos se atrevieron entonces a disentir.

Por diversas razones, el movimiento sindical no tuvo tampoco la capacidad para rescatar por completo el verdadero contenido de lo resuelto⁽³⁾.

En términos generales, el análisis sindical del tema continúa desechando la formulación precisa de cada una de las recomendaciones formuladas por los órganos de control de la O.I.T. y el grado de cumplimiento de cada una de ellas.

Resulta necesario que el movimiento sindical costarricense integre como parte de su proyecto a corto y mediano plazo los compromisos que para el Gobierno de Costa Rica derivan de la Queja No. 1483, tomando en consideración, además, que en ella se integran la mayoría de las anteriores observaciones sobre el tema de la Libertad Sindical.

Es esta una tarea que, como parte de un proyecto global sindical, corresponde en primera instancia a los dirigentes. Con la intención de colaborar en la elaboración de dicho planteamiento sindical, me he atrevido a formular las presentes observaciones. Sobra decir que se trata tan solo de consideraciones personales acerca de lo que creo deben ser las perspectivas de las resoluciones de O.I.T. en el futuro inmediato.

En ninguna forma pretendo entonces establecer -lo que por demás resultaría impropio- propuestas definitivas.

Nuestro objetivo se reduce a algo mucho más simple: formular algunos aportes preliminares como parte de la necesaria y definitiva elaboración sindical sobre los temas tratados por el Comité de Libertad Sindical, a propósito -fundamentalmente- de la Queja 1483 y en general de los reiterados incumplimientos del Gobierno de Costa Rica frente a la O.I.T. y sus organismos.

(3). A lo sumo algunas "mesas redondas" y breves publicaciones en la prensa sindical.

Como una derivación obligada del examen de la resolución de la Queja N° 1483, y con ello de las obligaciones que implica para el Gobierno lo acordado entonces por el Comité de Libertad Sindical, conviene precisar cuáles fueron efectivamente los compromisos adquiridos por las distintas delegaciones gubernamentales que se vieron desplazadas hasta Ginebra en el período comprendido entre diciembre de 1988 y junio de 1991, así como las observaciones y conclusiones formuladas a lo largo de varios años por los órganos de control de la O.I.T.

El análisis no debe prescindir de aquellos señalamientos formulados en casos anteriores (específicamente el Caso 1304), los cuales -sin duda- han sido objeto de consideración por el Comité de Libertad Sindical, pese a que no se mencionan como tales de manera expresa en la documentación disponible (Parte I).

Sólo estableciendo el contenido real de lo resuelto, será posible evaluar las distintas acciones y omisiones gubernamentales respecto a la Libertad Sindical en el marco de la O.I.T. (Parte II).

Con el desarrollo propuesto, estaríamos contribuyendo -aunque fuese parcialmente-, en el cumplimiento del objetivo establecido y que parece urgente: señalar perspectivas en torno a las recomendaciones vertidas por el Comité de Libertad Sindical e integrar este tema en el proyecto sindical de corto y mediano plazo.

PARTE I

Compromisos y obligaciones del Gobierno de Costa Rica frente a la O.I.T.

*"...pero aquí abajo
cerca de las raíces
es donde la memoria
ningún recuerdo omite
y hay quienes se desmueren
y hay quienes se desviven
y así entre todos logran
lo que era un imposible..."*

M. Benedetti

Cuando se trata de evaluar la conducta de un determinado Estado respecto a la Libertad Sindical y específicamente la atención que al tema ha brindado en el marco de la Organización Internacional del Trabajo, no puede prescindirse del examen de sus atestados ante sus dos principales órganos de control: la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios

y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración. Ambos órganos actúan en referencia al tema de la Libertad Sindical, aunque mediante procedimientos diversos.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, es parte del denominado control regular de la Organización Internacional del Trabajo.

Procede este órgano al examen de las memorias que cada dos años deben presentar los Estados miembros de la O.I.T. respecto a los Convenios adoptados. Las Memorias relativas a la aplicación y desarrollo de los Convenios en materia de Libertad Sindical corresponde presentarlas cada dos años y al igual que todas las Memorias su examen minucioso lo realiza esta Comisión como un paso previo a su sometimiento definitivo a la Conferencia Internacional del Trabajo⁽⁴⁾.

El examen de la Comisión suele acompañarse y complementarse con observaciones y solicitudes relativas al tema tratado por el órgano en mención.

Por otra parte, el Comité de Libertad Sindical es un órgano creado por el Consejo de Administración desde 1951 para conocer las quejas formuladas por las organizaciones de trabajadores, empleadores o Gobiernos, exclusivamente sobre el tema de las violaciones a la Libertad Sindical. En este caso las conclusiones provisionales y definitivas se someten al Consejo de Administración, al cual pertenecen sus nueve miembros⁽⁵⁾.

(4). "Las Normas Internacionales del Trabajo" Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1978. Pág. 54.

(5). Ibid, Pág. 72.

1

Los principales antecedentes respecto a Costa Rica

Al igual que otros países, Costa Rica no ha sido ajena a los señalamientos de los órganos de control internacional en materia de Libertad Sindical. Por el contrario tiene un amplio expediente en la materia.

1.1 El Comité de Libertad Sindical

En lo que se refiere al Comité de Libertad Sindical en reiteradas ocasiones el Gobierno de Costa Rica ha visto sometidas sus conductas y sus omisiones a los procedimientos establecidos.

Si bien la determinación y la precisión de los compromisos y obligaciones actuales del Gobierno de la República frente al Comité, debe realizarse partiendo de que el Caso 1483, por ser esta la última resolución emitida, no puede prescindirse en esa labor de los principales antecedentes, constituidos todos ellos por quejas formuladas por distintas entidades sindicales de trabajadores.

1.1.1 Período 1969-1981

En ese sentido, cabe mencionar que desde 1969 se reiteró al Gobierno de Costa Rica que debía de garantizarse "el libre acceso de los representantes sindicales a las plantaciones y la celebración de reuniones sindicales por parte de los mismos..."⁽⁶⁾.

En igual forma, dejó indicado el Comité -desde 1969- que en materia de ajustes a la legislación laboral costarricense, en aras de otorgar protección al ejercicio de la libertad sindical, debía modificarse el sentido de algunas disposiciones del Código de Trabajo que permitían el despido previa indemnización de los trabajadores incluidos los dirigentes sindicales, todo de conformidad con el Convenio 98⁽⁷⁾.

Tal señalamiento fue incluso reiterado posteriormente, al resolver nuevas gestiones en relación a Costa Rica en 1971⁽⁸⁾, 1972⁽⁹⁾ y 1981⁽¹⁰⁾ indicándose en muchas ocasiones la expresa obligación gubernamental de tomar disposiciones que evi-

Libertad Sindical y Compromisos del Gobierno

taran los actos de discriminación antisindical, incluido el despido⁽¹¹⁾.

Sin dejar de reiterar la necesidad de una protección eficaz contra la discriminación antisindical, llegó incluso el Comité a formular señalamientos en torno al ejercicio de la huelga, como parte de la Libertad Sindical.

Se indicó expresamente que "El Comité ha señalado repetidas veces y en particular en casos relativos a Costa Rica, que como el derecho de huelga constituye un medio esencial del cual disponen los trabajadores y sus organizaciones para defender y promover sus intereses profesionales, toda prohibición o restricción al ejercicio de tal derecho en la función pública y en los servicios esenciales deben ir acompañadas de garantías adecuadas a fin de proteger plenamente a los trabajadores"⁽¹²⁾, así como la necesidad de que las condiciones "requeridas para que la huelga sea lícita, no deben constituir una limitación importante a las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales"⁽¹³⁾.

1.1.2 Queja N° 1304

Finalmente, un antecedente importante es la Queja 1304. Esta, tramitada a instancia de las cuatro principales centrales sindicales existentes entonces en el país (CTC, CATD, CUT y

(11). El igual sentido el señalamiento que contiene la resolución final emitida en la Queja N° 826, tramitada a instancias de la Federación Latinoamericana de Trabajadores de la Industria de la Construcción y de la Madera (FLATICOM). O.I.T. Boletín Oficial. Informe 201 del Comité de Libertad Sindical, Ginebra, noviembre de 1976, párrafos 58-68.

(12). Queja N° 821-859-875, tramitada a instancias de la Unión Nacional de Empleados del Seguro Social, la Confederación Nacional de Trabajadores y la Unión de Empleados del Banco de Costa Rica. O.I.T. Boletín Oficial. Informe 206 del Comité de Libertad Sindical, Ginebra, junio de 1978, párrafos 117-143.

(13). Queja N° 980 tramitada a instancias de la Confederación General de Trabajadores (CGT). Boletín Oficial. Informe 215 del Comité de Libertad Sindical, Ginebra, marzo de 1981, párrafos 131-143.

(6). Queja N° 611 tramitada a instancias de Confederación General de Trabajadores (C.G.T.). O.I.T. Boletín Oficial. Suplemento. Informe 119 del Comité de Libertad Sindical. Vol. LIII, N° 4, Ginebra, 1970, párrafos 77-121. Véase además O.I.T. Boletín Oficial. Suplemento. Informe 120 del Comité de Libertad Sindical, Vol. LIV, N° 2, Ginebra, 1971, párrafos 153, 179.

(7). Ibid.

(8). Queja N° 635 tramitada a instancias de la Confederación de Obreros y Campesinos Cristianos Costarricenses y la Federación Sindical Cristiana. O.I.T. Boletín Oficial. Informe 121 del Comité de Libertad Sindical, Vol. LIV, N° 2, Ginebra, 1971, párrafos 58-73.

(9). Queja N° 646 tramitada a instancias de la Confederación de Obreros y Campesinos Costarricenses. O.I.T. Boletín Oficial. Informe 135 del Comité de Libertad Sindical, Vol. LVI, Ginebra, 1973, párrafos 131-134.

(10). Queja N° 982 tramitada a instancias del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Construcción, Maderas y Materiales de Construcción. O.I.T. Boletín Oficial, Informe 215 del Comité de Libertad Sindical, Ginebra, marzo de 1981, párrafos 54-64. En igual sentido véase: Queja 1063 tramitada a instancias de la Central de Trabajadores Costarricenses (CTC) O.I.T. Boletín Oficial. Informe 213 del Comité de Libertad Sindical, Ginebra, noviembre de 1981, párrafos 605-620.

CNT), acusó en lo fundamental la violación por parte del Gobierno de varios Convenios Internacionales debidamente ratificados por Costa Rica⁽¹⁴⁾.

La gestión se refería fundamentalmente al ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos, las restricciones a la negociación colectiva en la Administración Pública, y la eventual violación a la Libertad Sindical en el entonces proyecto de Ley de Asociaciones Solidaristas.

Tal reclamación, fue resuelta de manera definitiva por el Comité en mayo de 1985, Informe aprobado en definitiva por el Consejo de Administración.

Las recomendaciones fundamentales vertidas en el Caso 1304, exponen claramente lo que entonces se consideró como los ajustes necesarios en la legislación costarricense, para hacerla congruente con lo dispuesto por los principios consagrados en los Convenios Internacionales ratificados por el país.

Las obligaciones que para el Gobierno de Costa Rica generó este caso pueden exponerse de manera resumida de la siguiente manera:

1.1.2.1

Debe establecerse -clara y explícitamente- la negociación colectiva para empleados y funcionarios públicos que no "ejercen actividades propias de la Administración del Estado", lo cual implica que deberían tomarse medidas para que empleados de empresas públicas e instituciones autónomas puedan, a través de sus organizaciones sindicales, reglamentar las condiciones de trabajo. En ese sentido deben anularse las restricciones que en materia de negociación salarial impone el

(14). La queja se refería específicamente a siguientes Convenios Internacionales: Convenio 87 (Relativo a la Libertad Sindical y el Derecho de Sindicación), Convenio 98 (Relativo al Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva, 1949), Convenio 135 (Sobre los representantes de los trabajadores, 1971).

Decreto Ejecutivo No. 13827-TSS, emitido en agosto de 1982, y vigente aún, mediante el cual se establece la denominada Comisión de Negociación Salarial del Sector Público; resaltándose que aquellas disposiciones que permitan que en el ejercicio de potestades financieras (Autoridad Presupuestaria) se llegue a desconocer "el contenido de acuerdos colectivos con órganos públicos no están en conformidad con el principio de la libre negociación colectiva".

1.1.2.2

Debe garantizarse el ejercicio del derecho de huelga a los empleados de la Administración Pública que no "actúen como órganos del sector público o en aquellos servicios considerados esenciales en el sentido estricto del término, es decir aquellos... en que su interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población".

En el mismo sentido, se señaló expresamente que la prohibición de la huelga, fuera del marco descrito, y la imposición de sanciones penales por su ejercicio devienen en medidas incompatibles con los principios de la libertad sindical.

1.1.2.3

En lo que respecta al entonces proyecto de Ley Solidarista, de ser aprobado -como en efecto lo fue- debería "respetar las actividades de los sindicatos garantizadas por el Convenio 98".

Todas las recomendaciones anteriores no son sino desarrollos particulares de las obligaciones que derivan del texto mismo de los Convenios 87 y 98 de la O.I.T. en esta materia, y que corresponden a todos los países que los ratificaron.

1.2 Observaciones y solicitudes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios

En diversas ocasiones la Comisión de Expertos de la OIT en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, ha emitido comentarios y formulado observaciones directas al Gobierno de Costa Rica sobre distintos instrumentos.

Algunas de esas observaciones resultan relevantes, al referirse específicamente a los Convenios sobre Libertad Sindical, y en realidad todas ellas encuentran sustento en las resoluciones emitidas -respecto a Costa Rica- por el Comité de Libertad Sindical.

1.2.1 Actividad sindical en las plantaciones. Observación 1989

En 1989 la Comisión recuerda al Gobierno que en diversas ocasiones se ha sometido a su consideración la necesidad de garantizar el derecho de los dirigentes sindicales a celebrar reuniones en las plantaciones, como parte del contenido del Convenio 87.

Pese a las reiteradas gestiones en ese sentido, no es sino en ese año (1989) que el Gobierno plantea la necesidad de reglamentar ese derecho, "en aras de que su ejercicio no perturbe el normal desempeño de las labores de las fincas ni atente contra la hacienda empresarial"⁽¹⁵⁾.

Plantea con ello el Gobierno de Costa Rica la posibilidad de emitir un Decreto Ejecutivo sobre aspectos de la Libertad

(15). Observación 1989. Convenio N° 87: Libertad Sindical y protección del derecho de sindicación.

Sindical, posiblemente porque en los meses anteriores, a nivel nacional se había discutido ya un reglamento sobre el tema⁽¹⁶⁾. Lo que maliciosamente se ocultó entonces, como en otras ocasiones, es que para esa fecha el Poder Ejecutivo había desistido públicamente de la emisión de cualquier reglamentación -vía Decreto- respecto a la Libertad Sindical.

1.2.2 Ejercicio del derecho de huelga

En lo que se refiere a la huelga y específicamente a las prohibiciones contenidas en el artículo 369 incisos a), b) d) y e) del Código de Trabajo, la Comisión formula expresamente una importante indicación al Gobierno al señalarle que "la prohibición de la huelga debe limitarse a los tres casos siguientes: la huelga en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, aquellos cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de la persona en toda o parte de la población; la huelga de los funcionarios que actúen como órganos del poder público y la huelga en caso de grave crisis nacional aguda"⁽¹⁷⁾. Obviamente tal señalamiento expreso implica la obligación de reformas legislativas urgentes en materia de derecho de huelga.

Con ocasión de esta Observación, el Gobierno informó a la Comisión de Expertos de la existencia de un anteproyecto de ley de negociación colectiva en el sector público descentralizado "que espera sea enviado a la Asamblea Legislativa antes de finalizar el año y se convierta en ley de la República"⁽¹⁸⁾. De más esta decir que dicho anteproyecto ni siquiera se presentó al conocimiento legislativo.

(16). Véase infra, Parte II, 4.2.

(17). Observación 1989. Convenio N° 87: Libertad Sindical y protección del derecho de sindicación.

(18). Ibid.

1.2.3 Trabajadores agrícolas. Solicitud Directa 1989

También en relación al mismo Convenio 87, la Comisión había formulado al Gobierno de Costa Rica una solicitud directa que, entre otros aspectos, requería explicaciones respecto al derecho de sindicación de los trabajadores de las pequeñas empresas agrícolas y ganaderas, excluidos de la aplicación del Código de Trabajo por disposición del inciso c) del artículo 14⁽¹⁹⁾. Si bien es cierto dicha norma fue declarada inconstitucional en lo que se refiere a la exclusión del auxilio de cesantía⁽²⁰⁾, pareciera que se entiende vigente en relación a la exclusión de las restantes normas de la ley laboral. En esa interpretación, obviamente dichos trabajadores no se encontrarían cubiertos por la ley laboral y consecuentemente excluidos del ejercicio del derecho de sindicación, en abierta oposición a lo dispuesto por el Convenio 87.

La respuesta gubernamental se limita a hacer referencia al Proyecto de Código de Trabajo de entonces, dejando planteado que la restricción señalada por la Comisión desaparecería una vez aprobada la nueva legislación. No obstante, dado que dicho proyecto no fue aprobado, la situación de incumplimiento apuntada por la Comisión continúa sin ser resuelta definitivamente.

1.2.4 Discriminación antisindical.

Observación 1989

En materia de Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (Convenio No. 98), "desde hace varios años la Comisión en sus comentarios ha rogado al Gobierno que

(19). Solicitud Directa 1989. Convenio N° 87: Libertad Sindical y protección del derecho de sindicación, 1948.

(20). Corte Plena. Sesión extraordinaria N° 35 de 14:30 horas del 22 de julio de 1954.

Libertad Sindical y Compromisos del Gobierno

adopte disposiciones específicas para establecer, expresamente, recursos y sanciones contra los actos de discriminación antisindical y de injerencia de los empleadores con respecto a las organizaciones de trabajadores"⁽²¹⁾.

En este tema las respuestas del Gobierno de Costa Rica se limitan nuevamente a la remisión de eventuales reformas integrales a la legislación laboral.

Así, los distintos proyectos de Código de Trabajo han servido para ser contenido de las respuestas ante los diversos órganos de control de la OIT; aunque a nivel nacional con dificultades han alcanzado la discusión legislativa, sin obtener, como es conocido su aprobación.

El examen de las observaciones y solicitudes formuladas por la Comisión al Gobierno de Costa Rica, reflejan que existen a este nivel una serie de señalamientos concretos respecto a la necesidad de adoptar medidas concretas de orden legislativo en temas fundamentales como el ejercicio de derechos sindicales, discriminación antisindical, negociación colectiva en los servicios públicos y el ejercicio del derecho de huelga.

(21). Observación 1989. Convenio N° 98: Derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1948.

El Caso 1483 ante el Comité de Libertad Sindical

La determinación y el análisis de los compromisos adquiridos en el Caso 1483 por el Gobierno de Costa Rica, y las implicaciones que conlleva la resolución final, debe complementarse también con los Informes Provisionales del Comité de Libertad Sindical, y fundamentalmente -aunque no exclusivamente- con las propias comunicaciones presentadas por el Gobierno a dicho órgano.

Un error bastante frecuente en el análisis, consiste en evaluar lo resuelto considerando exclusivamente el texto final emitido por el Comité. Tal proceder implica prescindir de importantes señalamientos que no se reiteran expresamente en la resolución final, pero que forman parte del caso al haber sido establecidas en las distintas y previas resoluciones provisionales.

No puede tampoco excluirse de la consideración del caso un complemento adicional de la resolución final constituido por el Informe formulado por la Misión de Contactos Directos que visitara el país en mayo-abril de 1991, y que dejó establecidas

una serie de consideraciones trascendentales para la comprensión de la situación costarricense⁽²²⁾.

Complementan el análisis global las comunicaciones del propio Gobierno ante el Comité, que revisten importancia no sólo por su expresa mención en las distintas resoluciones, sino y sobre todo, porque tratándose de un órgano de control de integración tripartita, es enteramente justificado esperar que las resoluciones finales que emita sean el producto de las negociaciones -en ocasiones intensas- entre los distintos sectores representados en su seno.

Este de todas formas, -su carácter tripartito-, parece ser un elemento de composición que no ha sido comprendido correctamente por algunos interesados -el movimiento sindical costarricense incluido-, lo que se manifiesta en ocasiones en exageradas expectativas respecto a sus resoluciones y que lleva a esperar "condenas terminantes" más que recomendaciones u observaciones.

2.1 Garantía de Libertad Sindical

A la luz de los distintos Convenios Internacionales⁽²³⁾, y conforme la propia Constitución de la O.I.T. todos los Estados miembros se encuentran en la obligación de fomentar y proteger el desarrollo de la actividad sindical⁽²⁴⁾.

(22). Véase el texto completo del Informe rendido por la Misión de Contactos Directos, encabezada por el Prof. Enrique Marín Quijada en Debate Laboral Revista Americana e Italiana de Derecho del Trabajo, Año IV, N° 8-9, Pág. 197 y siguientes.

(23). En especial el Convenio N° 87, Relativo a la Libertad Sindical y a la protección del Derecho de Sindicación; y el Convenio N° 98, Relativo a la aplicación de los principios del Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva, debidamente ratificados por Costa Rica mediante la Ley N° 2561 del 11 de mayo de 1960.

(24). Véase Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Declaración de Filadelfia. 26ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 10 de mayo de 1944, Aparte I.

Una concepción amplia de los derechos fundamentales y respecto a la Libertad Sindical misma, ha llevado incluso a que se considere que aún en el caso de Gobiernos que no han ratificado los principales instrumentos en la materia, se encuentran obligados respecto a la Libertad Sindical conforme a lo dispuesto por la citada Constitución⁽²⁵⁾.

Así mismo, y mediante un extenso desarrollo, la doctrina laboral y la jurisprudencia del propio Comité de Libertad Sindical han precisado que el concepto de Libertad Sindical incorpora como parte de su contenido esencial, los derechos de huelga y de negociación colectiva.

2.1.1 Fomento y Protección de la actividad sindical

En el caso particular de Costa Rica, no sólo se ratificaron desde hace varios años los instrumentos correspondientes, sino que desde 1943 se incorporó la Libertad Sindical como una garantía constitucional⁽²⁶⁾.

El desarrollo del principio constitucional en la ley ordinaria dejó previsto que mediante un Decreto Reglamentario se impulsaría el desarrollo del movimiento sindical⁽²⁷⁾. Similar orientación protectora se estableció en la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social⁽²⁸⁾.

(25). En ese sentido el Comité de Libertad Sindical ha considerado que pese a la no ratificación de los Convenios 87 y 98, que la situación en un Estado miembro podría ser objeto de examen sobre la base de lo dispuesto por la citada Constitución.

(26). Artículo 60 de la Constitución Política, incorporado como texto constitucional mediante reforma de 1943 a la antigua Constitución de 1871.

(27). Conforme al artículo 361 del Código de Trabajo: "El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se encargará de fomentar el desarrollo del movimiento sindical en forma armónica y ordenada, por los medios legales que juzgue convenientes. Al efecto, dictará por medio de decretos ejecutivos todas las disposiciones que sean necesarias, en los casos ocurientes, para garantizar la efectividad del derecho de sindicalización" Código de Trabajo, Art. 361.

(28). Ley N° 1860 y sus reformas. Gaceta del 6 de junio de 1956.

De todas formas, y pese a las obligaciones que en esta materia derivan del ordenamiento jurídico costarricense, es lo cierto que la participación gubernamental ha sido total y tradicionalmente deficiente. Baste por ahora señalar que nunca se ha emitido la reglamentación prevista por el citado artículo 361 del Código de Trabajo.

Cuando el Gobierno de Costa Rica emite su primera respuesta a la queja formulada por CIOSL (27 de marzo de 1989), no se aparta de una modalidad de actuación que ha sido su constante a través de todas sus gestiones ante los órganos de control de la O.I.T.

Conforme a esta línea de comportamiento se pretende - infructuosamente- ocultar a los órganos de control no sólo las innegables deficiencias de nuestra legislación ordinaria, sino las omisiones derivadas de la falta de voluntad política en que a través de los años se ha incurrido en materia de libertad sindical.

El Gobierno se limita en su primera comunicación a señalar como una muestra de su disposición al respeto y fomento de la Libertad Sindical, la existencia del artículo 361 del Código de Trabajo. Se ocultó entonces -burda y torpemente- que en más de 46 años de vigencia de la norma, jamás llegó a emitirse la Reglamentación Ejecutiva.

Varios meses después, en mayo de 1989, habría de ratificarse esa conducta de dos caras. Algunas organizaciones sindicales agrupadas en el Consejo Permanente de los Trabajadores (CPT), después de largas negociaciones, acordaron con el Ministro de Trabajo, Lic. Edwin León Villalobos, un limitado proyecto de Decreto⁽²⁹⁾. Al ser dado a conocer el contenido del

(29). Esta negociación deriva del Acuerdo contenido en el Acta del 1 de agosto de 1988 según la cual una Comisión bipartita elaboraría una propuesta de reglamentación en materia de Libertad Sindical.

eventual Decreto se produjo una airada reacción de las organizaciones patronales y sus tradicionales corifeos, lo que resultó suficiente para que el propio Presidente de la República, Dr. Oscar Arias Sánchez, en un acto de desagravio a las Cámaras Patronales desistiera finalmente de la firma y emisión del Reglamento.

Se desautorizó con ello públicamente al Ministro León Villalobos, lo que sin duda en otras latitudes y mediando una mínima dignidad política, debió de generar su renuncia.

Esta actitud gubernamental de menosprecio y falsedad llegó a extremos inauditos cuando en una segunda comunicación al Comité, en fecha 30 de enero de 1990, se cita nuevamente el contenido del artículo 361 del Código de Trabajo, y se manifiesta pura y simplemente que conforme a dicha norma el Gobierno ha cumplido ya con su obligación de fomentar el sindicalismo.

Se ocultó entonces el estrepitoso fracaso de la reglamentación que sólo ocho meses antes había sido el intento de Decreto Ejecutivo emprendido en los acuerdos CPT - MTSS, y que el propio Consejo de Gobierno se negó a emitir⁽³⁰⁾. Una omisión semejante mantuvieron todas las comunicaciones posteriores enviadas al Comité respecto a este aspecto del tema.

Maliciosamente, el Gobierno retoma el Caso N° 1304, en relación a una de sus recomendaciones accesorias que le indicaba la posibilidad de contar con la asistencia técnica de la Oficina Internacional del Trabajo. Se señala como descargo gubernamental que dicha asistencia se produjo y que la recomendación emitida en 1985, en lo que respecta a las atribuciones de las organizaciones sindicales, e incluso, al ejercicio del

(30). El tema de esta reglamentación lo retoma nuevamente la Misión de Contactos Directos a propósito de las medidas frente a la Discriminación antisindical. Véase Informe de Misión, párrafo 59.

derecho de huelga, se encontraban en trámite de cumplimiento a través de un proyecto de Código de Trabajo. Nada se indica respecto a la totalidad de las recomendaciones formuladas, y menos aún a aquellos aspectos que podían ser regulados mediante Decreto Ejecutivo, como era el caso de las limitaciones a la negociación salarial en el llamado Sector Público⁽³¹⁾.

Omitió el Gobierno de la República lo que ya en ese momento era del conocimiento público en el país, en cuanto al fracaso de la modificación integral de la Ley Laboral. En marzo de 1989, fecha de emisión de esta comunicación, el Gobierno de la República ni siquiera había enviado el Proyecto a conocimiento de la Asamblea Legislativa, el cual como era de esperar nunca se envió siquiera a conocimiento de los señores Diputados y sobre el cual todos los sectores formularon objeciones de fondo. Es más, otro órgano de la OIT, la Comisión de Expertos, ya había sido enterada por el propio Gobierno meses antes, de que la reforma integral elaborada en 1981 con participación de la OIT ya había fracasado⁽³²⁾.

Pese a ello, nuevamente la doble moral permitía sostener internacionalmente el cumplimiento de las recomendaciones con sólo la elaboración de un ante-proyecto que jamás se convirtió siquiera en Proyecto definitivo.

Sobra decir que de haber sido aprobado el nuevo Código de Trabajo, sólo se hubiesen resuelto -si caso parcialmente- algunos de los problemas que apuntó en su oportunidad el Comité de Libertad Sindical.

(31). Como se sabe, las restricciones a la negociación salarial en el sector público se encuentran vigentes y respaldadas mediante el Decreto Ejecutivo N° 16965-TSS-P que establece la denominada Comisión de Negociación salarial del Sector Público; mientras que la imposibilidad de la negociación colectiva se respalda en una serie de Acuerdos del Consejo de Gobierno, el último de ellos N° 25 del 22 de octubre de 1986.

(32). Observación 1989. Convenio N° 98. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

Pero, pese a que las informaciones que fueron brindadas distorsionan y ocultan acontecimientos en el plano nacional. Se genera desde entonces una primera recomendación que contiene ya una obligación concreta para el Gobierno de Costa Rica:

Afirmó entonces el Comité de Libertad Sindical:

"teniendo en cuenta la importancia de este principio (tripartismo), el Comité expresa la esperanza de que el Gobierno tomará medidas en concertación con las Centrales Sindicales, con miras a crear las condiciones necesarias para el fortalecimiento del movimiento sindical independiente y para el desarrollo de sus actividades en materia de obras sociales".
(272 Informe del Comité de Libertad Sindical. 246 Reunión, mayo-junio de 1990, párrafos 389 a 444).

2.1.2 Patrimonio sindical

Este tema evoluciona junto con la tramitación del caso, y es objeto de una recomendación adicional y posterior del Comité de Libertad Sindical.

En ese sentido, se consideró necesario introducir las reformas legales necesarias para que las organizaciones sindicales puedan realizar inversiones que les permitan un mejor desarrollo. Se partió en esta materia de una interpretación literal y bastante restrictiva de la ley ordinaria, conforme a la cual las actividades de "lucro" resultan prohibidas para las organizaciones sindicales costarricenses⁽³³⁾.

Derivado de ello, se indicó como una obligación complementaria a la indicada para el Gobierno de Costa Rica, la necesidad de que establezca:

"formas de protección al patrimonio de las organizaciones sindicales concediéndoles la facultad de realizar inversiones de

(33). Véase el Código de Trabajo artículo 350 inciso b).

carácter lucrativo siempre que los beneficios se destinen a los fines concluyentes que la Ley dispone para los sindicatos" (275 Informe, 246 Reunión del Comité de Libertad Sindical. Noviembre de 1990).

2.2 Protección de la organización sindical

Como es conocido, el contenido de la Libertad Sindical no se restringe únicamente a la posibilidad de creación o de libre constitución de las organizaciones sindicales, sino también a las garantías de un funcionamiento libre para dichas entidades, sin ingerencias indebidas ya sea estatales y/o patronales.

De tal forma las medidas protectoras concretas deben referirse no sólo a la protección frente al Estado y sus atribuciones mínimas de registro y control de la actividad sindical, sino también frente a las conductas u omisiones patronales que podrían hacer imposible o difícil el ejercicio de dicha Libertad.

Queda comprendido en lo anterior, la imposibilidad de fomentar organizaciones alternas, que aparenten cumplir con las funciones tradicionalmente encomendadas a los sindicatos, o bien la promoción de sindicatos "amarillos" de clara orientación patronal.

Las obligaciones genéricas en esta materia se encuentran contenidas, en esencia, en el Convenio 98 relativo a la Protección y Fomento de la Libertad Sindical⁽³⁴⁾.

2.2.1 Protección frente a la Asociación Solidarista

La Queja N° 1483 plantea al Comité, desde su inicio, una

situación de interferencia patronal en la actividad sindical a través de las entidades solidaristas. Por ello, las preocupaciones que el Comité formula en su 272 Informe (mayo-junio de 1990), revelan que a su juicio el debilitamiento sindical de los últimos años se encontraba relacionado con el desarrollo solidarista⁽³⁵⁾.

También queda claro que si bien no contravienen las disposiciones de los Convenios relativos a la Libertad Sindical, la existencia de organizaciones de trabajadores y empleadores con "carácter mutualista" o de cooperación, es lo cierto que las asociaciones solidaristas "no deben interferir en las actividades y funciones propias de los sindicatos"⁽³⁶⁾.

Las distintas resoluciones emitidas al respecto, dejan establecido que se requiere de una protección especial a la actividad sindical y, específicamente, de la organización sindical frente al solidarismo. Esta protección debe brindarse a juicio del Comité en dos ámbitos particulares.

En primer lugar, hacer cesar la interferencia de los entes solidaristas en las labores sindicales, incluido en ello la interferencia y/o participación en la negociación colectiva.

En segundo lugar, modificar las regulaciones actuales, en cuanto establecen una desigualdad de trato entre los sindicatos y las asociaciones solidaristas.

2.2.1.1

El Informe final del Comité de Libertad Sindical establece claramente que la demostrada y admitida interferencia de las asociaciones solidaristas respecto a las actividades sindicales, lo que las ha llevado incluso a la promoción de arreglos directos como alternativa a la organización sindical.

Es esta una situación que expresamente se reputa que no

(35). Véase 272 Informe del Comité de Libertad Sindical, párrafo 444 incisos a) y b).

(36). 275 Informe del Comité de Libertad Sindical, noviembre de 1990, párrafo 316.

(34). Véase el Convenio 98, artículos 3 y 4.

concuerta con una correcta aplicación del Convenio 98, y que reitera el contenido del Informe rendido por la Misión de Contactos Directos⁽³⁷⁾.

Se indica en ese sentido, que se requiere un deslinde normativo de los roles que a cada entidad corresponde (Informe 278, Párrafo 185), excluyendo la posibilidad de la suscripción de Arreglos Directos concluidos con trabajadores no sindicalizados, aún habiendo sindicato en la empresa⁽³⁸⁾.

Lo anterior no es sino una consecuencia previsible de las conclusiones ya vertidas al resolver el Caso 1304, en junio de 1985, iniciado cuando la Ley Solidarista aún no había sido aprobada en definitiva.

Tal conclusión es enteramente congruente con el enunciado terminante de que las organizaciones solidaristas no pueden considerarse entidades independientes de trabajadores⁽³⁹⁾, no sólo por su financiamiento mediante aportes patronales sino también, por la integración de sus cuadros de dirección con representantes empresariales⁽⁴⁰⁾.

De lo anterior deriva una conclusión absoluta en cuanto a que la intromisión solidarista en la negociación colectiva, a través de los arreglos directos⁽⁴¹⁾, es una situación contraria a los artículos 2 y 4 del Convenio 98⁽⁴²⁾.

Estas consideraciones comienzan a gestarse en el Comité de Libertad Sindical a raíz de una comunicación del Gobierno de

(37). Véase Informe de la Misión de Contactos Directos, párrafos 20, 21, 22, 23 y 24.

(38). Informe 278, Párrafo 188.

(39). Véase Art. 2, Convenio 98.

(40). La integración de las Juntas Directivas del solidarismo por representantes patronales fue claramente demostrado. Véase el Informe de la Misión de Contactos Directos, Párrafo 49.

(41). Informe de la Misión de Contactos Directos, párrafo 29.

(42). 278 Informe del Comité de Libertad Sindical, párrafo 188.

fecha 26 de setiembre de 1990⁽⁴³⁾, ya en ejercicio de la Presidencia de la República el Lic. Rafael A. Calderón Fournier, mediante la cual el Gobierno de la República establece los que se suponen sus lineamientos en esta materia.

Según la comunicación en referencia, el Gobierno presentaría ante la Asamblea Legislativa un Proyecto de Ley, el cual adjuntó, mediante el que se pretendía mejorar el contenido de la actual Ley Solidarista. Según la propuesta se reforzaría la prohibición de actividades antisindicales por parte de dichas entidades.

Tal orientación fue expuesta personalmente por el señor Presidente y su Vicepresidente, Germán Serrano Pinto, al representante del Director General de la O.I.T. que encabezaba la Misión de Contactos Directos, ante quienes incluso reconocieron expresamente la interferencia solidarista en las actividades sindicales, como queda reflejado en el correspondiente Informe⁽⁴⁴⁾. Junto a todo ello se señala y compromete una política administrativa en materia de registro de acuerdos directos, para restarle el carácter antisindical a tales instrumentos⁽⁴⁵⁾.

El Gobierno en consecuencia, se obligó desde entonces ante el Comité de Libertad Sindical y ante la O.I.T. a lo siguiente:

- *"La presentación de un Proyecto de Ley a la Asamblea Legislativa que establece que los órganos directivos, de admi-*

(43). 275 Informe del Comité de Libertad Sindical, Noviembre de 1990, párrafo 304.

(44). Textualmente se indica: "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 que es necesario deslindar normativamente sus roles..." 278 Informe, mayo-junio 1991, párrafo 185. Véase también al respecto el Informe de la Misión párrafos 30 y 31.

(45). 275 Informe del Comité de Libertad Sindical, noviembre de 1990, párrafo 306.

nistración y los representantes legales de las asociaciones solidaristas tienen prohibido participar directa o indirectamente en contrataciones colectivas de carácter laboral, siendo el interés expreso de dicho proyecto evitar que las asociaciones solidaristas invadan atribuciones y funciones propias de los sindicatos como la negociación colectiva".

- Una política del Gobierno de la República de "rechazo de la homologación y depósito de arreglos directos concluidos por un grupo cualquiera de trabajadores y su empleador cuando ya se había iniciado el trámite de negociación de una Convención Colectiva por una organización sindical" (275 Informe, 246 Reunión del Comité de Libertad Sindical. Noviembre de 1990).

En atención a tales obligaciones, y precisamente por ello, la Recomendación final, aprobada por el Consejo de Administración en esta materia establece:

"b) ...el Comité toma nota con interés de la disposición del Gobierno de adoptar iniciativas legislativas para garantizar la efectiva separación de funciones entre sindicatos y asociaciones solidaristas"⁽⁴⁶⁾.

2.2.1.2

En relación a la desigualdad de trato entre sindicatos y asociaciones solidaristas, el Comité concluye que efectivamente la ley confiere a las asociaciones solidaristas una serie de ventajas respecto a la organización sindical.

Tales preferencias, en lo fundamental, se señalan respecto al número mismo de trabajadores requeridos para su consti-

(46). 278 Informe. Párrafo 191.

tución y respecto a los trámites requeridos para la constitución de una y otra entidad⁽⁴⁷⁾.

En relación al auxilio de cesantía como un "derecho adquirido" por el solo hecho de la afiliación solidarista, el Comité consideró que establecía un trato más favorable al solidarismo, al respaldar las observaciones de la Misión de Contactos Directos, en cuanto a que "la ley crea una situación más favorable para los trabajadores asociados (al solidarismo) que para los demás trabajadores de la empresa en cuanto al auxilio de cesantía, pues unos lo percibirán en cualquier supuesto de terminación del contrato de trabajo y otros no, situación que supone un atractivo de las asociaciones solidaristas, que los sindicatos no pueden ofrecer, y una discriminación entre trabajadores"⁽⁴⁸⁾.

En ese tema, el Comité toma como válido el ofrecimiento formulado por el propio Gobierno, en cuanto a la presentación de un Proyecto de Ley a la Asamblea Legislativa, para que el auxilio de cesantía se pague al trabajador cualquiera sea la forma de terminación de la relación de trabajo y para equiparar el número de trabajadores requerido para la constitución de ambas organizaciones⁽⁴⁹⁾.

2.2.2 La protección frente a toda forma de discriminación antisindical

Las medidas de protección a la Libertad Sindical que deben implementarse en cada país, no sólo son aquellas destinadas a evitar el favorecimiento de organizaciones de orientación patronal alternativas a los sindicatos, sino también aquellas otras medidas que brinden una protección adecuada frente a

(47). En ese sentido el Informe de la Misión de Contactos Directos párrafos 38 y 39.

(48). Ibid. Párrafo 40.

(49). 278 Informe. Párrafo 190.

los actos de discriminación antisindical por parte del patrono o sus representantes. Tal protección debe brindarse además tanto durante la constitución de la organización como durante su funcionamiento posterior.

En este aspecto el Comité reitera que la situación costarricense en esta materia tampoco responde a los requerimientos de los instrumentos internacionales⁽⁵⁰⁾.

Sostiene el Comité que las multas que se establecen para las infracciones a la ley laboral devienen obsoletas, máxime cuando se trate de dirigentes o trabajadores en virtud de sus actividades sindicales, llamando la atención respecto al despido sin indicación de causa autorizado por la ley laboral costarricense⁽⁵¹⁾.

La conclusión terminante que finalmente se emite en nada favorece tampoco al Gobierno de Costa Rica, por cuanto expresamente se indica que la situación del país plantea "problemas de aplicación con respecto al artículo 2 del Convenio N° 98 que consagra el principio de plena independencia de las organizaciones de trabajadores en el ejercicio de sus actividades"⁽⁵²⁾, dado que las regulaciones actuales no impiden las medidas de discriminación antisindical.

Desde setiembre de 1990, el actual Gobierno se había referido parcialmente a este tema, manifestando su decisión de modificar la legislación ordinaria para acabar así con las acciones y omisiones que:

"tiendan a evitar, limitar, constreñir o impedir el ejercicio de sus derechos a trabajadores o a coaliciones de trabajadores.

Dentro de estas prácticas se enumera taxativamente la de inducir a los trabajadores, por cualquier medio a afiliarse o a retirarse de determinados sindicatos u organizaciones de trabajadores; así como los despidos injustificados o ilegales que tiendan a disminuir el apoyo a los movimientos colectivos de los trabajadores o sus sindicatos".

Surge a partir de esta comunicación, una obligación concreta, que en lo que implica reforma legislativa el Gobierno debería de implementar "lo más rápidamente posible" a juicio del propio Comité:

- La prioridad gubernamental "*de renovar y actualizar la legislación laboral incluyendo en particular un capítulo específico sobre la discriminación antisindical*" al cual correspondería el contenido propuesto por el propio Gobierno y el cual ha sido descrito. (275 Informe, 246 Reunión del Comité de Libertad Sindical. Noviembre de 1990).

Lo anterior no es sino el señalamiento de un compromiso expreso respecto al establecimiento de un "fuero sindical eficaz y otras medidas que garanticen una protección adecuada contra la discriminación sindical"⁽⁵³⁾ a lo cual el mismo Gobierno manifestó reiteradamente su conformidad y disposición.

(50). En igual forma, el Informe de la Misión establece que "según reiterados testimonios...la legislación de Costa Rica carece de disposiciones que puedan suministrar una adecuada protección contra la discriminación antisindical" Véase Informe de la Misión de Contactos Directos, párrafo 58

(51). 278 Informe del Comité de Libertad Sindical, párrafo 189.

(52). Ibid.

(53). Ibid, párrafo 191, inciso b).

PARTE II

El cumplimiento de los compromisos y las obligaciones gubernamentales

*"Ningún asunto es negociable mientras la otra
parte no se vea obligada a negociar"*

S. Alinsky

Establecidos los principales compromisos y obligaciones que derivan para el Gobierno de Costa Rica de las dos últimas resoluciones emitidas por el Comité de Libertad Sindical (Quejas N° 1304 y N° 1483), de las observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y de sus propias comunicaciones e informes, conviene evaluar su grado de cumplimiento.

3

Fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones sindicales

Conforme a lo resuelto por el Comité de Libertad Sindical, el Gobierno de Costa Rica debería tomar "medidas de concertación con las centrales sindicales", con miras al fortalecimiento y desarrollo del movimiento sindical.

Estas medidas deben estar orientadas a lograr que los sindicatos puedan constituirse libremente sin ingerencias o represalias en contra de sus miembros y activistas, para que gocen de debida protección a su patrimonio y puedan realizar inversiones destinadas al cumplimiento de sus fines, y desde luego para que gocen de una debida protección de su actividad frente a las organizaciones solidaristas y frente a los patronos.

Es claro que es ésta una obligación de vieja data, que se encuentra incorporada en los Convenios Internacionales 87 y 98, y en el Convenio 135, Relativo a la protección y las facili-

dades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa⁽⁵⁴⁾.

Así mismo y en similar sentido cabe entender el enunciado del artículo 361 del Código de Trabajo, y diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

3.1 Proyecto de reforma parcial a la Ley Laboral (Exp. 11176)

En abril de 1991 -meses antes de que el Comité emitiera su resolución final-, el Gobierno de la República presenta a conocimiento de la Asamblea Legislativa un Proyecto de reformas a varios artículos del Código de Trabajo, así como de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo Seguridad y Social⁽⁵⁵⁾. La elaboración y presentación de este proyecto (N° 11176) se revela como una innegable consecuencia del Caso N° 1483, aún antes de su resolución definitiva.

Mediante esta propuesta se afectan entre otras las actuales regulaciones sobre el auxilio de cesantía, las infracciones a la ley laboral y sus sanciones, y las atribuciones y funciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), y la regulación legislativa que determina como servicio público el trabajo agrícola.

Cabe señalar que en todos los casos se trata de temas que venían siendo objeto de discusión, análisis y recomendación en

(54). Convenio 135 (1971), Relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa. Ratificado por Costa Rica mediante Ley N° 5968 del 9 de noviembre de 1976.

(55). Proyecto de Ley Exp. Legislativo N° 11176 Publicado en La Gaceta N° 69 del viernes 12 de abril de 1991. Actualmente ocupa el lugar 201 de la Agenda Legislativa Ordinaria.

el seno del Comité de Libertad Sindical prácticamente desde el inicio del caso en junio de 1990, y por otros órganos de control de la OIT desde hacía varios años.

La propuesta gubernamental (Proyecto 11176) se evidencia como una abierta maniobra, tendiente a evitar una resolución más desfavorable que la finalmente se produjo por parte del Comité de Libertad Sindical. Precisamente por ello, la publicación y presentación del proyecto se hace justo en momentos en que la Misión de Contactos Directos se encontraba en nuestro país⁽⁵⁶⁾, y sin ser puesta de previo en conocimiento de ninguno de los sectores interesados.

Con este proyecto pretendió el Poder Ejecutivo demostrar un cumplimiento de las recomendaciones emitidas y de los compromisos hasta entonces ya adquiridos no sólo ante el Comité de Libertad Sindical, sino también emanados de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones⁽⁵⁷⁾.

Obviamente la sola presentación al seno Legislativo del proyecto de reforma no puede considerarse suficiente a los efectos del cumplimiento de las recomendaciones y observaciones vertidas por el Comité de Libertad Sindical en cada una de esas materias.

Cabe sin embargo analizar el contenido mismo de lo propuesto (Proyecto 11176), y el trámite que el sector gubernamental brindó a esa propuesta en concreto. Con el objeto de valorar debidamente cada una de las pretendidas reformas en su

(56). La Misión permaneció en el país del 3 al 10 de abril de 1991. Véase el Informe de la Misión.

(57). Si bien se propone la reforma del artículo 152 del Código de Trabajo, el Proyecto omite cumplir con la Solicitud Directa 1989, de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en relación al Convenio N° 101: Vacaciones pagadas (agricultura), 1952, ratificado en 1984, en cuanto a la necesidad de reformar el artículo 156, párrafo segundo que permite al trabajador consentir en prestar sus servicios durante las vacaciones.

relación con el Caso N° 1483, y respecto a otras observaciones, conviene un análisis por separado de cada tema.

3.1.1 La discriminación antisindical

Conforme a lo resuelto por el Comité, deberían en Costa Rica de promoverse reformas legislativas que eliminen la amplia facultad patronal de despido sin alegación de causa justa contenida en la ley⁽⁵⁸⁾ y sobre todo establecer restricciones para que el mismo no se utilice como un obstáculo al ejercicio de la Libertad Sindical.

Así mismo, deberían sancionarse debidamente otras conductas-distintas al despido- pero que pueden ser consideradas como medidas antisindicales, y que podrían llegar a causar graves perjuicios a los trabajadores.

En suma, junto a la modificación de las sanciones por infracción a la ley laboral, debería llegar a contarse con medidas específicas de protección sindical o de protección a la actividad sindical.

Es ésta una obligación que se reitera a propósito del caso N° 1483, pero que goza de constante presencia respecto al Gobierno de Costa Rica en el seno de la O.I.T. Así, desde 1989 se había afirmado que "Desde hace varios años la Comisión en sus comentarios ha rogado al Gobierno que adopte disposiciones específicas para establecer, expresamente, recursos y sanciones contra los actos de discriminación antisindical y de ingerencia de los empleadores con respecto a las organizaciones de trabajadores"⁽⁵⁹⁾.

(58). Código de Trabajo, Art. 85, inciso d).

(59). Comunicación al Gobierno de Costa Rica. Aplicación del Convenio N° 98: Derecho de sindicación y de negociación colectiva. Observación 1989 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

En este tema no existe en realidad una propuesta de reforma legislativa proveniente del sector gubernamental que de manera integral cumpla con todas las obligaciones impuestas.

Como se verá, tampoco ha sido emitida la mínima reglamentación ejecutiva conforme al mandato expreso del artículo 361 del Código de Trabajo⁽⁶⁰⁾.

El Proyecto 11176 se limita -en este tema- a establecer tan sólo algunos cuestiones novedosas y sólo parcialmente cumple con los requerimientos formulados. En lo que interesa, debe señalarse:

3.1.1.1

Se establece genéricamente que será una "falta punible" las acciones u omisiones de patronos, trabajadores o sus organizaciones de transgresión de las "normas" (sic) de los Convenios y Recomendaciones adoptados por la O.I.T. y ratificados por nuestro país, y de la ley laboral en general⁽⁶¹⁾.

En este aspecto, se incurre de inicio en una deficiente conceptualización, dado que como es de sobra conocido, las Recomendaciones de la O.I.T. no requieren de ratificación, razón por la cual no parece tener sentido la mención en el texto que se propone de dichos instrumentos⁽⁶²⁾. Podría ser también, que la propuesta se refiera a todas las Recomendaciones emitidas por la O.I.T. las cuales estarían siendo incorporadas en nuestro ordenamiento con un rango prácticamente de ley ordinaria, teniendo como antecedente entonces el actual artículo 15 del Código de Trabajo⁽⁶³⁾ conforme a cuyo texto las Reco-

(60). Infra, parte B. inciso a).

(61). Artículo 3. Texto propuesto para el artículo 603 del Código de Trabajo. Proyecto de Ley 11176.

(62). Tal vez se trate de reiterar ahora en la Ley la particular conducta que llevó a la ratificación de la recomendación 143 mediante Ley N°5968.

(63). Código de Trabajo, Art. 15.

mendaciones de la O.I.T. tienen carácter supletorio en nuestro ordenamiento.

En lo que se refiere a la infracción de las normas de los Convenios Internacionales de la O.I.T., la propuesta merece una mención adicional, dado que podría causar particulares efectos prácticos.

En virtud de una expresa disposición constitucional⁽⁶⁴⁾, los Convenios de la O.I.T. ratificados por el país gozan en nuestro medio de un rango superior a la ley ordinaria. Conforme a las regulaciones actuales, sin lugar a dudas su violación puede ser reclamada mediante el procedimiento de amparo establecido por la Ley de la Jurisdicción Constitucional⁽⁶⁵⁾.

Ahora bien, cuando la acción de amparo se establezca en contra de sujetos particulares, lo que podría ser bastante frecuente en esta materia, la misma ley se encarga de establecer algunas restricciones.

En primer lugar, debe mediar una posición de poder, lo que no constituiría un impedimento grave para el acceso en este tema a la jurisdicción constitucional. En segundo lugar, y es eso lo que conviene resaltar, se requiere como requisito de acceso que los remedios jurisdiccionales comunes u ordinarios resulten

(64). Constitución Política de Costa Rica, art. 7.

(65). "Art.1 La presente ley tiene como fin regular la jurisdicción constitucional, cuyo objeto es garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente...así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica" En igual sentido véase el art. 2 inciso a). Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 7135.

insuficientes o tardíos para garantizar el derecho o libertad de que se trate⁽⁶⁶⁾.

Estableciéndose mediante el proyecto 11176 que las infracciones a las normas de los Convenios Internacionales ratificados serían competencia de la jurisdicción laboral ordinaria⁽⁶⁷⁾, la propuesta gubernamental, de ser aprobada, podría tener como una consecuencia práctica inmediata el impedir que tales infracciones -cuando se trate de sujetos particulares-, puedan ser discutidas y resueltas ante la jurisdicción constitucional, en virtud de que el remedio común bien podría ser considerado suficiente.

Tal consecuencia de lo propuesto eliminaría las sobradas expectativas de algunos interesados en discutir en el más alto Tribunal Constitucional acerca del desarrollo de temas tan importantes como la Libertad Sindical y la Negociación Colectiva, en relación a los sujetos privados⁽⁶⁸⁾.

Iguals señalamientos había ya formulado en su oportunidad la Misión de Contactos Directos respecto a la "novísima" posibilidad de discutir en sede constitucional la aplicación o vigencia de las citadas normas internacionales⁽⁶⁹⁾.

(66). "Art. 57 El recurso de amparo también se concederá contra las acciones u omisiones de sujetos de derecho privado, cuando éstos actúen o deban actuar en ejercicio de funciones o potestades públicas, o, se encuentren, de derecho o de hecho, en una posición de poder frente a la cual los remedios jurisdiccionales comunes resulten claramente insuficientes o tardíos para garantizar los derechos o libertades fundamentales a que se refiere el artículo 2 inciso a) de esta ley" Ley de la Jurisdicción Constitucional, N° 7135.

(67). Propuesta de art. 611. Proyecto 11176.

(68). El propio Ministro de Trabajo Lic. Monge Rodríguez había señalado como parte de las preocupaciones gubernamentales por el tema el establecimiento del recurso de amparo en contra de los particulares, insinuando que el mismo constituía una medida eficaz contra las acciones patronales en perjuicio de la Libertad Sindical. La Nación, Foro de Opinión, pag. 16 A. 11 de julio de 1991.

(69). Véase Párrafo 61 Informe de Misión.

En lo que se refiere al contenido de lo resuelto por el Comité de Libertad Sindical el proyecto se encuentra lejos de cumplir con todas las obligaciones en la materia. Como queda dicho, sólo colateral o circunstancialmente se enfrenta el problema de la actividad antisindical y de las represalias por el ejercicio de dicha actividad por parte de los trabajadores y sus dirigentes.

Como valoración general, -en este aspecto-, cabe señalar que lo fundamental del contenido de la resolución del caso 1483 en esta materia se omite por completo. Es más, el eventual Decreto Ejecutivo que reglamentaría al artículo 361 del Código de Trabajo, y que fue parte de la defensa gubernamental, no ha sido siquiera objeto de propuesta por el Gobierno.

Entre otros aspectos, ninguna disposición del proyecto se refiere a medidas concretas de protección de la actividad sindical o de fuero sindical conforme a las obligaciones adquiridas por el Gobierno. Tampoco se cumplen los señalamientos -anteriores al caso- formulados por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y recomendaciones en cuanto al tema de la discriminación antisindical.

3.1.1.2

Sí tiene mérito el Proyecto 11176 en cuanto propone una gradación de las multas por infracción a las leyes laborales en función del "salario mínimo, por jornada ordinaria que resulte aplicable para la actividad específica de la empresa" en el momento de la infracción⁽⁷⁰⁾. Se resuelve con ello el señalamiento formulado no sólo por los órganos de control de la OIT, sino por diversos sectores, en cuanto a lo obsoleto de las actuales sanciones económicas.

(70). Propuesta, art. 615. Proyecto 11176.

Lo anterior se complementa con el señalamiento expreso de que cuando se imponga una multa, deberá el Juez ordenar "ineludiblemente, la restitución de los derechos violados, la reparación del daño causado y las medidas que conduzcan a tales fines"⁽⁷¹⁾. De aprobarse el enunciado anterior, se estaría brindando al Juez Laboral una mayor y clara posibilidad de ordenar la reinstalación de los trabajadores despedidos con infracción a las disposiciones de la Ley Laboral. Con ello es de esperar se subsane una temerosa y antigua corriente jurisprudencial contraria a la reparación efectiva del daño causado con las infracciones a la ley⁽⁷²⁾.

3.1.2 El auxilio de cesantía

Como parte de las obligaciones que derivan del caso 1483 se encuentra, sin duda, la modificación del denominado auxilio de cesantía.

Es claro que deberían de tomarse medidas concretas destinadas a impedir que el manejo o administración del mismo continúe siendo utilizado en favor de las organizaciones solidaristas y constituyéndose en una práctica antisindical.

Sin embargo, el proyecto 11167 se limita a proponer en esta materia una ampliación a 15 meses del límite máximo, fijado actualmente en 8 salarios mensuales de indemnización.

Con esta propuesta evidentemente insuficiente, el Gobierno incumple también sus compromisos y obligaciones. Lo propuesto no afecta en nada el manejo irregular y exclusivo de los aportes patronales por concepto de cesantía por parte de las asociaciones solidaristas y persiste la exclusión de la organización sindical en cuanto al manejo de dichas sumas.

(71). Propuesta de art. 610. Proyecto 11176.

(72). Es de sobra conocida la resistencia de nuestra jurisprudencia a ordenar la reinstalación en el cargo por falta de disposición expresa en la ley.

Asimismo, la cesantía continúa siendo, para el caso de aquellos trabajadores no organizados por el solidarismo, una expectativa de derecho y no un derecho real. Conforme a lo anterior quienes no acepten afiliarse al solidarismo, sólo percibirán la cesantía cuando el despido sea injustificado.

Debe recordarse que el Gobierno asumió expresamente el compromiso de modificar este aspecto, para llegar a establecer el auxilio de cesantía pagadero en todos los casos de terminación independientemente de la naturaleza justificada o no del despido.

No obstante, el proyecto no modifica la regulación actual, excepto en lo que se refiere al número de meses a cancelar. De tal manera se mantiene el auxilio de cesantía como una verdadera indemnización, la que sólo procederá ante la terminación sin justa causa de la relación laboral. Se exceptúa de lo anterior -conforme a la ley solidarista actual-, los casos en que exista en la empresa una asociación solidarista, en cuyo caso el trabajador si percibirá con independencia de la causa del despido, el total del aporte patronal por ese concepto.

El carácter antisindical de la administración y pago exclusivamente solidarista del auxilio de cesantía no se modifica en lo absoluto, pese a todos los compromisos y obligaciones adquiridos y derivados del caso N°1483.

A inicios de 1983, el Poder Ejecutivo ha sometido a conocimiento legislativo una nueva propuesta sobre el tema⁽⁷³⁾. Las observaciones respecto al mismo permiten asegurar que de ser aprobado algunos de los compromisos pendientes en la materia, serían cumplidos con la nueva ley. En lo fundamental, aquellos aspectos referentes al actual manejo antisindical del

(73). Proyecto para la Creación del Fondo de Capitalización Laboral y Democratización Económica. Comisión Permanente de Asuntos Sociales, Expediente Legislativo N° 11522.

auxilio de cesantía y la exclusión de los entes sindicales como administradores de los fondos⁽⁷⁴⁾.

3.2 Valoración del Proyecto 11176

Esta iniciativa revela una vez más la muy particular y frecuente línea de conducta por parte del Gobierno de Costa Rica en materia de recomendaciones u observaciones de los órganos de control de la O.I.T. Conforme a ello, el Gobierno pretende que su obligación se reduce a la sola presentación de un proyecto de ley sobre algunos de los temas requeridos. En apoyo a esta gestión parcial, no se produce ninguna otra manifestación que evidencie verdaderas intenciones de aprobación definitiva.

Es de esperar con ello que el paso de los años y la nula acción del Ejecutivo para ubicar esa propuesta en lugar prioritario de la agenda legislativa, le lleve a un archivo definitivo.

Como parece claro, no basta a efectos del cumplimiento de los compromisos adquiridos ante el Comité de Libertad Sindical, y del contenido mismo de la resolución 1483, la sola presentación del proyecto de ley 11176. Se requiere obviamente mucho más que ello. Resulta imprescindible el apoyo político del Poder Ejecutivo como principal obligado, para que los diputados procedan a la brevedad del caso al conocimiento y aprobación de la propuesta.

En este mismo sentido, cabe también resaltar que ante la gestión gubernamental que implica la reforma al Código de Trabajo, el propio movimiento sindical ha guardado un revelador y preocupante silencio.

(74). Algunas de las observaciones sindicales pueden encontrarse en "Auxilio de Cesantía y Ajuste Estructural" Blanco Vado Mario A. Edición de A.N.E.P.-I.C.A.L. junio de 1993, 52 pags.

No sólo no se ha apoyado la propuesta gubernamental, lo cual podría ser válido dadas las omisiones y defectos que conlleva, sino que se ha omitido toda referencia a la misma en el discurso sindical reciente, lo que parece al menos muestra de poco interés⁽⁷⁵⁾.

De todas formas, creemos que aún produciéndose la aprobación del proyecto gubernamental 11176, la resolución 1483 seguiría pendiente de cumplimiento, puesto que la misma no sólo se refiere a las infracciones genéricas a la ley laboral. Expresamente se estableció la necesidad de someter una reforma orientada a evitar las represalias producto del ejercicio de la libertad sindical, principalmente el despido de los activistas y dirigentes, y que evite toda forma de discriminación antisindical. Obviamente el proyecto 11176 se encuentra bien lejos de ello, pues omite no sólo el trato de dichas infracciones, sino que no hace referencia al tema de las inversiones sindicales y de las reformas a la Ley Solidarista, temas tratados expresamente por el Comité.

(75). Una orientación mucho más ajustada a los requerimientos del Comité de Libertad Sindical si es parte del contenido de una reforma global a la ley laboral actual que ha sido emprendida por un sector del movimiento sindical. En una propuesta de reforma integral del Código de Trabajo impulsada por la Confederación Rerum Novarum se proponen medidas específicas en torno a las prácticas laborales desleales en materia de libertad sindical. Queda por definirse la suerte de esta propuesta de reforma integral al Código de Trabajo, la cual no ha contado tampoco con el respaldo del resto de las organizaciones de trabajadores. Publicado en Alcance 35 a la Gaceta N° 1551 del 16 de agosto de 1993.

4

Defensa de la Libertad Sindical

Durante bastante tiempo el movimiento sindical costarricense ha señalado la ausencia no sólo de normas que permitan el desarrollo de la Libertad Sindical, sino también de una política gubernamental orientada hacia la promoción y defensa de la actividad sindical.

4.1 Ley de Garantía Sindical

Diversos han sido los intentos por lograr la aprobación de normas ordinarias en ese sentido. Todas las propuestas sindicales sin embargo, no han pasado de ser a lo sumo declaraciones líricas contenidas en distintos acuerdos y ámbitos, o proyectos de ley desechados y sin resultados concretos⁽⁷⁶⁾.

A la fecha, no existe una propuesta gubernamental en ese

(76). El último proyecto fue entregado por la Confederación Rerum Novarum al Presidente de la República el 22 de Octubre de 1992.

sentido, puesto que los proyectos de ley presentados evaden el tema⁽⁷⁷⁾.

Tampoco se encuentra resuelto el contenido de una eventual reforma en ese ámbito lo cual no ha sido definido con claridad por los propios interesados.

Pese a ello el Poder Ejecutivo ha indicado recientemente -a través de su Ministro de Trabajo- que existe un proyecto de ley sobre prácticas laborales desleales y tutela de los derechos sindicales "el cual será conocido por la Comisión bilateral gobierno-sindicatos"⁽⁷⁸⁾.

Tal proyecto aún no es del conocimiento de los sectores sindicales. Desde la perspectiva de los trabajadores debería al menos desarrollarse plenamente el contenido de los distintos Convenios Internacionales y darse cumplimiento a los compromisos ya asumidos por el Gobierno de la República.

4.2 Decreto reglamentario

Atendiendo talvez a las apuntadas dificultades para lograr una ley ordinaria sobre el tema, se ha planteado la posibilidad de emitir un Decreto Ejecutivo que desarrolle el principio contenido en el artículo 361 del Código de Trabajo y mediante el cual el Poder Ejecutivo se encuentra obligado a emitir una reglamentación que impulse el desarrollo del movimiento sindical, y "garantice la efectividad del derecho de sindicalización"⁽⁷⁹⁾.

Al menos en dos ocasiones el movimiento sindical ha propuesto la emisión de tales reglamentaciones.

(77). Véase supra, 2.1.1.

(78). 80 Conferencia Internacional del Trabajo, Actas Provisionales, págs. 25/37. Ginebra, 1993.

(79). Art. 361, Código de Trabajo.

La primera de ellas, durante la Administración Arias Sánchez (1986-1990) en donde el Acuerdo Global del Consejo Permanente de los Trabajadores (CPT)- Gobierno de fecha 15 de febrero de 1989, estableció una subcomisión paritaria de trabajo con ese propósito.

Los resultados fueron un proyecto de reglamento sobre algunos aspectos de la Libertad Sindical, cuya negociación finalizó el día 24 de mayo de 1989. No obstante, el acuerdo Gobierno-CPT sobre el mismo, las cámaras patronales y sus aliados evitaron que se convirtiera en Decreto Ejecutivo, pese al compromiso público asumido por las más altas autoridades del Gobierno.

Esa propuesta de reglamentación, si bien no resolvía por completo las dificultades en la materia, por lo menos implicaba un avance en relación al ejercicio del derecho constitucional de Libertad Sindical. Se obligaba además a una participación más decidida de las autoridades administrativas frente a la constitución de un sindicato tratando de evitar o disminuir las represalias patronales. Nada de ello fue posible, sin embargo ante la falta de voluntad del propio Gobierno en ese sentido.

Sí debe resaltarse la malsana utilización del proyecto de reglamento hecho por las autoridades gubernamentales ante el Comité de Libertad Sindical, al cual ni siquiera informaron de la omisión de su promulgación definitiva.

En 1992, un grupo de organizaciones sindicales del sector de la agricultura del banano, concretamente la Federación Nacional Campesina y algunas otras organizaciones populares agrupadas en el Foro Emaus, han propuesto al actual Presidente de la República, la emisión de un Decreto sobre la misma materia en el ámbito de su interés. Pese a que la solicitud se hizo hace ya varios meses, no ha sido posible ninguna respuesta gubernamental.

Directriz respecto a la actividad sindical en las plantaciones

Ligado a lo anterior y atendiendo a los compromisos específicos en materia del ejercicio de la libertad sindical en las plantaciones agrícolas, el actual Ministro de Trabajo y Seguridad Social emitió una Directriz Administrativa con fecha 15 de abril de 1993.

Después de doce años de encontrarse pendiente el tema, se giran instrucciones a las autoridades administrativas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que "redoblen esfuerzos para garantizar el ejercicio de la libertad sindical y consecuentemente, el derecho de reunión con fines sindicales... y se incremente la vigilancia de todos los sectores laborales, incluidas las plantaciones, a fin de que no se impida el derecho de reunión de los trabajadores y sus dirigentes sindicales"⁽⁸⁰⁾

(80). Directriz del Lic. Carlos Monge Rodríguez, Ministro de Trabajo y Seguridad Social a las Direcciones del M.T.S.S. 15 de abril de 1993.

El documento en mención, más una instrucción interna que Directriz en el sentido correcto, revela la poca o ninguna importancia que se brinda a los compromisos adquiridos por parte del Gobierno de la República.

Pese a que existe el mandato legal de emitir un Decreto que fomente el desarrollo sindical (Art. 361 Código de Trabajo) y así se indica en los propios fundamentos del documento en comentario, es lo cierto que la situación antes y después de la acción gubernamental continúa siendo la misma.

Existe una total falta de participación gubernamental en la garantía del ejercicio de la actividad sindical, incluido el sector de las plantaciones agrícolas.

Ningún avance en esta materia conlleva la lírica y secreta declaración del señor Ministro, de fecha 15 de abril de 1993, a no ser la posibilidad de establecer ante los órganos de control de la O.I.T. el "ferviente" cumplimiento de los compromisos.

De conformidad con lo anterior, ante la 80 Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Julio de 1993 en Ginebra, el Gobierno de Costa Rica informó falsamente a través del Ministro citado que todas las observaciones pendientes de la Comisión de Expertos quedaban satisfechas con la firma de la Directriz mencionada, la cual desde luego no fue siquiera aportada⁽⁸¹⁾.

(81). Conferencia Internacional del Trabajo. Actas Provisionales de la Octogésima reunión, Ginebra, 1993, pag. 25/37.

6

La reforma del Código Penal (artículos 333-334)

En el mismo momento en que se presenta el proyecto 11176, el Gobierno de la República presenta otra propuesta para derogar los artículos 333 y 334 del Código Penal⁽⁸²⁾.

Este proyecto se refería a una obligación derivada expresamente del caso 1304⁽⁸³⁾ y conforme a ello desaparece del ordenamiento penal el delito de incitación al abandono temporal o permanente de servicios públicos, tipo evidentemente antisindical, que ha permitido juzgar y condenar a dirigentes sindicales de los indicados servicios. Se afecta también el delito de abandono del cargo⁽⁸⁴⁾, el cual, si bien no se encuentra referido específicamente a la actividad sindical o a la huelga, si ha sido interpretado por algunos -incluido el movimiento sindical- como represivo de los trabajadores.

(82). Proyecto 11174. La Gaceta N° 69 del 12 de abril de 1991. Pág. 4.

(83). Véase Párrafo 99, Caso N° 1304.

(84). "Art. 333. Será reprimido con veinte a sesenta días multa, el funcionario público, que, con daño del servicio, abandonare su cargo sin haber cesado legalmente en el desempeño de éste" Código Penal de la República. Colección Leyes. Editorial Porvenir, 1982.

Lo anterior porque si se repara detalladamente en la norma penal (333) se podrá constatar que la misma no se refiere a la huelga, que es un abandono temporal (no definitivo) de las labores, y que no implica en forma alguna una renuncia al cargo público que se ostenta⁽⁸⁵⁾.

La derogatoria de ambas normas (333 y 334) fue finalmente aprobada en julio de 1993 conforme a lo propuesto, eliminándose una norma claramente antisindical (334) quedando sin sanción una conducta no necesariamente sindical o de naturaleza sindical, como lo es el abandono del cargo (333)⁽⁸⁶⁾.

Cabe señalar que desde la perspectiva sindical ninguna objeción cabe formular a la derogatoria de ambas normas la cual había sido parte de las propuestas sindicales de por lo menos los últimos quince años⁽⁸⁷⁾.

(85). "Art. 334. Será reprimido con prisión de seis meses a dos años y con sesenta a ciento veinte días multa, el que incitare al abandono colectivo del trabajo a funcionarios o empleados en los servicios públicos" Código Penal, op. cit.

(86). Ley N° 7348 de 22 de Junio de 1993. Publicada en el Alcance N° 27 a la Gaceta N° 130 del 9 de Julio de 1993, Pág. 2.

(87). Véase Espinoza Juan Rafael "Tareas sindicales inmediatas en el campo jurídico" Editorial U.N.A. 1978, Pág. 89.

La Directriz 4-05-92 en materia de Arreglos Directos

Días antes del pronunciamiento final del Comité de Libertad Sindical (Caso N°1483), se emitió una Directriz gubernamental que trata algunos aspectos relativos al depósito de los Arreglos Directos ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social⁽⁸⁸⁾ y que puede señalarse como consecuencia directa del caso.

Se trata de una comunicación del señor Ministro a las distintas Direcciones de su Ministerio, en la cual fija orientaciones vinculantes en torno al tema.

Ha sido reiterado el cuestionamiento sindical del arreglo directo, por tratarse de un instrumento que dotado de un menor rango jurídico que no requiere de la presencia de la organización sindical para la regulación de las relaciones colectivas de trabajo, facilita una impropia utilización patronal en perjuicio de las organizaciones sindicales⁽⁸⁹⁾.

(88). La Directriz fue emitida el día 4 de mayo de 1991 por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Lic. Carlos Monge R.

(89). El mejor trabajo sobre el tema puede encontrarse en Alfaro Muñoz, Edgar, "Estudio sobre el Arreglo Directo y la Conciliación Judicial", Revista de Ciencias Jurídicas, N° 48, setiembre-diciembre de 1982, Págs. 11-60.

7.1 Arreglo Directo - Convención

Tal y como se señaló ante el propio Comité de Libertad Sindical, la inconformidad sindical ha sido además justificada por diversas autoridades administrativas de trabajo que han considerado que la presentación del acuerdo impide la continuación de los procedimientos ya iniciados de negociación de una Convención Colectiva de Trabajo.

Esta Directriz pretende subsanar tales actuaciones, al establecer expresamente que "de previo al depósito de un arreglo directo" se debe constatar que en la Empresa no existe un "sindicato con titularidad para negociar una convención colectiva y que éste haya iniciado los trámites de negociación; si así fuere, deberá rechazarse "ad portas el arreglo...para no menoscabar la negociación de la convención colectiva, que es un instrumento colectivo de rango jurídico superior"⁽⁹⁰⁾.

Mediante tal contenido se pretende evitar que el arreglo directo continúe siendo utilizado como un medio patronal alternativo a la participación sindical en la fijación colectiva de las condiciones de trabajo.

Con ello se vino a establecer una tímida tendencia hacia la eliminación de la tradicional y encubierta participación de las entidades solidaristas en el ámbito colectivo de las relaciones laborales, puesto que en el pasado se llegaron, incluso, a realizar plebiscitos para definir la procedencia de uno u otro instrumento, como llegó a constatar la Misión de Contratos Directos en su Informe final.

Pese a que los apartes a) y b) de la Directriz implican una corrección importante, lo cierto es que se mantiene la situación de grave violación anterior a la resolución final del caso 1483.

(90). Véase Directriz 4-05-91. apartes a) y b).

No basta a los efectos del cumplimiento de la resolución emitida (1483) únicamente la corrección parcial de las actuaciones administrativas, puesto que en esta materia el compromiso del Gobierno implica una serie de modificaciones a la Ley Solidarista que aún no han sido siquiera propuestas por el Poder Ejecutivo.

Nada se ha actuado aún en la determinación del ámbito de actuación de las asociaciones solidaristas, y su deslinde claro y terminante respecto a las organizaciones sindicales. En el evento de que la asociación solidarista promueva con el consentimiento patronal, la suscripción de un arreglo directo, logrado su depósito ante el Ministerio de Trabajo se impediría la suscripción posterior de una Convención Colectiva de Trabajo.

7.2 Contenido del arreglo directo

Una práctica antisindical reiterada de los patronos ha sido la de fijar como contenido del arreglo directo, los mínimos fijados por la Ley laboral ordinaria.

Esta actuación deriva de la errónea concepción imperante de que el registro administrativo del arreglo directo impide la presencia de cualquier otro de los otros instrumentos previstos por la ley laboral, incluidos los Convenios Colectivos previstos mediante la participación de la Autoridad Judicial⁽⁹¹⁾.

La Directriz respalda la tesis de que existe un válido compromiso de paz social durante la vigencia del arreglo directo, por lo cual establece la obligación de la Autoridad Administrativa de constatar que "el contenido del arreglo directo no sea

(91). Código de Trabajo, Art. 500 y sgts.

solamente la transcripción de los mínimos laborales de los trabajadores", pues si así fuere deberá rechazarse ad portas, conforme a su aparte d).

Si bien es cierto ningún instrumento debe limitarse a tal transcripción, la disposición administrativa debió complementarse con el señalamiento de que en el momento en que a través de una organización sindical se gestione una Convención Colectiva de Trabajo, la vigencia del arreglo no impedirá ni afectará la obligación patronal de negociación contenida en la ley.

Lo anterior lo justifica aún más una decisión anterior de la jurisprudencia nacional, que se opone a las atribuciones administrativas fijadas por la Directriz en este tema⁽⁹²⁾, al considerar nuestros jueces que no tiene facultades la autoridad administrativa para cuestionar el contenido de un arreglo directo.

(92). Sentencia N°146 de la Sala II de la Corte Suprema de Justicia de las 15 horas del 26 de octubre de 1986.

8

El ejercicio del derecho de huelga

Conforme a reiteradas gestiones de los órganos de control, se ha hecho del conocimiento del Gobierno de Costa Rica que las regulaciones de nuestra ley laboral, en materia de huelga, no guardan correspondencia con lo que universalmente se admite en la materia.

Las restricciones contenidas en el artículo 369 del Código de Trabajo, amplísimas respecto a lo que se considera como servicios públicos, han sido objeto de examen durante muchos años en el seno tanto del Comité de Libertad Sindical como por parte de la Comisión de Expertos.

En este sentido deberá tenerse presente que respecto a la huelga se ha afirmado que "los incisos a), b), d) y e) del artículo 369 del Código de Trabajo prohíben la huelga en los servicios públicos, es decir aquellos cuyo funcionamiento está a cargo de trabajadores del estado o de sus instituciones, cuando la actividad del Estado o de sus Instituciones no tengan el mismo carácter de una actividad también ejercida por empresas privadas con fines de lucro; los servicios prestados por trabajadores agrícolas encargados de la siembra, el cultivo, el

cuidado o la cosecha de productos agrícolas, ganaderos o forestales, así como de la transformación de productos cuando corran riesgo de alterarse; y aquellos que el Poder Ejecutivo declare tales. La Comisión estima que la prohibición de la huelga debe limitarse a los tres casos siguientes: la huelga en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, aquellos cuya interrupción pueda poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de la persona en todo o parte de la población; la huelga de los funcionarios que actúen como órganos del poder público y la huelga en caso de grave crisis nacional aguda⁽⁹³⁾.

Tal señalamiento directo y fundamental es sin embargo considerado sólo parcialmente por los redactores del proyecto N° 11176.

Se propuso en esta oportunidad por el Poder Ejecutivo la modificación del artículo 369 del Código de Trabajo, pero únicamente en lo referido a la determinación de las labores agrícolas como servicio público, no así en las restantes restricciones al ejercicio del derecho de huelga que la norma actual contiene.

Hasta ahora, las iniciativas presentadas a la discusión legislativa (Proyecto 11176) no cumplen con las expectativas y compromisos en la materia.

La actual Administración formuló en la 80 Conferencia Internacional de la O.I.T. (Ginebra 1993) algunas observaciones de descargo que reflejan exactamente su modalidad de conducta.

Afirmó el señor Ministro de Trabajo que el tema del derecho de huelga de los sindicatos se encuentra resuelto en una versión preliminar de la ley de empleo público, la cual "incorpora la

(93). Observación 1989 al Gobierno de Costa Rica, respecto a la Aplicación del Convenio N° 87: Libertad sindical y protección del derecho de sindicación, 1948. Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

doctrina de la Comisión de Expertos sobre las limitaciones que debería tener toda prohibición o limitación a la huelga⁽⁹⁴⁾.

Tal afirmación se encuentra bastante alejada de la realidad. Ninguna de las versiones "preliminares" de la denominada Ley de Empleo Público se encuentra en trámite legislativo. Ninguna de ellas resuelve tampoco los compromisos en cuanto a la modificación del artículo 369 del Código de Trabajo, puesto que la eventual ley a que se alude sólo aplicaría para los trabajadores o servidores del Estado y sus Instituciones, no para la generalidad de los que actualmente se reputan como servicios públicos excluidos de la huelga legal. Si bien el proyecto plantea el ejercicio de la huelga para algunos servidores estatales, las regulaciones propuestas no se ajustan a las consideraciones de ninguno de los órganos de control de la O.I.T. como falsamente se indica.

(94). Conferencia Internacional del Trabajo. Actas Provisionales de la Octogésima reunión, Ginebra, 1993, Pág. 25/37.

Ratificación de Convenios Internacionales adoptados por la O.I.T.

En esta materia la obligación de todo Estado miembro de la O.I.T. es la de someter -en un plazo máximo de 18 meses-, al órgano encargado internamente de la ratificación los Convenios adoptados para su discusión.

Como se ha demostrado en estudios al respecto, el Gobierno de Costa Rica en muy pocas ocasiones ha sometido los Convenios dentro de los plazos correspondientes. Así mismo una larga lista de Convenios espera su sometimiento al órgano legislativo, y en ellos varios relativos a la Libertad Sindical.

Recientemente, y como producto de una política destinada a enfrentar y contrarrestar las protestas sindicales en materia de negociación colectiva en el sector público, el Consejo de Gobierno acordó la presentación a la Asamblea Legislativa del Convenio N° 151, Relativo a los derechos sindicales y determinación de las condiciones de trabajo de los servidores públi-

minación de las condiciones de trabajo de los servidores públicos⁽⁹⁵⁾.

No obstante que aún no ha sido implementado dicho acuerdo, es de esperar que esta obligación, que data ya de 1978, fecha de aprobación por la Conferencia Internacional⁽⁹⁶⁾, sea cumplida debidamente. En igual forma es de esperar la correspondiente ratificación por parte del órgano legislativo; máxime que la solución de los conflictos colectivos en la Administración Pública se encuentra en grave crisis, al resultar eliminado el sistema tradicionalmente aplicado⁽⁹⁷⁾.

Este tema también tiene una innegable relación con los señalamientos contenidos en la Queja N° 1304 respecto al restablecimiento de la negociación colectiva en la Administración Pública, y los cuales el Gobierno no había implementado en lo más mínimo.

De todas formas, la queja que da lugar al Caso N° 1483 sí planteaba inicialmente el tema de la negociación colectiva en la Administración Pública, el cual -posiblemente por razones de oportunidad- no obtuvo suficiente insistencia por parte de los propios gestionantes y no contó con una resolución final por parte del Comité.

Como consecuencia de la situación costarricense actual y de las evidentes presiones sindicales, no sólo se acordó el envío del Convenio 151 a ratificación, sino que mediante otro Acuerdo

(95). Acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 14 de Julio de 1992.

(96). El Convenio 151, sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública, fue adoptado en la sexagésima Conferencia Internacional de la O.I.T. celebrada en junio de 1978.

(97). Conforme ha sido resuelto, el procedimiento de arbitraje establecido por el Código de Trabajo, no resulta aplicable -por ser contrario a principios constitucionales- a los empleados de la Administración Pública, sujetos a un régimen de empleo público. Sentencia N° 1696-92 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de 15:30 horas del 23 de agosto de 1992.

del Consejo de Gobierno, de fecha 6 de Octubre de 1992, se aprobó un Reglamento Transitorio de Negociación Colectiva, como un estadio previo a la elaboración tripartita de un proyecto de ley definitivo sobre la solución de conflictos en la administración pública.

La situación planteada al día de hoy, si bien se encuentra lejos de ser enteramente congruente con los Convenios ratificados y las recomendaciones vertidas por el Comité de Libertad Sindical y por la propia Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, es lo cierto que admite algunas expectativas por parte del movimiento sindical.

De prosperar los acuerdos tomados hasta ahora, las organizaciones sindicales interesadas deberían de propugnar por la ratificación del Convenio 151 y la aprobación de una ley concertada sobre el tema⁽⁹⁸⁾.

En dicha labor de elaboración del proyecto de ley, sin embargo, deberán resolverse importantes contradicciones al seno de los propios sindicatos acerca del contenido final de la eventual ley. En lo que si parece existir suficiente consenso es en la necesidad de emitir una ley al respecto, así como que la misma deberá contemplar no sólo el sistema de solución de conflictos, sino también las reglas de negociación directa y del ejercicio de la huelga.

(98). En esa orientación el Acuerdo 1-11-92 (del 15-07-92) del Consejo Superior de Trabajo, que dio origen al Reglamento Transitorio de Negociación Colectiva aprobado por el Consejo de Gobierno en fecha 6-10-92 (Directriz 162, La Gaceta N° 45 del 5-03-93), y a la integración de una Comisión Tripartita de elaboración del Proyecto de Ley de Solución de Conflictos y Negociación Colectiva en la Administración Pública.

Pero debe tomarse en consideración que respecto a los Convenios Internacionales no es el N° 151 el único pendiente de ratificación. Finalmente el Poder Ejecutivo sometió a la Agenda de Sesiones Ordinarias los textos relativos a los instrumentos 140, 149, 154, 110, 151, 155, 152, 153, todos ellos con dictamen afirmativo de mayoría a la fecha y ubicados en lugares nada privilegiados de la agenda legislativa ordinaria⁽⁹⁹⁾.

(99). Ubicados por su orden en los lugares 218, 220, 221, 222, 224, 225, 226, 227, de la Agenda Ordinaria. Agenda Legislativa. Sesiones Ordinarias. Sesión N° 59 del 6 de setiembre de 1993.

10

Creación del Consejo Superior de Trabajo (C.S.T.)

En el mes de Agosto de 1991, también como una derivación innegable de la resolución emitida por el Comité de Libertad Sindical en la Queja 1483⁽¹⁰⁰⁾, el Gobierno de la República emite el Decreto Ejecutivo N° 20601-P mediante el cual se procede a la integración del Consejo Superior de Trabajo.

El fundamento normativo para ello lo encuentra parcialmente el Gobierno en las disposiciones de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Conforme a su constitución corresponde a esta instancia la búsqueda del consenso requerido sobre los grandes temas nacionales y el establecimiento de las bases de una futura

(100). En sus propios Considerandos el Decreto de conformación del C.S.T. hace referencia al compromiso Gubernamental, adquirido durante la 250 Reunión del Consejo de Administración de la O.I.T. de "poner en práctica mecanismos de consulta a los interlocutores sociales basados en el tripartismo igualitario a fin de lograr consenso sobre los principales temas sociales y laborales"; lo que de todas formas había ya sido objeto de señalamiento por el Comité de Libertad Sindical. Debe tenerse presente, además, que el Informe final N° 278 del Comité fue conocido en la citada 250 Reunión del Consejo de Administración. Véase Decreto Ejecutivo 20601-P.

concertación nacional. Asimismo le corresponderá emitir opinión sobre proyectos de ley, la legislación social y sus reformas, propuestas de sumisión de Convenios Internacionales de la O.I.T., respuestas del Gobierno a los cuestionarios de O.I.T. y el examen de la ratificación eventual de Convenios y la aplicación de Recomendaciones de O.I.T.⁽¹⁰¹⁾.

Atendiendo a su conformación tripartita Gobierno-Cámaras de patronos y Confederaciones sindicales, el C.S.T. definió de manera consensual una Agenda Nacional que pretende abarcar los temas principales de interés⁽¹⁰²⁾.

10.1 La agenda sindical en el C.S.T.

La Agenda Permanente del C.S.T. recoge buena parte de los temas de interés sindical, específicamente algunos de ellos relacionados directamente con el Caso N°1483, tales como Libertad y Garantías Sindicales.

Con posterioridad a su creación⁽¹⁰³⁾, y ante una gestión sindical ante el propio Presidente de la República, el C.S.T. establece un mecanismo interno que permite discutir en cada una de las sesiones, junto a los temas de la Agenda Nacional, puntos específicos de interés del sector de los trabajadores, dando lugar así a lo que puede denominarse como una Agenda Sindical.

Con lo anterior se formaliza una Agenda Sindical del C.S.T.

(101). Artículo 2, Decreto N° 20601-P.

(102). En esta Agenda Nacional, sin precisar sus contenidos específicos, figuran entre otros los temas de Libertad Sindical, Reestructuración del Estado, creación del sector de economía nacional en manos de los trabajadores y cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno de la República ante el Comité de Libertad Sindical de la O.I.T.

(103). Acuerdo del Consejo Superior de Trabajo. Acta de fecha 15 de enero de 1992.

al margen de la Agenda general acordada. Es en este espacio de cada sesión, en donde las organizaciones sindicales, a través de sus representantes pueden someter -sin sujeción a la Agenda Permanente- cualquier tema que consideren oportuno. No obstante tal posibilidad, es lo cierto que en dicha instancia las propuestas sindicales han sido mínimas.

El mecanismo descrito podría revelar que el Poder Ejecutivo se ha limitado a dejar establecida la posibilidad de que sea el propio movimiento sindical el que se encargue de formular las propuestas iniciales en torno a todos los temas que no han sido implementados conforme corresponde a lo resuelto en el Caso N° 1483 y que por ello se encuentran aún pendientes.

Es más, dada la falta de un verdadero cumplimiento global de los compromisos y obligaciones gubernamentales, el Poder Ejecutivo ha tratado inteligentemente la participación sindical en el C.S.T.

Partiendo del conocimiento gubernamental de la ausencia de propuestas sindicales concretas y a un evidente falta de homogeneidad en el planteamiento sindical, simplemente se ha omitido -por parte del Poder Ejecutivo-, el tratamiento en el C.S.T. de los temas relacionados y aún pendientes de la resolución 1483.

Con tal actuación el Gobierno se garantiza al menos que cuando nuevamente tenga que responder a los órganos de control de la O.I.T., posiblemente ante nuevas gestiones sindicales⁽¹⁰⁴⁾, bastará revisar los atestados del C.S.T. en donde no figuran -hasta ahora- las requeridas propuestas sindicales.

El único tema, relacionado con el Caso N° 1304, que ha sido planteado como parte de la Agenda Sindical, es el referido a la

(104). Pese a que no existen propuestas sindicales derivadas del contenido del caso N°1483, ya algunas entidades confederales plantean la necesidad de elaborar una nueva queja sindical ante el Comité de Libertad Sindical. Véase Periódico El Educador (SEC-RERUN NOVARUM), setiembre de 1992.

Negociación Colectiva en la Administración Pública, que como se indicó, se encuentra en trámite y pese a las discrepancias que generó en la representación sindical en el C.S.T. fue resuelto parcialmente mediante el Reglamento de Negociación Colectiva de Transición de reciente aprobación. (Supra cita 98).

De todas formas, las confederaciones sindicales han reflejado un absoluto y total desinterés en relación al C.S.T. y los asuntos ahí tratados.

10.2 La necesidad de una propuesta sindical

De lo expuesto pareciera necesario concluir que la participación sindical en el C.S.T. sólo tiene sentido si es posible a las organizaciones sindicales estructurar una propuesta formal sobre cada uno de los temas objeto de resolución ante el Comité de Libertad Sindical, tanto en lo que se refiere al caso N° 1304 como al caso N° 1483 y en términos más generales sobre el tema de la Libertad Sindical y su contenido básico.

Dicha propuesta sindical no sólo debería estar referida entonces, a lo que hasta ahora ha sido omitido por el Gobierno, sino también sobre aquellos aspectos tratados en los proyectos gubernamentales de ley (11176) así como respecto a las resoluciones administrativas implementadas o pendientes de implementar por el propio Gobierno.

De lo contrario, la maniobra gubernamental no podrá contrarrestarse y la constitución del C.S.T., que en principio se revela como un paso positivo, de poco o nada servirá al movimiento sindical.

Temas como las reformas a la Ley Solidarista, las Garantías Sindicales, las inversiones sindicales, la ley de Negociación

Libertad Sindical y Compromisos del Gobierno

Colectiva en el sector público, el ejercicio del derecho de huelga, deben ser propuestos por los propios interesados como parte de la Agenda Sindical de necesaria discusión al seno del C.S.T.

La comprensión de lo anterior puede llevar a subsanar errores del procedimiento sindical evidentes hasta ahora.

Por una parte, algunas organizaciones sindicales, en un afán de figurar publicitariamente se han encargado de desvirtuar el C.S.T. formulando sus propuestas directamente ante la Asamblea Legislativa. Se evade con ello una discusión tripartita que podría generar el consenso necesario para la aprobación de tales iniciativas⁽¹⁰⁵⁾.

Por otra parte, tal comprensión contribuirá a corregir la tendencia de un sector sindical, fundamentalmente la dirección tradicional agrupada en el Consejo Permanente de los Trabajadores, en cuanto a legitimarse a través de la formulación de propuestas temáticas sin ningún contenido. Ha sido frecuente, dentro y fuera del C.S.T. que algunos dirigentes se limiten a señalar los temas de interés, más como consignas de movilización que como propuestas formales.

De tal manera se ha llegado al extremo de considerarse con representatividad por el sólo hecho de elaborar enormes agendas temáticas, carentes de propuestas concretas o al menos, con un insuficiente desarrollo. Tales formulaciones surgen gene-

(105). Es este el caso de la Confederación Rerum Novarum y su proyecto de Código de Trabajo, el que fuera entregado directamente a la Asamblea Legislativa sin consulta de ningún tipo ni con los sectores gubernamental o patronal, ni con las organizaciones sindicales de otras centrales o independientes. Proyecto de Ley N° 11500 publicado en el Alcance N° 35 a la Gaceta N° 155 del 16 de Agosto de 1993

ralmente a propósito de infructuosos llamados al paro o la huelga nacional⁽¹⁰⁶⁾.

No obstante, en las instancias en donde deben formularse los planteamientos, -tal el caso del C.S.T.- los representantes sindicales designados por tales entidades no han llegado a formular ninguna propuesta, como se constata en sus actas o peor aún, asumen una actitud de total e irresponsable inasistencia.

Por el contrario, otros sectores sindicales responsablemente sí han formulado propuestas de medidas concretas en torno a algunos de los temas de interés sindical.

A propósito de la Libertad Sindical, han sido entregadas propuestas concretas al Poder Ejecutivo, aunque sin desechar la participación del C.S.T. Tal orientación ha sido asumida por la Coordinadora de Organizaciones Sindicales Bananeras, y por la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP)⁽¹⁰⁷⁾ en un intento válido por utilizar inteligentemente los mecanismos derivados de la resolución del caso N° 1483. En igual sentido se ha actuado respecto al proyecto de ley de Negociación Colectiva en la Administración Pública aunque con resultados aún nada concretos⁽¹⁰⁸⁾.

(106). Como ejemplo reciente de ello basta repasar la AGENDA NACIONAL DE LUCHA, propuesta para el intento de Paro Nacional el 12-10-92. Algunos de sus 26 temas fueron: Pensiones, Educación, Privatización, Bono Vivienda, Código de Trabajo, Cesantía, Estatuto de Servicio Civil, Crédito, Costos y Precios, Negociaciones Internacionales, Extensión Bananera, Ley de Tierras Ociosas, Aduanas, Lotería Fiscal, Impuesto de Renta. Véase la Agenda Nacional en "El Educador" órgano de Prensa del Sindicato de Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC) Pág. 2, setiembre de 1992.

(107). El Acuerdo del C.S.T. sobre negociación colectiva de transición tiene origen en una propuesta de ANEP formulada en dicho órgano en marzo de 1992. Conforme al mismo se emitió la Directriz del Consejo de Gobierno N° 162 del 9-10-1992, Publicada en La Gaceta N° 45 del 5 de Marzo de 1993.

(108). Proyecto de Ley elaborado por COORCLAT. Junio de 1991. Mimeógrafo, 29 págs.

CONCLUSIONES

De todo lo expuesto, conviene precisar algunas conclusiones generales.

1. No parece adecuado a los procedimientos vigentes, en materia de control internacional de las violaciones a la Libertad Sindical, que el sindicalismo costarricense continúe insistiendo sobre los temas ya resueltos ante el Comité de Libertad Sindical.

Resultaría vano esperar en el seno de este órgano de integración tripartita una solución terminante a los principales problemas que se enfrentan en esta materia.

Con lo anterior se plantea que debe explorarse la opción, la cual podría resultar apropiada, de acudir ante otros órganos de control, como es el caso de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones del Consejo de Administración de la O.I.T. Apoyaría este cambio de orientación el hecho de que este órgano es de carácter estrictamente técnico y que periódicamente revisa el cumplimiento y estado de la Libertad Sindical en cada uno de los países miembros de O.I.T.; que ya ha formulado solicitudes directas y observaciones sobre el tema al Gobierno de Costa Rica. Asimismo, la resolución del Caso 1483 remite a dicho órgano el seguimiento de la situación tratada por el Comité respecto al Gobierno de Costa Rica.

2. Es urgente que el movimiento sindical costarricense formule propuestas concretas en todos aquellos temas tratados en el caso N° 1483 y en su antecedente inmediato, el caso N° 1304.

Al menos debería contarse con propuestas específicas en los siguientes temas:

Normas legislativas y administrativas de protección al ejercicio de la Libertad Sindical y especialmente en relación a la creación y funcionamiento de las organizaciones sindicales; reformas a la Ley Solidarista para la determinación del ámbito de actuación de dichas entidades; reformas a las atribuciones y actuaciones sindicales en materia de inversión; reformas legislativas para garantizar el ejercicio del derecho de huelga y la negociación colectiva; establecimiento de regulaciones en torno a las infracciones a la ley laboral y su sanción; y reformas legislativas en torno a la Negociación Colectiva en la Administración pública.

3. Respecto algunos de los temas tratados por la resolución 1483, existen ya propuestas específicas, formuladas en lo fundamental por el propio Gobierno de la República. Tales iniciativas deben ser objetivamente analizadas por los sindicatos, ya sea para impulsadas o para objetarlas y modificadas si fuese del caso y en lo que se estime procedente.

4. Tal parece que la concepción de que el cumplimiento de la resolución (N°1483), operaría por su misma dinámica, no se ajusta a la realidad.

Resulta vital que en todos sus aspectos el sindicalismo obligue, a través de la movilización de respaldo a las propuestas de su interés, al cumplimiento efectivo por parte los gobernantes y legisladores. Tal tarea sindical requiere, como queda expuesto, de la propuesta sindical, la cual en términos generales continúa siendo insuficiente, al menos por parcial.

5. En el marco de elaboración y discusión de las propuestas sindicales sobre cada uno de los temas, pareciera que resulta fundamental utilizar los mecanismos de diálogo creados e impulsados por el propio Gobierno, como es el caso del Consejo Superior de Trabajo y que derivan de los compromisos adquiridos ante el Comité de Libertad Sindical.

Lo anterior presupone el entendido de que en dichas instancias de diálogo el movimiento sindical deberá dar sus primeras batallas por las medidas concretas que llegue a proponer.

Desechar la discusión y participación en órganos de integración tripartita, pese a todas las deficiencias que pudiere acusar, no parece apropiado ni consecuente. Téngase presente que el movimiento sindical costarricense tradicionalmente ha reclamado ante los organismos internacionales, incluido el Comité de Libertad Sindical, por una histórica falta de instancias de diálogo que permitan el trámite de las propuestas sindicales.

Bien podría ser que un reordenamiento sindical implique la reconsideración de la integración de la representación sindical en dichos órganos, concretamente en el C.S.T., de manera que el mismo se oriente a cumplir con las expectativas creadas, prescindiéndose de las direcciones sindicales tradicionales que para algunos carecen de representatividad.

San José, setiembre de 1993.

ANEXOS

278 INFORME DEL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL

**APROBADO EN LA 250 REUNION DEL CONSEJO
DE ADMINISTRACION DE LA O.I.T. GINEBRA.
MAYO-JUNIO DE 1991.**

Caso Núm. 1483

**QUEJA CONTRA EL GOBIERNO DE COSTA RICA PRESENTADA POR
LA CONFEDERACION INTERNACIONAL DE ORGANIZACIONES
SINDICALES LIBRES (CIOSL)**

174. En su último informe provisional sobre este caso (Véase 275 Informe, párrafos 240 a 322, aprobado por el Consejo de Administración en su 246 Reunión, Noviembre de 1990) el Comité solicitó ciertas informaciones del Gobierno y observando que los puntos de vista de la organización querellante y el Gobierno eran divergentes en varias cuestiones importantes recomendó al Consejo de Administración que solicite del Gobierno la aceptación de una misión de contactos directos a Costa Rica a fin de examinar los alegatos con completos elementos de apreciación (Véase 275 Informe del Comité, párrafos 321 a 322, inciso h). El Gobierno aceptó la misión por comunicación de 25 de enero de 1991.

175. El Comité toma nota de que la misión tuvo lugar del 3 al 10 de abril de 1991 y fue llevada a cabo por el Sr. Enrique Marín Quijada, profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad Central de Venezuela y de la Universidad Católica Andrés Bello, acompañado de los Sres. Bernard Gernigon, Jefe del Servicio de Libertad Sindical de la OIT, y Alberto Otero, funcionario de dicho servicio.

176. El Comité toma nota de que la misión se entrevistó con el Excmo. señor Presidente de la República, Licenciado Rafael Angel Calderón Fournier, el Sr. Vicepresidente de la república, Licenciado Germán Serrano Pinto, el señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Licenciado Carlos Monge Rodríguez, y altos funcionarios del Ministerio de Trabajo, al igual que con las organizaciones de trabajadores y empleadores más representativas; fue y se reunió con profesores de Derecho del Trabajo, representantes de organizaciones solidaristas y otras personalidades conocedoras de las cuestiones planteadas en la queja de la CIOSL (En anexo figura el informe de misión y la lista completa de las personas y organizaciones visitadas).

177. El Comité observa con interés que el Gobierno suministró las más amplias facilidades para el buen desarrollo de la misión, así como el gran espíritu de cooperación de las autoridades y demás interlocutores, y agradece al señor Enrique Marín su detallado informe sobre las cuestiones planteadas en la queja, del que ha tomado debida nota. El Comité ha tomado nota igualmente de una comunicación del Gobierno, de fecha 3 de abril de 1991, entregada en mano a la misión, cuyo contenido se reproduce supra.

178. Costa Rica ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm.87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949 (Núm.98).

A. Observaciones recientes del Gobierno

179. En su comunicación del 3 de abril de 1991, el Gobierno declara que no son veraces las acusaciones de la CIOSL sobre la presunta violación de la libertad sindical y pide que se desestime la queja. El Gobierno indica que en Costa Rica no solamente las asociaciones solidaristas administran o participan en la gestión de los fondos de la cesantía. No existe sobre este tema un monopolio de hecho ni de derecho en favor del solidarismo y que discrimine al movimiento sindical. La realidad es que se ha iniciado un

proceso normativo, vía convención colectiva de trabajo, que regula la participación sindical en la administración de los fondos de cesantía de los trabajadores; ejemplo de ello son las convenciones colectivas suscritas en la Municipalidad de Grecia, en la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), y en la Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE), donde se han incluido disposiciones en el sentido apuntado.

180. El Gobierno añade que reitera su disposición y decisión de formular iniciativas legislativas para reformar la normativa que regula las actividades del solidarismo en Costa Rica (Ley Solidarista), garantizando que no se discriminará el ámbito de acción del movimiento sindical.

181. En relación a los plebiscitos organizados para definir la titularidad de un sindicato para negociar una convención, frente a la solicitud de un comité permanente de trabajadores para suscribir un arreglo directo, el Gobierno reitera las afirmaciones que hizo en noviembre de 1990 en cuanto a que, en este tema concreto, solamente un plebiscito organizó el Ministerio de Trabajo (Inspección General de Trabajo), resolviendo el 25 de junio de 1986 un caso en la empresa bananera BANDECO, decidiendo por la votación en favor del arreglo directo frente al instrumento convencional (convención colectiva).

182. Por otra parte, el Gobierno envía estadísticas sobre el número de sindicatos y asociaciones solidaristas y sobre el total de los trabajadores que respectivamente afilian en el cual se demuestra que, pese a existir mayor número de asociaciones solidaristas inscritas, en un proceso de atomización asociativa, es mayor el número de trabajadores afiliados y registrados en el sindicalismo. El Gobierno envía también estadísticas sobre el número de convenciones colectivas y arreglos directos, por actividades, indicando que en total es también mayor el número de convenciones colectivas que de arreglos directos (sin duda, el Gobierno se refiere al número total de convenciones colectivas y de arreglos directos a lo largo del período considerado). Según las estadísticas del Gobierno, en 1986 había 335 sindicatos (138.583 afiliados) y 862 asociaciones solidaristas (32.143 asociados) y en 1990, 420 sindicatos (154.469 afiliados) y 1.154 asociaciones solidaristas (113.879 asociados); en cuanto a las convenciones colectivas y arreglos directos, en 1980-81 se firmaron 85 convenciones colectivas y 24 arreglos directos, en 1986-87 44 convenciones colectivas y 67 arreglos

directos, y en 1990- 9 de febrero de 1991 32 convenciones colectivas y 40 arreglos directos.

183. Dado que en el informe de la misión de contactos directos figura un resumen de los alegatos, de las respuestas del Gobierno y de las conclusiones del Comité en sus dos exámenes anteriores del caso, el Comité puede proceder directamente a la formulación de sus conclusiones.

B. CONCLUSIONES DEL COMITE

184. El Comité observa que en el presente caso se plantean tres cuestiones fundamentales: 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.

185. En lo que respecta a la alegada interferencia de las asociaciones solidaristas en actividades sindicales, incluida la negociación colectiva, a través de "arreglos directos" (concluidos entre el empleador y un grupo no sindicalizado de trabajadores, aún habiendo sindicato en la empresa), el Comité observa que según el informe del representante del Director General, las acciones laborales de las asociaciones solidaristas han culminado en la firma de arreglos directos. Así mismo, según el informe de misión, citando fuentes gubernamentales el número total de convenciones colectivas vigentes en el sector privado sólo es 15, mientras que hay 87 arreglos directos. El Comité toma nota asimismo de que según el informe de misión, "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 -prosigue el informe de misión-, 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 del 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."

186. En cuanto a 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, el Comité toma nota de que la legislación permite el despido sin indicación de causa pagando las correspondientes indemnizaciones (incluso cuando se trata de dirigentes sindicales) y las multas por infracciones a las disposiciones del Código de Trabajo (aún las relativas a la libertad sindical) son claramente anacrónicas, ya que su montante es de entre 300 y 1000 colones (menos de 9 dólares de los estados Unidos). El Comité toma nota asimismo de que según el informe de misión, ésta "obtuvo testimonios de los sindicatos y de las autoridades laborales, según los cuales se han producido y se siguen produciendo despidos u otros actos perjudiciales por razones sindicales". El Comité toma nota asimismo de que según el informe de misión "hay un amplio consenso expresado a la misión sobre la necesidad de establecer una legislación detallada y apropiada en materia de fuero sindical que ofrezca una protección eficaz, y el Gobierno, en particular el Presidente de la República, ha mostrado la mejor disposición para adoptar iniciativas legislativas eficaces en ese sentido. Los empleadores no se oponen al principio de una protección de los dirigentes sindicales (aunque tendrían recelo por ciertas modalidades) siempre y cuando se establecieran obligaciones en cabeza de éstos". El Comité toma nota también de que existe actualmente un proyecto de ley preparado por el Ministerio de Trabajo que refuerza considerablemente las multas por infracciones al Código de Trabajo, estableciendo un nuevo sistema.

187. En cuanto al trato dado por la legislación a asociaciones solidaristas y organizaciones sindicales, el Comité toma nota de que en el informe de misión se indica que: "...no hay duda de que la ley acuerda a las asociaciones solidaristas una serie de ventajas respecto del 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.)." A este respecto, el Comité observa en este sentido que, para constituir una asociación solidarista hacen falta doce trabajadores, mientras que para un sindicato se requieren 20; sin embargo, la mayoría de las empresas de Costa Rica tienen apenas 20 trabajadores, o menos. El Comité observa asimismo que, según el informe de misión, "existe un amplio consenso (Gobierno, organizaciones sindicales y organizaciones de empleadores) sobre la conveniencia de suprimir la discriminación que existe actualmente a propósito del auxilio de cesantía entre los trabajadores

miembros de una asociación solidarista y los demás, mediante una norma legal que generalice el beneficio contenido en la ley de asociaciones solidaristas y declare el auxilio de cesantía como un derecho de todo trabajador, cualquiera que sea la forma de terminación de su relación de trabajo”.

188. A partir de las informaciones suministradas por el representante del Director General en su informe, 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, aún 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 los 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.

189. Observando asimismo que el Código de Trabajo vigente permite el despido sin indicación de causa pagando las correspondientes indemnizaciones (incluso en el caso de los dirigentes sindicales y de los trabajadores que realicen actividades sindicales) y que prevé multas anacrónicas por infracción a las disposiciones relativas a la libertad sindical (entre 300 y 1000 colones, es decir menos de 9 dólares de Estados Unidos), el Comité concluye que esta situación no otorga una protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en el sentido del artículo 1 del Convenio núm. 98. El Comité observa que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha considerado que la legislación en materia de protección contra la discriminación antisindical no está en conformidad

con el artículo 1 del Convenio núm. 98. El Comité expresa la esperanza de que el Gobierno tomará con carácter urgente las medidas legislativas y de otro orden necesarias para garantizar una protección eficaz contra toda forma de discriminación antisindical.

190. Por último, en cuanto al trato dado por la legislación a asociaciones solidaristas y organizaciones sindicales, el Comité concluye que la legislación acuerda a las asociaciones solidaristas una serie de ventajas importantes con respecto al sindicato en ciertos aspectos, en particular el número mínimo de trabajadores necesario, las expectativas de indemnización en caso de despido con justa causa, la posibilidad de manejo de los fondos de cesantía, etc. A este respecto, el Comité toma nota de la intención del Gobierno de que una norma legal declare el auxilio de cesantía como un derecho de todo trabajador cualquiera que sea la forma de terminación de su relación de trabajo, y considera que sería necesario que la legislación equipare a los sindicatos y a las asociaciones solidaristas en cuanto al número mínimo de trabajadores necesario para constituirlo. El Comité expresa pues la esperanza de que el Gobierno tomará con carácter urgente las medidas legislativas y de otro orden necesarias para que se garantice la eliminación de toda desigualdad de trato.

RECOMENDACIONES DEL COMITE

191. En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:

a) El Comité toma nota del informe sobre la misión de contactos directos que tuvo lugar en Costa Rica del 3 al 10 de abril de 1991 y observa con interés que el Gobierno suministró las más amplias facilidades para el buen desarrollo de la misión, así como el gran espíritu de cooperación de las autoridades y demás interlocutores;

b) Comprobando que la situación de la legislación y de la práctica en Costa Rica plantea problemas de aplicación con relación al Convenio núm. 98, el Comité toma nota con interés de la disposición del Gobierno de adoptar iniciativas legislativas para garantizar la efectiva separación de funciones entre sindicatos y asociaciones solidaristas y para establecer un fuero sindical eficaz y otras medidas que garanticen una protección adecuada contra la discriminación antisindical;

c) El Comité expresa 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, para que se garantice una protección eficaz contra toda forma de discriminación antisindical y la eliminación de toda desigualdad de trato;

d) El Comité señala este caso a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y recuerda que la OIT está a la disposición del Gobierno para prestar asistencia técnica en la elaboración de los proyectos de ley sobre las cuestiones mencionadas y

e) El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de la evolución que se produzca en estas cuestiones.

EXTRACTO DEL CONVENIO N° 87

RELATIVO A LA LIBERTAD SINDICAL Y A LA
PROTECCION DEL DERECHO DE SINDICACION
Adoptado por la Conferencia Internacional del
Trabajo en su 31 reunión, en 1948.

PARTE I LIBERTAD SINDICAL

ARTICULO 1

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a poner en práctica las disposiciones siguientes.

ARTICULO 2

Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

ARTICULO 3

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.
2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

ARTICULO 4

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa.

ARTICULO 5

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de constituir federaciones y confederaciones, así como el de afiliarse a las mismas, y toda organización, federación o confederación tiene el derecho de afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores y de empleadores.

ARTICULO 6

Las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio se aplican a las federaciones y confederaciones de organizaciones de trabajadores y de empleadores.

ARTICULO 7

La adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones, no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este Convenio.

ARTICULO 8

1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.
2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas en el presente Convenio.

ARTICULO 9

1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.
2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no deberá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio.

ARTICULO 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".

PARTE II.

PROTECCION DEL DERECHO DE SINDICACION

ARTICULO 11

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación...

EXTRACTO DEL CONVENIO N° 98

RELATIVO A LA APLICACION DE LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO DE SINDICACION Y DE NEGOCIACION COLECTIVA

Adoptado por la Conferencia Internacional del
Trabajo en su 32 reunión, en 1949.

ARTICULO 1

1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;

b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

ARTICULO 2

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra toda acto de ingerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.

2. Se consideran actos de ingerencia, en el sentido del presente artículo,

principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

ARTICULO 3

Deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes.

ARTICULO 4

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.

ARTICULO 5

1. La legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y la policía.
2. De acuerdo con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no podrá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes, que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía las garantías prescritas en este Convenio.

ARTICULO 6

El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos al servicio del estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto.