

DAJ-AE- 178-006
13 de marzo del 2006

Señora
Licda. Sabrina Loáiciga Pérez
Asesora Legal Dto. Recursos Humanos
**SISTEMA NACIONAL DE
ÁREAS DE CONSERVACIÓN**
PRESENTE

Estimada señora:

Nos referimos a su nota recibida en nuestras oficinas el 01 de setiembre del año 2006, mediante la cual nos hacen varias consultas sobre el “fuero sindical” y el derecho de atender asuntos relacionados con el Sindicato:

1. ¿Puede un miembro del Sindicato alegar fuero sindical y reclamar derecho a participar en las actividades sindicales de su representada tomando los días laborales (dentro del rol de trabajo para atenderlas, aún sin acuerdo previo del jerarca o jefe inmediato?
2. ¿Qué alcances tiene el fuero sindical, tiene límites o excepciones de aplicación?
3. ¿Puede un miembro del Sindicato establecer la cantidad y los días (en este caso jueves y viernes), para atender asuntos Sindicales? ¿Debe haber acuerdo o visto bueno previo por parte del jerarca?
4. Existe normativa que establezca el procedimiento para determinar los días dedicados al Sindicato dentro de la jornada laboral, ya que en el Capítulo IV artículo 11 del Estatuto del SITRAMINAE solo hace referencia a la autorización para la Asamblea General?
5. ¿Qué papel juega la actividad sindical y la jornada laboral vs la denominada “persecución laboral” sic , comúnmente alegada por los miembros del Sindicato?
6. ¿Dedicar tantas horas laborales a los asuntos sindicales implica abuso de poder, incumplimiento de funciones o derechos adquiridos por ser miembro de un Sindicato?

7. ¿Puede limitársele a un miembro del Sindicato días o horas dedicadas a los asuntos sindicales, por afectar su desempeño laboral, en detrimento del servicio que debe prestar a la institución, dadas las limitaciones del recurso humano?

Aprovechamos la ocasión para presentarle nuestras más sinceras disculpas , por el atraso involuntario en la evacuación de su consulta; lo cual se debe al excesivo trabajo que ingresa y al poco personal profesional que tiene esta Dirección.

Antes de dar respuesta a sus inquietudes es necesario aclarar ciertos aspectos sobre la Libertad Sindical.

La libertad sindical, en nuestro país ostenta el rango de derecho fundamental contenido en la Constitución Política en su artículo 60¹, siendo este un derecho tanto de patronos como de trabajadores “a fundar sindicatos y a afiliarse a los de su elección, **así como el derecho de los sindicatos al ejercicio libre de las funciones que le son atribuidas constitucionalmente para la defensa de los intereses del trabajo asalariado**”² (el resaltado es nuestro), constituyéndose en un elemento esencial de las relaciones laborales.

El artículo 363 del Código de Trabajo establece por otra parte:

“Artículo 363.- Prohíbense las acciones u omisiones que tiendan a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de trabajadores.

Cualquier acto que de ellas se origine es absolutamente nulo e ineficaz y se sancionará , en la forma y en las condiciones señaladas en el Código de Trabajo, sus leyes supletorias o conexas por la infracción de disposiciones prohibitivas.”

Siendo entonces la libertad sindical un derecho fundamental, el cual en el caso en análisis busca la autonomía colectiva de los sindicatos para ejercer libremente sus actividades en aras de promover los fines que la ley le asigna, resulta necesario analizar cuales son los alcances de dicha libertad y hasta donde puede el Estado Patrono ejercer cualquier control de las actividades desarrolladas por este tipo de organizaciones.

La disposición citada protege a los trabajadores, a sus representantes y a sus organizaciones sindicales contra actos de persecución sindical y contra practicas laborales desleales, tales como despidos injustificados que puedan redundar en

¹ “ **60.-** Tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales. Queda prohibido a los extranjeros ejercer dirección o autoridad en los sindicatos.”

² (2) Manuel Carlos Palomeque López, Manuel Alvarez de la Rosa. Derecho del Trabajo. (España: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. 2002), p.417.

perjuicio para la organización y para los trabajadores que la conforman o que pretendan crearla.

El convenio N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo, “Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación”, ratificado por Costa Rica mediante Ley N° 2561 del 11 de mayo de 1960, y por consiguiente d obligado acatamiento, establece:

"Artículo 3.-

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.

*Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.”
(El resaltado es nuestro).*

El artículo de cita interpretado como un todo junto con la legislación contenida en nuestra Constitución Política y el Código de Trabajo , permite tener un panorama muy claro de cuál es el margen de libertad que, para el eficiente y sano ejercicio de su actividad deben de tener los sindicatos, en otras palabras dependiendo del tipo de control que pretenda ejercer el patrono, podría afectar el libre ejercicio de este derecho fundamental y convertirse en una práctica desleal por parte del empleador, pero para ello más adelante profundizaremos en el punto.

Ahora bien, previendo que el sindicato abuse de ese permiso concedido y dedique el tiempo a otras actividades fuera de las que por ley debe desarrollar, paso a citar lo que la doctrina ha dicho a este respecto:

“En primer lugar, aunque numerosas normas nacionales e internacionales obligan al Estado a establecer un régimen de protección para el ejercicio de la actividad sindical en la empresa, “la ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial de éste” (art. 22 Código Civil), de modo que en tales circunstancias, se hace imposible seguir manteniendo la protección concedida³, porque los beneficios concedidos no son de carácter absoluto⁴. Además en el ejercicio de estas facultades-deberes, el trabajador “ha de proceder conforme a las exigencias de la buena fe”⁵; es decir “con probidad, diligencia y lealtad hacia sus compañeros y hacia la empresa”⁶

³ Tribunal Supremo, Sala de lo Social, del 17 de julio de 1980, Ar. 3050.

⁴ Tribunal Supremo, Sala de lo Social, del 23 de octubre de 1984, Ar. 5319

⁵ Tribunal Supremo, Sala de lo Social , del 8 de julio de 1982, Ar. 4576.

⁶ Tribunal Supremo, Sala de lo Social, del 18 de diciembre de 1984, Ar. 6409

En segundo lugar, como ya lo habíamos anticipado, si bien es cierto que los miembros de los órganos de representación unitaria o sindical no pueden ser despedidos ni sancionados con motivo “del ejercicio de su función representativa”; tal inmunidad es de carácter relativo, en el sentido de que lógicamente a salvo queda el poder disciplinario del empleador, que puede ordenar el despido de cualquier trabajador por “actos ejecutados por aquellos fuera del marco de su representatividad y en contravención a la legalidad vigente”⁷, o bien ordenar su separación con motivo del vencimiento del plazo o la finalización de la obra para la cual fue contratado, es decir, sin que se haya ejercitado ninguna medida disciplinaria.”⁸

Como bien lo dice la doctrina la protección o fuero sindical no es un derecho absoluto sino relativo, en el tanto el patrono logre demostrar que el dirigente sindical realizó actos contrarios a los fines para los cuales se le concedió ese derecho.

En razón de todo lo expuesto, y en orden de presentación de las consultas le indicamos lo siguiente:

1.- Como se indicó supra, Costa Rica ha ratificado los Convenios 87, 98 y 135 adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, que también cuenta con la Recomendación 143, los cuales expresan que la protección debe ejercerse 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”**⁹ (la negrita no es del original)*

La Recomendación 143 en este sentido, indica en su párrafo 10, apartado 1, lo siguiente:

“Los representantes de los trabajadores deberían disfrutar, sin pérdida de salario ni de prestaciones u otras ventajas sociales, del tiempo libre necesario para desempeñar las tareas de representación en la empresa.”

⁷ Tribunal Supremo, Sala de lo Social, del 1º de diciembre de 1982, Ar. 7423.

⁸ (2) Bernardo van der Laet y Alexander Godínez. Protección de la Libertad Sindical. (Costa Rica: Editorial Juriscentro, 1998), p. 133.

⁹ Convenio 98. Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, del 8 de junio de 1949.

Agrega por otro lado, que la concesión de estas facilidades no debería perjudicar el funcionamiento eficaz de la empresa interesada, y los representantes sindicales, por su parte, deberán actuar conforme a las leyes, contratos colectivos u otros acuerdos comunes en vigor.

Lo anterior debe analizarse en conjunto con la subordinación, determinada por la situación en la que se encuentra el trabajador frente al patrono. Se entiende que la subordinación es la facultad o posibilidad de éste de imponer órdenes, directrices, reglamento y velar por su estricto cumplimiento. Dentro de esta subordinación, es lógico atender que los trabajadores se encuentran supeditados a un superior quien les gira órdenes y ante quien deben gestionar toda clase de permisos y licencias.

Dentro de un esquema de protección a la libertad sindical y el esquema de la subordinación y poder de mando del patrono, debe existir un equilibrio entre el ejercicio de ambos derechos, de manera que el patrono no limite la libertad sindical, y el sindicato no impida el ejercicio del poder de mando, ni reste autoridad al patrono

Es decir, ni los patronos pueden hacer u omitir actos que menoscaben el libre disfrute de ese derecho, ni los dirigentes sindicales pueden incurrir en abusos y actos ajenos a los fines propuestos. Es así como consideramos que si bien el patrono debe conceder los permisos para actividades sindicales como parte de la citada libertad sindical; ello no implica que el Sindicato va a actuar sin una comunicación fluida a su patrono, haciéndole ver las fechas en las que realizará sus actividades, esencialmente tratándose de Instituciones Públicas, donde debe brindarse un "servicio público", es imprescindible que la Administración sepa de antemano el planeamiento de las actividades para coordinar la atención del servicio público. Esta comunicación debe entenderse que es necesaria únicamente para los fines de coordinación del servicio en ausencia de los que ejercen actividades sindicales, para evitar los abusos por parte de los Sindicatos y como muestra de respeto de la autoridad por parte de la organización social.

Bajo ninguna circunstancia es permisible un abuso patronal en los controles ni en el ejercicio de los permisos por parte del Sindicato.¹⁰

En este caso lo que recomendamos deben hacer las partes es coordinar y planear las reuniones del Sindicato con los roles programados por la Institución, con el fin de que las actividades sindicales no vega a desmejorar el servicio que se presta, ni se afecte el permiso sindical.

¹⁰ El Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT ha expresado, de conformidad con el apartado 2) de la Recomendación N°143, "que si bien podría exigirse al representante de los trabajadores la obtención de un permiso de sus superiores antes de tomar tiempo libre, **dicho permiso no debería ser negado sin justo motivo.**" Caso N°1107, párrafo 188.

2.- En cuanto a los alcances que tiene el fuero sindical Bernardo van der Laet, en su libro *Protección de la Libertad Sindical*, considera que en nuestra legislación laboral están tipificadas como conductas que responden a los supuestos de la definición del artículo 363, además de la del artículo 367, las siguientes:

"a.- el artículo 509, que establece la prohibición de las partes en el procedimiento de conciliación de tomar represalias contra la otra;

b.- el artículo 385 en relación con el paro patronal ilegal que señala los efectos que tiene para el empleador llevar a cabo un paro ilegal;

c.- aunque no en forma clara y expresa también podemos considerar que la disposición prevista en el artículo 56, inciso d) del Código de Trabajo que señala que si durante el procedimiento de negociación de una convención colectiva transcurren treinta días a partir del momento en que se entregó al empleador el respectivo proyecto de convención, no se ha llegado a un acuerdo entre las partes, el punto o puntos en discordia serán resueltos por los tribunales de trabajo, los cuales, según la jurisprudencia, son los de conciliación y arbitraje. Esta hipótesis conlleva, como lo ha señalado Ojeda Avilés, un deber de negociar;

d.- La violación de la obligación de deducir las cuotas sindicales que haya autorizado el trabajador, siempre que lo solicite la respectiva organización social debidamente constituida;

e.- El artículo 70, inciso c) que establece como prohibición de los empleadores "obligar a sus trabajadores, cualquiera que sea el medio que se adopte, a retirarse de los sindicatos o grupos legales a que pertenezcan, o, influir en sus decisiones políticas o convicciones religiosas";

f.- El artículo 12, que indica que está prohibido a los patrones despedir a sus trabajadores o tomar cualquier clase de represalias contra ellos, con el propósito de impedirles demandar el auxilio de las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento y aplicación del Código, sus reformas y sus leyes conexas.

g.- El artículo 58, inciso f) del Código que establece que no será válida la cláusula que obligue al patrono a renovar el personal a solicitud del sindicato de trabajadores o cualquier otra que ponga en condiciones de manifiesta inferioridad a los no sindicalizados.

h.- El convenio 87 de la O.I.T., ratificado por Ley 2561 de 2 de junio de 1960, prevé el derecho de constitución y de afiliación a los sindicatos, de libertad para redactar estatutos y reglamentos administrativos, elegir libremente representantes, organizar la administración, actividades y formular sus programas de acción, la no disolución suspensión en vía administrativa, el derecho de constituir federaciones y confederaciones y de vincularse con organizaciones internacionales. Además de

adquisición de la personalidad jurídica no debe estar sujeta a limitaciones que hagan nulo el derecho de libertad sindical.

i.- El convenio 98 de la O.I.T. también ratificado por nuestro país, según la norma referida, establece que se menoscaba la libertad sindical en relación con el empleo de un trabajador se sujeta éste a la condición de no afiliación a un sindicato o dejar de ser miembro de esa organización, o el despido o perjuicio a raíz de su afiliación sindical o de su participación en actividades fuera de las horas de trabajo. Asimismo debe protegerse contra todo acto de injerencia a las organizaciones de trabajadores y de empleadores, entendiéndose como tales los actos que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominados por un empleador o una organización de ellos o sostener económicamente, en otra forma, organizaciones de trabajadores con el objeto de colocar a estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

j.- El convenio 135 de la O.I.T. ratificado por Ley 5968 de 7 de diciembre de 1977 que establece que los representantes de los trabajadores gozarán de protección contra todo acto que pueda perjudicarles, incluido el despido, en razón de su condición de representantes de los trabajadores, de sus actividades como tales, de su afiliación al sindicato o de su participación en la actividad sindical siempre que se actúe en el marco de la legalidad. Así como el dispones de facilidades apropiadas para el desempeño de sus actividades tomando en cuenta las características del sistema de relaciones laborales del país y las necesidades, importancia y posibilidades de la empresa y en el tanto no se perjudique el funcionamiento eficaz de ésta.”¹¹

Con relación a los límites o excepciones que tiene la aplicación del fuero sindical, es importante traer a colación lo que el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional de Trabajo en diferentes casos ha dicho:

725. “El principio según el cual un trabajador o un dirigente sindical no debe sufrir perjuicio por sus actividades sindicales, no implica necesariamente que el hecho de tener un mandato sindical confiera a su titular una inmunidad contra un eventual despido cualquiera que sea la causa.”

Se desprende de esta disposición que se da un postulado básico y es que los dirigentes sindicales o sus organizaciones actúen dentro de la legalidad. También ha considerado que si el sindicalista se ausentó del empleo sin

¹¹ Van der Laet, Bernardo. "PROTECCION DE LA LIBERTAD SINDICAL". Editorial JURICENTRO, 1ª. Edición 1998, pág. 31 a 34.

consentimiento del empleador a fin de concurrir, a un curso de educación obrera, no constituye una violación de la libertad sindical, su sanción¹². Otra consideración del fuero sindical que algunos sindicalistas comenten abuso es cuando se realizan ciertas actividades sindicales en horas que pertenecen al empleador ocupando el personal de la empresa para fines sindicales y utilizando su posición en ella para ejercer presiones indebidas sobre otro empleador, todo sin consentimiento del empleador. El Comité opinó que, cuando las actividades sindicales se cumplen de esta forma, la persona interesada no puede invocar la protección del Comité núm. 98 o, en caso de despido, alegar que se han violentado sus legítimos derechos sindicales¹³.

3.- Como se indicó supra, al patrono dentro de la relación laboral se le otorgan facultadas para ejercer el poder de dirección, de manera tal que pueda organizar su empresa en la forma más conveniente, emitiendo directrices que en definitiva deban ser acatadas por los trabajadores (quienes, por otro lado, mantienen su condición de subordinados), lo cierto es que este poder esta limitado por una serie de normativas, como lo son las regulaciones internas mediante las cuales pueden quedar legitimados los permisos o licencias para atender asuntos propios del sindicato en horas laborales. Entre ellos están los Reglamentos Internos de Trabajo, las Convenciones Colectivas, e incluso un acuerdo en el que las partes con sus firmas delimitan la actuación de la organización.

Con el fin de que los permisos acreditados a los dirigentes sindicales no perjudiquen el funcionamiento eficaz de la institución, se debe hacer una planeación previa de las funciones del empleado –dirigente sindical- y las actividades del Sindicato, con el fin de que la Institución respete el derecho fundamental de la libertad sindical y los dirigentes no se extralimiten con el derecho a participar de las actividades sindicales durante las horas de trabajo.

4, 5, 6 y 7.- Ni Nuestro Código de Trabajo, ni las normas internacionales establecen un procedimiento para determinar los días dedicados al Sindicato dentro de la jornada laboral para ejercer sus actividades, sin embargo, tomando en cuenta lo expuesto en la presente, consideramos que las partes deben coordinar las fechas de dichos permisos, tratando que no se afecte el ejercicio del derecho sindical, ni el servicio público que presta la Institución..

6 y 7. Tal como dijimos líneas atrás, la línea entre la concesión de los permisos y su supervisión debe ser trazada con mucho cuidado, tratando de que no se abuse de la supervisión, sin dejar de lado la responsabilidad que tiene la Administración, de velar por el debido cumplimiento de los permisos en el tiempo permitido al Sindicato. De igual forma, debe entenderse que la libertad sindical no es ilimitada ni puede ejercerse sin previa coordinación de las actividades cuando las mismas

¹² Ver La libertad Sindical. Op cit., párrafo 728, pág. 157

¹³ op.cit., párrafo 729, pág. 157.

sean en horas laborales, tanto por la buena fe que debe presumirse en toda relación, como por el deber de colaboración al patrono, procurando no abusarse de los permisos para evitar su eliminación.

De Usted, con nuestra mayor consideración,

Licda. Teresita Alfaro Molina
ASESORA

Licda. Ivannia Barrantes Venegas
JEFE a.i

TAM/ihb
Ampo 16 D