



República de Costa Rica

San José, 9 de marzo de 2020
DJO-188-2020

**Señor
Pablo Saavedra Alessandri
Secretario
Corte Interamericana de Derechos Humanos
San José**

**REF: Opinión Consultiva solicitada por la CIDH
Libertad Sindical**

Estimado Señor Secretario:

Tenemos el agrado de saludarlo con ocasión de hacer referencia a la comunicación CDH-OC-3-2019/006, de fecha 14 de octubre de 2019, mediante la cual se remite copia de la solicitud de opinión consultiva presentada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), denominada *“Alcance de las obligaciones de los Estados, bajo el Sistema Interamericano, sobre las garantías a la libertad sindical, su relación con otros derechos y aplicación desde una perspectiva de género”*.

Inicialmente, resulta oportuno reconocer -tal y como ha sido del sostenido criterio del Estado costarricense en anteriores oportunidades- que la invocación de la competencia consultiva de esta Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), única en el derecho internacional contemporáneo¹, ha demostrado ser un mecanismo de enorme valor en materia de interpretación normativa de las obligaciones que surgen de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH o Convención) y su impacto en el derecho interno de los Estados, al *“...desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre*

¹ Corte IDH. Restricciones a la pena de muerte (arts. 4.2 y 4.4 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-3/83 de 8 de septiembre de 1983. Serie A No. 3; párr. 43.



República de Costa Rica

*derechos humanos...*², cumpliendo además una función propia o equivalente a la de un control de convencionalidad preventivo.

No en vano, la confianza y credibilidad que Costa Rica históricamente ha depositado en este mecanismo consultivo es indiscutible, siendo así consecuente con su vocación pacifista y de profundo respeto al derecho internacional.

En este orden de ideas, en virtud de que la Corte IDH es el intérprete último de la Convención Americana, goza de las atribuciones y la competencia suficiente para emitir, con plena autoridad, interpretaciones sobre todas las disposiciones de la Convención, incluso para rendir opiniones consultivas sobre la interpretación de la Declaración Americana y otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos.

En el presente trámite, la CIDH sometió a la Corte IDH, una solicitud de opinión consultiva para conocer los alcances de las obligaciones de los Estados, bajo el Sistema Interamericano, acerca de las garantías a la libertad sindical y su relación con otros derechos y aplicación desde una perspectiva de género.

En términos generales, la CIDH considera que para que los Estados puedan enfrentar los desafíos respecto de la realización de la libertad sindical en el contexto regional, y en particular en relación a sus efectos sobre las condiciones laborales, la igualdad de género y el uso de nuevas tecnologías en este ámbito, es oportuno que se desarrollen y especifiquen los estándares y acciones que deben cumplir bajo las normas interamericanas de derechos humanos.

Respecto de lo anterior, además de satisfacerse los requerimientos sobre la competencia, admisibilidad y procedencia que exigen las disposiciones convencionales y reglamentarias, el Estado saluda esta iniciativa de la CIDH, en el tanto la temática en consulta reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores y trabajadoras en democracia, y se enmarca en el *corpus juris* de los derechos humanos.

De forma particular, el Estado destaca la centralidad otorgada dentro de la presente consulta a la temática de género, sobre la cual los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) incorporan en la mayoría de las metas, al reconocer que su cumplimiento, no se alcanzará sin la plena y efectiva participación y liderazgo de las mujeres.

² Corte IDH. Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994. Serie A No. 14; párr. 23.



República de Costa Rica

En cuanto a la temática consultada, el Estado de Costa Rica hará referencia de manera general a la normativa aplicada, jurisprudencia y acciones interinstitucionales que ha venido desarrollando en adecuación a los compromisos internacionales asumidos en los instrumentos de derechos humanos, sin perjuicio de hacer referencias a decisiones que sobre la materia han vertido el órgano consultivo, técnico-jurídico, de la Administración Pública, y el representante legal del Estado, así como el Comité de Libertad Sindical de la OIT , en lo principal.

Lo anterior con la finalidad que, en el desarrollo de este ejercicio, la Corte IDH cuente con elementos que le permitan aclarar el sentido y razón de ser de las normas internacionales en cuestión.

Por último, conforme ha sido desarrollado por la jurisprudencia de este Tribunal, el Estado recuerda que la Honorable Corte IDH no se encuentra necesariamente constreñida a los literales términos de las consultas que formula la CIDH, de ahí que pueda precisar o esclarecer e incluso reformular las preguntas que se le plantean, con el fin de estructurar sus pronunciamientos en la forma que estime más adecuada a los intereses del derecho y a los efectos su labor interpretativa.

Señalado lo anterior, de conformidad con el artículo 64 de la Convención y el artículo 73.3 del Reglamento de la Corte IDH, el Estado presenta a continuación sus observaciones, reiterando y resaltando la importancia del presente proceso promovido por la CIDH, en el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos, resultando además muy oportuna dados los recientes avances jurisprudenciales en la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales, así como la consolidación de la decisiva contribución de la Corte IDH, en la transversalización del enfoque de género dentro del SIDH.

A. Breve reseña de antecedentes

La Sala Constitucional de Costa Rica³ ha señalado en diferentes fallos los alcances del derecho de la Constitución y el papel de los derechos fundamentales dentro del ordenamiento jurídico costarricense. Así, en ejercicio de sus obligaciones con respecto al control de convencionalidad, ha reconocido que el derecho de la Constitución está compuesto tanto por las normas y principios constitucionales, como por los instrumentos sobre Derechos Humanos, en cuanto a fundamentos primarios de todo orden positivo.

³ La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia tiene un sistema concentrado, sólo ella tiene la potestad para interpretar la Constitución Política y debe resolver las consultas de inconstitucionalidad que le sometan cualquier Tribunal inferior. Sus decisiones tienen carácter vinculante y validez erga omnes, salvo para ella.



República de Costa Rica

Así, el máximo órgano jurisdiccional, cuyas decisiones son vinculantes y de aplicación erga omnes, ha dicho que las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tienen en Costa Rica, pleno valor, y en tratándose de derechos humanos, los instrumentos internacionales tienen *“no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman sobre la Constitución”*⁴.

Por ello, como parte de los aportes que el Estado de Costa Rica brinda a la Corte en esta oportunidad, se concentra en resaltar el papel de la justicia constitucional en el reconocimiento de los derechos fundamentales en Costa Rica, con énfasis en la libertad sindical.

Establecida la importancia que en Costa Rica la jurisprudencia constitucional ha dado a los Pactos y Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos, es necesario referir también la trascendencia que tienen otro tipo de normas internacionales, pues según el artículo 7 de la Constitución Política, esos instrumentos internacionales debidamente ratificados por la Asamblea Legislativa, tienen fuerza superior a la ley.

En ese sentido, también los convenios de la OIT que han sufrido el trámite legislativo tienen esa fuerza. Al día de hoy, Costa Rica tiene ratificados los siguientes convenios fundamentales de la OIT sobre libertad sindical: Convenio N° 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, sin perjuicio del Convenio N° 135 sobre los representantes de los trabajadores en la empresa, y el Convenio N° 141 sobre las organizaciones de trabajadores rurales, los cuales tienen plena vigencia y constituyen un elemento esencial para fortalecer la situación de los trabajadores y empleadores.

Incluso, la legislación nacional laboral va más allá. Según lo dispone el artículo 15 del Código de Trabajo, las disposiciones contenidas en los convenios no ratificados constituyen fuente supletoria del derecho, incluidas las recomendaciones adoptadas por la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto no se opongan a las leyes del país y los principios y leyes de derecho común.

De tal forma que, los derechos fundamentales internacionalmente reconocidos a los trabajadores y las trabajadoras que están comprendidos y reconocidos como tales en los diferentes Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Costa Rica y con base en la jurisprudencia constitucional, tienen una protección que está por encima de la propia Constitución Política.

⁴ Ver Voto 2313-95 de la Sala Constitucional.



República de Costa Rica

Al respecto, la Sala Constitucional de Costa Rica⁵ ha señalado:

“Los tratados o convenios internacionales, por mandato expreso del artículo 7 de nuestra Constitución, son normas investidas de una fuerza vinculante superior a la de las leyes comunes, como lo es el citado Código. Más la reforma constitucional de 1989, que modificó entre otros, el artículo 48, creó una nueva categoría de normas: los tratados y en general, los instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables a la República. La Sala estima que estos instrumentos sobre derechos humanos tienen un rango superior a la de los demás, y que tienen otra característica adicional - la más importante - que complementan la Constitución Política en su parte dogmática”.

La misma Sala Constitucional, en otro voto de especial interés, ha resaltado que la protección de derechos humanos que provienen de los instrumentos internacionales, debe ser aplicados, aún, cuando, éstos no hayan pasado por el trámite de aprobación correspondiente:

“La aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en el país sirven en primer término, como lo indica la norma, como parámetros de decisión en los procesos de hábeas corpus y de amparo, pero en la jurisprudencia de la Sala también se acude a ellos en la decisión de cualquier asunto que se somete a su conocimiento y resolución, fundamentalmente porque el papel central que cumple, es el de garantizar el principio de supremacía constitucional. En este aspecto hay que rescatar la referencia específica que hoy la Constitución hace de los instrumentos internacionales, significando que no solamente convenciones, tratados o acuerdos, formalmente suscritos y aprobados conforme al trámite constitucional mismo (...), sino cualquier otro instrumento que tenga la naturaleza propia de la protección de los Derechos Humanos, aunque no haya sufrido ese trámite, tiene vigencia y es aplicable en el país”⁶.

- B. En atención al artículo 45 incisos c) y g) de la Carta de la OEA y los principios y derechos fundamentales en el trabajo que reconocen la libertad sindical y los derechos a la negociación colectiva y huelga como parte los derechos de los trabajadores para lograr un orden social justo, desarrollo económico y verdadera paz**

⁵ Voto 3805-92 de las 09:30 horas del 28 de noviembre de 1992. Ver: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-121546>

⁶ Voto 9687-00 de las 14:56 del 01 de noviembre de 2000 ver: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-132681>



República de Costa Rica

B.1. Obligaciones de los Estados sobre las garantías en los procesos de formación de sindicatos y sus procedimientos de elección y gobierno interno, negociación colectiva y huelga, a la luz de los artículos 15, 16, 25 y 26 de la Convención Americana, 8 del Protocolo de San Salvador y XXI y XXII de la Declaración Americana

En atención al marco jurídico internacional que necesariamente debe ser tomado en consideración en el desarrollo e interpretación del ordenamiento jurídico interno costarricense, la protección de los derechos sindicales es una actividad principal del Estado. En el ejercicio de esa misión, las autoridades administrativas y judiciales dedican preponderante atención a todos los aspectos de la libertad sindical en general, entendida ésta en su triple contenido, a saber: libertad de asociación sindical, libertad de negociación colectiva y libertad de huelga.

Internamente, la normativa constitucional establece un piso mínimo de disposiciones en materia de derechos sindicales que deben prevalecer en toda empresa privada o pública como lo son: el derecho a asociarse con fines lícitos, reunión pacífica, sindicación, huelga, paro, jurisdicción del trabajo, entre otros.

La particularidad acerca de la regulación normativa de la libertad sindical en Costa Rica es el hecho de su constitucionalización, que data del capítulo de Garantías Sociales introducido a la Constitución Política de 1871, mediante reforma del 02 de julio de 1943. Este derecho continúa vigente en la Carta Magna que rige desde el año 1949.

Desde entonces las autoridades procuran un desarrollo democrático en el que las negociaciones tripartitas prevalezcan y en las que se respete al movimiento sindical como titular de la representación de los trabajadores y trabajadoras, en aras de lograr un orden social justo, desarrollo económico y verdadera paz.

Las máximas constitucionales que orientan el movimiento sindical costarricense se resumen, en lo principal, en los siguientes artículos:

Artículo 25: *Los habitantes de la República tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna.*

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

Artículo 61: *Se reconoce el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga, salvo los servicios públicos, de acuerdo con la determinación de que éstos hagan la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca.*



República de Costa Rica

Artículo 62: *Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos y sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados.*

Según ha dispuesto la Sala Constitucional: *“El artículo 60 de la Constitución Política, íntimamente relacionado con el numeral 25 del mismo cuerpo legal, establece el derecho de trabajadores y patronos de asociarse con el fin de obtener beneficios económicos y sociales, ya sea por medio de sindicatos de trabajadores o cámaras patronales. Ese derecho de asociación debe ir siempre acompañado de la libertad que tienen los sujetos de afiliarse y desafiliarse de la agrupación a que pertenecen, todo con el objeto de resguardar el principio fundamental de la libertad”*⁷.

En ese sentido, las personas tienen la posibilidad de organizarse libremente en asociaciones, compartiendo actividades, conocimientos y recursos, para cooperar en la gestión de uno o varios fines comunes autorizados por el ordenamiento jurídico.

El contenido esencial de esa libertad puede manifestarse mediante la llamada libertad positiva de fundar y participar en asociaciones o de adherirse y pertenecer a ellas, así como el ejercicio negativo de la libertad, en virtud del cual no es posible obligar a ninguna persona a formar parte de las asociaciones ni a pertenecer a ellas.

El artículo 25 constitucional⁸, que desarrolla el derecho de asociación, le impone al Poder Legislativo un natural e insalvable límite de respeto en virtud del cual, no puede ser restringida la posibilidad de los particulares de crear asociaciones con fines privados lícitos.

En tanto los fines de la asociación sea privados y lícitos, la actividad estaría fuera de la acción de la ley, dado que el ejercicio de este derecho es expresión pura del ámbito autónomo de toda persona y así se protege por el contenido explícito que dispone el párrafo segundo del artículo 28 constitucional, que dice: *“Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden públicos, o que no perjudiquen a tercero, están fuera de la acción de la ley”*.

⁷ Ver Voto número 2001-01011 de las 14:36 horas del 6 de febrero de 2001.

⁸ Ver:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC



República de Costa Rica

En ese sentido, el máximo órgano constitucional⁹ ha resuelto que el artículo 25 de la Constitución Política desarrolla un género, que podríamos llamar como “asociación pura” y que responde al más amplio reconocimiento constitucional de la autonomía personal, razón por la que esa libertad se ejerce con poder de autodeterminación, sin obviar que en la parte final del numeral 25, se establece que nadie está obligado a formar parte de asociación alguna:

“... En cuanto al derecho de asociación, la jurisprudencia constitucional (vgr.sentencia 5483-95) lo ha definido como aquél que reconoce a toda persona una protección fundamental en la doble vía, sea mediante la llamada libertad positiva de fundar y participar en asociaciones o de adherirse y pertenecer a ellas, así como en el ejercicio negativo de la libertad, en virtud del cual no es posible obligar a ninguna persona a formar parte de asociaciones ni a permanecer en ellas.- Se reconoce como derecho común, de general aplicación y de origen constitucional de todas las asociaciones, salvo que atendiendo a razones especiales y a la peculiar naturaleza de algunas actividades, por vía de ley se disponga lo contrario. Debe tenerse en claro, como bien lo señala la Procuraduría, que las libertades públicas no son otra cosa que el reconocimiento constitucional de la autonomía personal; precisamente por ser un ámbito de autonomía, las facultades que lo integran pueden ser ejercidas o no con idéntico poder de autodeterminación. La doctrina costarricense ha considerado que son notas características del derecho de asociación las siguientes: a) que deba surgir como una manifestación libre de la voluntad del ser humano y por ello una asociación coactiva no sería una verdadera expresión de tal derecho, sino una verdadera negación del mismo; b) que el objeto que se propone sea la promoción y defensa de fines comunes lícitos; c) que tenga carácter colectivo, en razón de la pluralidad de miembros que componen la asociación; d) que tenga permanencia, por ser una organización estable y por la existencia de un vínculo permanente entre sus miembros; y e) que la estructura interna y el funcionamiento de la asociación estén, permanentemente, fundamentados en la promoción democrática de sus miembros...”

Sin embargo, la Sala Constitucional reconoce que este género no excluye la posibilidad jurídica de que existan otras modalidades de asociación y en la misma Constitución Política existen diversas manifestaciones de ese derecho con reconocimiento especial y con regímenes jurídicos distintos, como por ejemplo, los partidos políticos (artículo 98), los sindicatos de patronos y trabajadores (artículo 60), el cooperativismo y solidarismo (artículo 64).

⁹ Voto 456-2007 de la Sala Constitucional de las 14:50 horas del 16 de enero de 2007. Ver: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-395998>



República de Costa Rica

Los grupos asociativos de trabajadores reconocidos en Costa Rica, han demostrado a lo largo de los años ser agrupaciones exitosas que pueden coexistir y que no son excluyentes entre sí. Muestra de esta realidad, son las múltiples instituciones públicas dentro de las cuales conviven pacíficamente diversidad de organizaciones sociales.

Sobre ese mismo tema, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, instancia judicial superior en materia laboral, ha resuelto de la siguiente manera:

“El derecho de asociación en el tanto constituye un derecho humano y un pilar de la democracia, ha sido tutelado expresamente por distintos instrumentos internacionales, así como el artículo 25 de la Constitución Política. Ese derecho fundamental, constituye una tutela específica, que les garantiza a los trabajadores y patronos su derecho a sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y de conservar beneficios económicos, sociales o profesionales (artículo 60 de la Constitución Política)”¹⁰.

Es amplia la cantidad de casos que han sido valorados por los Tribunales de Justicia en relación con la protección de la libertad sindical, reconociendo siempre la efectiva vigencia de ese derecho.

Por ejemplo, la Sala Constitucional ha resuelto que constituyen violación a la libertad sindical desafiliar de un sindicato a un trabajador sin su autorización, no deducir la cuota sindical a que está obligado por ley el empleador, no tramitar las solicitudes de desafiliación que hicieron algunos trabajadores, continuar rebajando las cuotas, no obstante, la renuncia del afiliado, rebajar cuotas a personas no afiliadas al sindicato¹¹.

La jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, máximo órgano de la jurisdicción laboral, también ha sido abundante en el tratamiento que ha dado a estos derechos y garantías.

En un voto del año 2013, resolviendo uno de los casos que llegan a su conocimiento, la Sala Segunda, realiza un abordaje de la normativa internacional y nacional que garantiza la protección de los derechos que giran en torno a las libertades sindicales.

Propiamente esta sentencia en lo que interesa dijo:

¹⁰ Ver Voto número 2001-00177 de las 09:30 horas del 22 de marzo del 2001.

¹¹ Votos de la Sala Constitucional 0521-95, 1036-94, 3580-93,3580-93,2648-93.



República de Costa Rica

*“... IV.- SOBRE LA PROTECCIÓN DEL EJERCICIO DE LA LIBERTAD SINDICAL. ... Nuestra Constitución Política, en su capítulo sobre “Derechos y Garantías Sociales”, consagra la protección de la libertad sindical en sus tres esferas (libertad de asociación a organizaciones autónomas de defensa de los derechos de las personas trabajadoras o empleadoras, libertad de negociar colectivamente, y libertad del ejercicio del derecho de huelga y paro patronal), como un elemento esencial que contribuye al sostenimiento del sistema social y de derecho que rige nuestro país. El reconocimiento de la libertad de asociación para fines lícitos y específicamente la libertad sindical, aparecen como un interés primordial de las naciones, desde que se adoptan los primeros instrumentos de protección de los derechos fundamentales de la persona humana, (...), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), creada en el período entre guerras con la finalidad de procurar una paz duradera y universal fundamentada en el trato decente de los trabajadores (...). En este contexto, en que los instrumentos internacionales de protección de derechos fundamentales constituyen una fuente de derecho primaria de los ordenamientos nacionales, nuestro país ha suscrito una serie de tratados internacionales en los que se garantiza la protección de la libertad de asociación para fines lícitos para todas las personas, incluyendo lógicamente a las personas trabajadoras, tal y como lo hace la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, mayo de 1948) en su artículo XXII: Artículo XXII.- Toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos, de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden. En igual sentido el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (París, diciembre de 1948), reconoce el derecho de asociación: Artículo 20.1- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica. Por su parte el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Nueva York, diciembre de 1966) dice en lo que interesa: Artículo 22.- 1.- Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a formar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. Abundando en el tema, el artículo 16 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José, noviembre de 1969), dispone: Artículo 16. 1- Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole. Concretamente el derecho de los trabajadores y de las trabajadoras a sindicalizarse libremente con el fin exclusivo de obtener y de conservar beneficios económicos, sociales o profesionales, tiene una protección especialmente dispuesta por el artículo 60 de la Constitución Política. **También la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se ha interesado por reafirmar este derecho, adoptando Convenios y Recomendaciones en procura***



República de Costa Rica

de que los Estados lo reconozcan y, a su vez, pongan en práctica mecanismos efectivos para su tutela. En ese orden de ideas, el país ha ratificado y están plenamente vigentes, como parte del ordenamiento jurídico interno, el Convenio 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación ...; el Convenio 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva ...; el Convenio 135, relativo a la protección y a las facilidades que deben otorgarse a los trabajadores en la empresa, el cual se ocupa específicamente del denominado fuero sindical ...; y la Recomendación 143, sobre la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa Como un desarrollo de los compromisos internacionalmente adquiridos, mediante Ley número 7360, de 4 de noviembre de 1993, se adicionó al Título V del Código de Trabajo el Capítulo III, denominado "De la Protección de los Derechos Sindicales", el cual introdujo una serie de normas claramente tuitivas de ese derecho fundamental. De ellas, el artículo 363 reviste especial interés, pues, expresamente prohíbe 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; sancionando, con la nulidad absoluta y consecuente ineficacia, el acto que de ellas se origine, en la forma y en las condiciones señaladas en el Código de Trabajo, sus leyes supletorias o conexas, para la infracción de disposiciones prohibitivas. Es decir, la norma establece una protección de orden general, proscribiendo las prácticas laborales desleales, entendidas como actos de manifiesta y evidente discriminación; la cual sobrepasa la protección contenida en el artículo 367 siguiente. (...). Esta protección creada para quienes promuevan la constitución de sindicatos, para los representantes gremiales, o libremente electos, o para quienes postulen su nombre para ocupar uno de estos cargos, es contra el despido sin justa causa; sin embargo, cuando el empleador pretenda finalizar la relación laboral con una o más personas trabajadoras constituirá un despido discriminatorio y en consecuencia deberá ser declarado igualmente nulo e ineficaz si se demuestra que fue precisamente por pertenecer un sindicato o pretender afiliarse a él. Al respecto la Sala Constitucional en su voto 5000-1993, de las 10:08 horas del 8 de octubre de 1993, refiriéndose a este tema expresó: "De acuerdo con todo lo expuesto, es evidente que el despido recaído en los representantes de los trabajadores, sindicales o no, es legalmente improcedente (aunque los patronos paguen las prestaciones sociales), pues viola el fuero especial de representación garantizado por la Constitución Política, los convenios internacionales y las leyes, en perjuicio personal de los representantes y de los trabajadores cuya representación ostentan y a quienes por el hecho mismo del despido también se les viola su derecho fundamental de asociación al verse privados de sus líderes y por ende de la adecuada y legítima defensa de sus intereses personales y



República de Costa Rica

gremiales. / Aunque hasta el momento se ha venido considerando la situación de los representantes de los trabajadores, sindicalizados o no, cabe decir que con igual sustento normativo y con igual criterio debe resolverse el despido de los simples trabajadores cuando la causal, expresa o tácita, sea su pertenencia a una asociación o sindicato, porque ello también viola sus derechos fundamentales, vale decir que la vinculación a dichas organizaciones, como simples afiliados, pone en juego valores superiores de convivencia y armonía social y laboral frente a los cuales el resarcimiento económico, representado por el pago de las prestaciones sociales, carece de validez legal, ello porque la voluntad patronal queda constitucional y legalmente inhibida o limitada desde la perspectiva general de los derechos humanos de los trabajadores y desde la perspectiva específica del derecho laboral, que tutela el interés público general” (lo destacado es de quien redacta)...”¹².

Por su parte, la Procuraduría General de la República, en su condición de órgano consultor técnico jurídico de la Administración Pública, ha desarrollado el contenido de estas libertades, de la siguiente manera:

*“La libertad sindical es un derecho fundamental consagrado en el artículo 60 de la Constitución Política, cuyo texto expresa: “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”. **El derecho a formar sindicatos es un desarrollo específico del derecho fundamental a asociarse libremente y para fines lícitos.** Sobre este particular, ha señalado la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, lo siguiente: “**El derecho de asociación, en el tanto constituye un derecho humano y un pilar de la democracia, ha sido tutelado expresamente por distintos instrumentos internacionales, así como por el artículo 25 de la Constitución Política. Ese derecho fundamental, en materia laboral, contiene una tutela específica, que les garantiza a los trabajadores y a los patronos su derecho a sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y de conservar beneficios económicos, sociales o profesionales (...).**” (Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, resolución número 2001-00177 de las nueve horas treinta minutos del veintidós de marzo del dos mil uno.*

La libertad sindical se encuentra reconocida en los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. Así, por ejemplo, la Declaración Universal

¹² Resolución 954-2013 de las 10:35 horas del 16 de agosto de 2013. Ver: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-589759>



República de Costa Rica

de Derechos Humanos, establece en el artículo 22 que “toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”. De igual manera, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece también en el artículo 22 el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras, incluyendo expresamente el derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses. En idéntico sentido, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo 22 consagra el derecho de asociación, incorporando también de forma expresa el derecho de sindicalización. Asimismo, el artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención sobre Derechos Humanos reconoce el derecho de sindicalización.

De los anteriores instrumentos internacionales nos interesa resaltar que el derecho es reconocido a las “personas” es decir, a “todo ser humano” según la definición contenida en el artículo 1 inciso 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y no exclusivamente a los trabajadores. A partir de lo anterior, como veremos más adelante, la inclusión de otras personas no trabajadoras en las juntas directivas de los respectivos sindicatos no constituye una violación directa a las normas que regulan las organizaciones sindicales, antes bien, constituyen un desarrollo de la autonomía sindical.

La Organización Internacional del Trabajo también ha establecido una serie de instrumentos en los cuales ha reconocido la libertad sindical. De esta manera, el Convenio N°87 Relativo a la Libertad Sindical y al Derecho de Sindicación, incorporado al ordenamiento jurídico nacional mediante Ley N°2561 del 11 de mayo de 1960 (...)

De igual forma, el Convenio N°98 Relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, en el inciso 1 del artículo 2, también ratificado por Ley 2561 del 11 de mayo de 1960, establece un principio general de no injerencia de los entes patronales en la organización y constitución de los sindicatos. (...)

A partir de lo expuesto, podemos indicar que la libertad sindical debe verse desde dos perspectivas, una subjetiva y otra objetiva. “Por un lado, concierne al individuo (aspecto individual) y consiste en la libertad de constituir sindicatos o de afiliarse o no a ellos, o retirarse de los que pertenezcan y, por el otro, se refiere a estas mismas asociaciones, su organización, administración y funcionamiento, así como al ejercicio de la libertad sindical de segundo grado (autonomía sindical o colectiva).” (Resolución número 42 de las diez horas cincuenta minutos del 11 de febrero de 1998, citada en la resolución 207-2004 de las diez horas del 30 de marzo del dos mil cuatro, ambas de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.)



República de Costa Rica

Por su parte el Tribunal Constitucional ha señalado que la libertad sindical está compuesta de tres elementos: “La teoría de la libertad sindical (llamada también teoría triangular de la libertad sindical), lo conforman tres aspectos esenciales: 1.- el libre ingreso y retiro del sindicato; 2.- la pluralidad de agrupaciones sindicales; y 3.- la autonomía necesaria de las asociaciones sindicales para actuar libremente frente al Estado, frente a otras organizaciones o frente al empleador, todo con el fin de que las agrupaciones colectivas puedan desarrollarse y cumplir con sus objetivos sin injerencias negativas extrañas a sus fines específicos. Esta teoría encuentra sustento en el Código de Trabajo a partir del artículo 339 y particularmente en el artículo 60 de la Constitución Política... “(Sala Constitucional, resolución número 5000-1993 de las diez horas con nueve minutos del ocho de octubre de mil novecientos noventa y tres, el subrayado no es del original)

*De las citas anteriores, nos interesa resaltar **la autonomía otorgada a las asociaciones sindicales para autorregularse, aspecto que incluye la definición de qué requisitos se establecen para los dirigentes sindicales, sin que el Estado o los patronos puedan interferir en la definición de tales requisitos precisamente por la autonomía otorgada.** Sobre este particular, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha señalado que: “146. Primero, en lo que respecta al alegato según el cual el Ministerio de Trabajo no tiene derecho a preparar ninguna ley sobre la estructura sindical, al corresponder este derecho, según la organización querellante, exclusivamente a los trabajadores, el Comité recuerda que el derecho de los trabajadores a crear las organizaciones que deseen y el derecho de las organizaciones a elaborar sus estatutos son aspectos fundamentales de la libertad sindical. Como indica la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en su Estudio general de 1994 (véase Libertad sindical y negociación colectiva, párrafo 109), para que el derecho a elaborar los estatutos se garantice plenamente deben cumplirse dos condiciones fundamentales: en primer lugar, las exigencias que pueden ser impuestas a los estatutos de los sindicatos de conformidad con la legislación nacional deberían ser sólo de forma, y en segundo lugar, los estatutos y reglamentos administrativos no deben ser objeto de una aprobación previa de carácter discrecional por parte de las autoridades. Así pues, el Comité no considera que la simple existencia de una legislación sindical constituya en sí una violación de los derechos sindicales, al poder darse el caso de que el Estado desee velar por que los estatutos sindicales se ciñan a la ley. Ahora bien, ninguna legislación adoptada en este ámbito puede menoscabar los derechos de los trabajadores definidos en el marco de los principios de la libertad sindical. El Comité recuerda asimismo que, a su modo de ver, prescripciones legislativas demasiado detalladas y estrictas en la materia*



República de Costa Rica

pueden frenar en la práctica la creación y el desarrollo de las organizaciones sindicales. “(Informe Número 294 del 18 de enero de 1993, Caso Número 1704) ...”¹³ (lo resaltado no es del original).

Asimismo, en armonía con los pronunciamientos anteriores, el Comité de Libertad Sindical de la OIT dijo:

“El derecho de las organizaciones de trabajadores a elegir libremente a sus dirigentes constituye una condición indispensable para que puedan actuar efectivamente con toda independencia y promover con eficacia los intereses de sus afiliados. para que se reconozca plenamente este derecho, es menester que las autoridades públicas se abstengan de intervención que puedan entorpecer el ejercicio de ese derecho, ya sea en la fijación de las condiciones de elegibilidad de los dirigentes o en el desarrollo de las elecciones mismas”¹⁴.

La legislación laboral ordinaria costarricense reconoce y garantiza, en todas sus dimensiones, la amplia gama de derechos que comprende la libertad sindical, incluidos el derecho a organizarse en sindicatos, a registrar sus organizaciones, a redactar sus propios estatutos y reglamentos, a elegir libremente a sus representantes, a organizar su programa de acción y actividades, entre otros.

Se puede asegurar hoy día que la normativa y práctica laboral costarricense ha logrado avances sustantivos para el fortalecimiento de las garantías sindicales. En ese sentido, el año 1993 constituye una fecha especial en esta materia.

La Sala Constitucional, a través del Voto 5000-1993, marca un hito jurisprudencial en materia laboral, al desarrollar los parámetros para alcanzar la autonomía necesaria de las organizaciones sindicales para actuar libremente, con la finalidad de que puedan cumplir sus objetivos sin injerencias, y los medios para la legítima defensa de sus intereses personales y gremiales.

¹³ Procuraduría General de la República, C-143-2006 del 31 de octubre de 2006 Ver: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=14215&strTipM=T.

¹⁴ Punto: 589. Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical, Sexta Edición 2018. Ver: https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/WCMS_635185/lang--es/index.htm.

Además pueden consultarse los siguientes: (Véanse Recopilación de 2006, párrafo 391; 343° informe, Caso núm. 2443, párrafo 310; 346° informe, Caso núm. 1865, párrafo 789; 350° informe, Caso núm. 2567, párrafo 1156, Caso núm. 2621, párrafo 1238; 354° informe, Caso núm. 2567, párrafo 944; 362° informe, Caso núm. 2723, párrafo 842, Caso núm. 2750, párrafo 947; 365° informe, Caso núm. 2829, párrafo 575, Caso núm. 2723, párrafo 778; 367° informe, Caso núm. 2952, párrafo 877; 371° informe, Caso núm. 2979, párrafo 150; 376° informe, Caso núm. 3113, párrafo 986; y 377° informe, Caso núm. 2750, párrafo 33).



República de Costa Rica

En esa sentencia, la Sala Constitucional no sólo viene a reconocer y otorgar protección a la representación sindical, como parte importante de los derechos previstos en los convenios internacionales N°87 y 98 de la OIT, sino que enfatiza el especial respaldo constitucional al derecho de representación sindical en sentido amplio, que tienen los trabajadores independientemente de que estén sindicalizados o no, tal y como se prevé en el convenio N°135 y en la recomendación N° 143 de la OIT.

Con posterioridad al voto 5000-1993, se promulgó la Ley 7360 del 04 de noviembre de 1993, la cual, entre otros aspectos, incorpora en el Código de Trabajo costarricense un Capítulo referido a la “*Protección de los derechos sindicales*”, el cual garantiza una protección eficaz contra toda forma de discriminación antisindical.

El Capítulo citado prohíbe “*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*”, estableciendo también que “*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 para la infracción de disposiciones prohibitivas*”¹⁵.

Esto, que indudablemente constituyó un avance desde el punto de vista de las normas de origen legislativo ordinario, y fue valorado por los órganos de control de la OIT como un importante progreso en relación con la aplicación de los convenios N°87, 98 y 135.

Frente a casos en los que se invoque la supuesta violación de los derechos sindicales, el trabajador o su organización debe tener la posibilidad de acudir para su análisis y resolución ante la instancia administrativa pertinente, como es el caso en Costa Rica de la Dirección Nacional e Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, o directamente ante la vía judicial, de conformidad con el principio constitucional de libre acceso a la justicia.

De gran relevancia resulta también resaltar la aprobación de la Ley de Reforma Procesal Laboral, número 9343 del 25 de enero de 2016, con la que se dio el fortalecimiento de las garantías de la protección de personas cubiertas por fueros especiales y no discriminación, incluido el fuero sindical, mediante el establecimiento de un procedimiento sumarísimo, previo a la sanción. Este proceso se le denomina “*amparo laboral*” y regula la prohibición de toda discriminación por motivos de edad, etnia, sexo, religión, raza, orientación sexual,

¹⁵ Ver artículo 363 y siguientes del Código de Trabajo.



República de Costa Rica

estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, discapacidad, afiliación sindical, situación económica y cualquier otra forma análoga de discriminación¹⁶.

A través del amparo laboral, la autoridad juzgadora puede ordenar la reinstalación de la persona trabajadora con el pleno goce de sus derechos, y distingue que todo trabajador en el ejercicio de sus funciones relativas a reclutamiento, selección, movimientos de personal o de cualquier otra forma incurra en discriminación en los términos de este título, incurrirá en falta grave, es decir, que podrá ser despedido sin responsabilidad patronal.

Ese procedimiento permite dictar una resolución previa para suspender los efectos del acto y la persona podría reinstalarse a su puesto provisionalmente, previo al acto final de sentencia de la demanda.

Asimismo, este cuerpo normativo supera la regulación vía reglamento que existía alrededor de la negociación colectiva en el sector público, elevándose a rango de ley, lo que le da mayor certeza jurídica.

a.1.1. Consideraciones especiales en materia de negociación colectiva

La Reforma Procesal Laboral incluye un capítulo específico sobre la negociación colectiva en el sector público, que delega de forma directa a las partes intervinientes, sea el representante patronal y la organización sindical que corresponda, la titularidad exclusiva para el ejercicio de la negociación colectiva¹⁷.

Podemos decir que, el derecho de negociación colectiva en el ordenamiento positivo costarricense y práctica nacional, además de ser el instrumento colectivo por excelencia, posee una protección privilegiada por su rango constitucional¹⁸.

¹⁶ Ver artículos 404 al 410 del Código de Trabajo. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=8045

¹⁷ Título Undécimo: Régimen Laboral de los Servidores del Estado y de sus Instituciones. Capítulo tercero. Negociación colectiva en el sector público.

¹⁸ Artículo 60 de la Constitución Política. Ver: http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC
Artículo 54 del Código de Trabajo. Ver: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=8045



República de Costa Rica

Ese instrumento colectivo tiene como finalidad regular las condiciones laborales, y la titularidad de la representación de los trabajadores para negociarlo, recae sobre los sindicatos.

La titularidad de representación colectiva también es reconocida a los sindicatos a través de su participación activa en diversos órganos de composición tripartita¹⁹, como lo que se enaltece el diálogo social, conforme lo dispone el Convenio núm. 144 en relación con el Convenio núm. 135 de la OIT.²⁰

Respecto de este derecho, la Sala Constitucional, en una decisión reciente apuntó:

“... 2.1.- Sobre el derecho a la negociación colectiva: Las Convenciones Colectivas, efectivamente, tienen sustento en el artículo 62, de la Constitución Política. Los antecedentes de este numeral se encuentran en la incorporación, en julio de 1943, del Capítulo de Garantías Sociales a la Constitución Política de 1871 -vigente para entonces-, cuyo desarrollo legislativo más importante es el Código de Trabajo. Con ello, el Estado costarricense se transforma en un verdadero Estado Social de Derecho. Luego, en la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, en el Acta N° 122, artículo 2, se presentó una moción para que el artículo, 57 de la Constitución Política de 1871, que contenía lo relativo a las convenciones colectivas de trabajo y que fue el texto que sirvió de base a la actual Carta Magna, se leyera de la siguiente manera: “En relación con el artículo 57 de la Constitución del 71, la fracción Social Demócrata presentó moción para que se lea del modo siguiente: “Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos y trabajadores legalmente organizados”. [62] Sometida a votación la moción anterior, fue aprobada”. Luego, en el Acta N° 171, artículo 2, se le hizo la siguiente modificación: “El Diputado MONGE ALVAREZ presentó moción, que fue aprobada, para agregar al artículo 63 el concepto “o sindicatos de patronos”. Se aprobó el artículo 63 que se leerá: Artículo 63.- “Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados”. Este texto de la regulación constitucional originaria, es el que se mantiene hasta la fecha. Con ello, el Constituyente Originario garantiza, no solo que las convenciones colectivas, válidamente concertadas, tengan fuerza de ley, sino que claramente establece el derecho a la libre

¹⁹ Consejo Superior de Trabajo, Consejo Nacional de Salarios, Consejo de Salud Ocupacional.

²⁰ Convenio núm. 144 sobre la consulta tripartita de la OIT, aprobado mediante ley núm. 6571 del 23 de abril de 1981; Convenio núm. 135 sobre los representantes de los trabajadores de OIT, aprobado mediante ley núm. 5968 del 9 de noviembre de 1976.



República de Costa Rica

*celebración de este tipo de negociación colectiva –pues concertar tiene el sentido de acuerdo o pacto libre de voluntades-, lo que implica que no es posible imponer obligatoriamente una negociación colectiva, ni imponer su denuncia. Además, esta garantía forma parte de la libertad sindical. Debe tenerse presente, que la negociación colectiva es un proceso de diálogo y acercamiento entre patronos y trabajadores que, eventualmente, puede llevar a un acuerdo sobre determinadas condiciones de trabajo o laborales. De manera tal, que las partes deben encontrarse en total libertad para negociar una convención colectiva, renegociarla o denunciarla. A este respecto, no debe perderse de vista, que el referido artículo 62, de la Constitución Política, forma parte del Título V, de la Constitución (Derechos y garantías sociales), cuyo artículo 74 indica lo siguiente: “ARTÍCULO 74.- Los derechos y beneficios a que este Capítulo se refiere son irrenunciables. Su enumeración no excluye otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley; serán aplicables por igual a todos los factores concurrentes al proceso de producción, y reglamentados en una legislación social y de trabajo, a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional”. El contenido y alcance del derecho a la negociación colectiva debe entenderse, en consecuencia, en armonía con el citado numeral 74, Constitucional, y, además, con los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación (aprobado por Ley N° 2561 de 11 de mayo de 1960), N° 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (aprobado por Ley N° 2561 de 11 de mayo de 1960), N° 135, relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa, (aprobado por Ley N° 5968 de 9 de noviembre de 1976), y el N° 151, relativo a las relaciones de trabajo en la administración pública (aún no ratificado por Costa Rica) ...”*²¹(Lo resaltado es de quien redacta)

En igual sentido, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia se ha referido:

“ ... III.- SOBRE EL VALOR NORMATIVO DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS: Como se analizó en el voto N° 227 de las 9:30 horas del 1° de abril recién pasado, el artículo 62 de la Constitución Política confiere el valor de ley a las normas pactadas entre empleadores y trabajadores mediante una Convención Colectiva, al disponer, en forma expresa, lo siguiente: “Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados”. Este precepto fue desarrollado en los numerales 54 y

²¹ Sala Constitucional 19511-2018 de las 21:45 del 23 de noviembre de 2018.



República de Costa Rica

55 del Código de Trabajo, que en el orden citado establecen: "Artículo 54.- Convención colectiva es la que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste. La convención colectiva tiene carácter de ley profesional y a sus normas deben adaptarse todos los contratos individuales o colectivos existentes o que luego se realicen en las empresas, industrias o regiones que afecte./ En toda convención colectiva deben entenderse incluidas, por lo menos, todas las normas relativas a las garantías sindicales establecidas en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por nuestro país." "Artículo 55. Las estipulaciones de la convención colectiva tienen fuerza de ley para: a) Las partes que la han suscrito, ...; b) Todas las personas que en el momento de entrar en vigor trabajen en la empresa, empresas o centros de producción a que el pacto se refiera, en lo que aquellas resulten favorecidas y aun cuando no sean miembros del sindicato o sindicatos de trabajadores que los hubieren celebrado; y c) Los que concierten en los futuros contratos individuales o colectivos dentro de la misma empresa, empresas o centro de producción afectados por el pacto, en el concepto de que dichos contratos no podrán celebrarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en la convención colectiva." **El carácter vinculante -con fuerza de ley- establecido en la Carta Magna y reiterado en el Código de Trabajo, resulta necesario, pues ningún sentido tendría los acuerdos logrados entre empleadores y trabajadores para solucionar sus conflictos, si alguna de las partes pudiera decidir libremente si los cumple o no. Así, en virtud de la naturaleza del convenio colectivo, existe la posibilidad de poder exigir el cumplimiento de lo pactado. No obstante, la fuerza de ley les está conferida en el tanto en que las convenciones colectivas se hayan acordado conforme a la legislación. Se desprende, de lo anterior, una subordinación de éstas a la potestad legislativa del Estado. Esta idea también se desprende del texto del párrafo final del artículo 57 del citado Código, cuando señala: "Dicho depósito será comunicado directamente a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para que éste ordene a las partes ajustarse a los requisitos de ley en caso de que la convención contenga alguna violación de las disposiciones legales del presente Código". De lo transcrito se deduce que lo estipulado en un convenio colectivo no puede ir en contra de lo establecido en la ley; especialmente, cuando esta es de orden público, puesto que los convenios colectivos, en cuanto a su contenido, deben estar sujetos a la normativa legal**



República de Costa Rica

(ordinal 58 del Código de Trabajo) y sirven para superar las garantías mínimas que han sido establecidas legalmente... ”²².

Por su parte, la Procuraduría General de la República en sus pronunciamientos, reafirma que el derecho a la negociación colectiva, encuentra sus raíces dentro de la Constitución Política y se nutre de los instrumentos internacionales que protegen y garantizan el derecho. En ese sentido dijo:

“NATURALEZA JURÍDICA DE LA CONVENCION COLECTIVA. El carácter que tiene ese instrumento jurídico lo prevé tanto el artículo 62 de la Carta Magna como los artículos 54 y 55 del Código de Trabajo, cuando establecen que las convenciones colectivas que se llevan a cabo entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste, tienen fuerza de ley. En ese orden, Guillermo Cabanellas en su Obra "Derecho Normativo Laboral" ha entendido que las convenciones colectivas tienen los mismos efectos de una verdadera ley, por lo que "tienen mayor razón de ser que la simple interpretación contractualista, que ha sido superada por la presencia de grupos sociales en los que el Estado delega facultades para regir las relaciones de orden laboral y por la homologación de los acuerdos logrados, que le conceden carácter de normas generales, con fuerza obligatoria para todos aquellos que se encuentran comprendidos dentro del área de aplicación, del lapso de vigencia y del desempeño de las actividades y servicio profesionales que constituyan fundamento, objeto y finalidad de cada regulación laboral normativa." (Edición Argentina, 1966, p.192)

En el sentido expuesto, la Sala Constitucional, ha señalado que: "Las convenciones colectivas de trabajo, por virtud del artículo 62 de la Constitución Política tienen fuerza de ley entre las partes, sobre todo si una de ellas es una municipalidad que, como ente público, se rige por el principio de legalidad establecido por el artículo 11 de la Constitución Política." (1991. Sala Constitucional. Voto No. 129 de 14:22 horas del 16 de enero. E.S.V. y otros contra Ejecutivo Municipal de Grecia) (Lo resaltado es nuestro)

Para abarcar el concepto anterior es importante indicar que, en la disposición constitucional mencionada, al dejar a la ley la tarea de regular las convenciones colectivas de trabajo, se crean ciertas formalidades ad-solemnitatem

²² Voto 907-05 de las 8:50 del 4 de noviembre de 2005, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.



República de Costa Rica

contempladas en el artículo 57 del Código de Trabajo, las cuales deben cumplirse para que tales documentos tengan valor legal. Dicho numeral en lo conducente, dice: "La convención colectiva se extenderá por escrito en tres ejemplares, bajo la pena de nulidad absoluta. Cada una de las partes conservará un ejemplar y el tercero será depositado en la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, directamente o por medio de la autoridad de trabajo o política respectiva. No tendrá valor legal sino a partir de la fecha en que quede depositada la copia y, para este efecto, el funcionario a quien se entregue extenderá un recibo a cada uno de los que hayan suscrito(...)".

De modo que, no basta solamente la suscripción de esa clase de concertación entre los interesados para la validez legal de una convención colectiva, sino que ésta debe extenderse por escrito, otorgándose a cada una de las partes involucradas un ejemplar de la misma, y depositar uno al órgano administrativo señalado por la norma transcrita, que es la etapa a partir de la cual ese documento surte sus efectos legales. Así, la antigua Sala de Casación, señaló: "La convención colectiva de trabajo que es depositada en la Oficina de Asuntos Gremiales y Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo, aun cuando sea indubitable que se suscribió, no tiene valor legal, pues éste se da a partir del momento del depósito en la oficina dicha." (V. Suárez Montero y otros vs. Líneas Costarricense S.A. #119,1962, II Semestre, II Tomo, p.853) Ahora bien, mientras se encuentre vigente una convención colectiva, las partes involucradas deberán acatar lo ahí estipulado, no pudiéndose realizar ningún tipo de arreglo dentro del período del pacto convencional.

Al respecto, reiteradamente los tribunales de trabajo han dicho que: "Estando una convención colectiva de trabajo vigente, no debe dársele trámite a un conflicto colectivo de carácter económico y social, pues aquella tiene como fin primordial mantener la paz social en una empresa dentro de un plazo determinado, con lo que se garantiza la estabilidad e importancia de dichos pactos durante el período que estén vigentes, durante el cual no deben mediar presiones de ningún tipo, pues los propósitos que persiguen los mismos se desnaturalizan, y el que la actual convención no cubra la totalidad de las aspiraciones de los trabajadores no es motivo para darle trámite al conflicto, pues a los gestionantes les queda el camino de negociar otra convención colectiva cuando venza el plazo respectivo. (V.1976. Tribunal Superior de Trabajo, No. 79 de las 14:00 horas del 12 de enero)

Los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales apuntados permiten concluir entonces que, durante la vigencia de una convención colectiva no puede la parte



República de Costa Rica

*trabajadora ni la patronal incorporar compromisos en ese documento jurídico, que no tengan que ver con lo normativizado convencionalmente, quebrantándose en esa forma sus disposiciones, y por ende la paz social que precisamente es el elemento primordial que persigue toda convención colectiva a la luz de la legislación que la rige, lo que el mismo autor de cita ha reafirmado que "El deber de paz es, por ello, una parte integrante necesaria del convenio colectivo, inmanente al mismo, y no requiere una pactación expresa. Una exclusión del deber de paz sería contraria a la esencia del convenio colectivo y es por ello ilícita; en tal caso, no existiría un convenio válido." Este deber de paz, que afecta a las partes mismas del convenio, no se refiere sólo a la conservación de la paz económica, sino que se extiende a resolver en forma pacífica toda posible contienda que emane de situaciones previstas por las partes dentro del convenio colectivo. De ahí que no deba llevarse a cabo ninguna medida de presión que pueda desvirtuar el propósito perseguido por los contratantes."(p.345 ibid.) ... "*²³.

Sobre este particular, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha señalado²⁴:

*"El derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. Tal intervención violaría el principio de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de organizar sus actividades y formular su programa "*²⁵.

²³ C-237-95 del 21 de noviembre de 1995. PGR. Ver:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=6653&strTipM=T

²⁴ Recopilación de decisiones, sexta edición 2018, en el párrafo 1232 Ver: https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/WCMS_635185/lang--es/index.htm.

²⁵ Puede consultarse también otras decisiones : Véanse Recopilación de 2006, párrafo 881; 344° informe, Caso núm. 2467, párrafo 570 y Caso núm. 2460, párrafo 995; 346° informe, Caso núm. 2488, párrafo 1353; 350° informe, Caso núm. 2602, párrafo 676; 351° informe, Caso núm. 2581, párrafo 1335; 354° informe, Caso núm. 2684, párrafo 831 y Caso núm. 2581, párrafo 1111; 363° informe, Caso núm. 1865, párrafo 120; 364° informe, Caso núm. 2887, párrafo 697; 368° informe, Caso núm. 2976, párrafo 844; y 376° informe, Caso núm. 3067, párrafo 950 y Caso núm. 3113, párrafo 990).



República de Costa Rica

De igual forma, el Comité de referencia ha decidido:

“El comité ha instado a un Gobierno a que respete el derecho de todo sindicato a gestionar sus actividades y asuntos propios sin trabas ni obstáculos y en conformidad con los principios de la libertad sindical y la democracia, asegure que los dirigentes sindicales elegidos puedan ejercer libremente el mandato de sus miembros y a este fin gozar del reconocimiento del Gobierno como interlocutor social”²⁶.

a.1.2. Consideraciones especiales en materia del derecho a la huelga

El derecho interno costarricense, tanto en el artículo 61 de la Constitución Política, como el 371 del Código de Trabajo, reconoce que la titularidad de la huelga es de los trabajadores, por lo que este derecho no puede restringirse a las organizaciones sindicales o a cualquier otra forma de representación laboral. Si tenemos presente que este derecho incluye connotaciones de derecho fundamental, restringir la titularidad a un solo tipo de organización de representación podría limitar su ejercicio.

La titularidad del derecho de huelga no es exclusiva del sindicato: a pesar de estar fuertemente relacionados, va más allá del sindicalismo; lo que sucede es que para ejercerlo efectivamente se requiere que este se lleve a cabo de manera colectiva por un grupo de trabajadores²⁷, aunque la decisión de participar en el movimiento, no deja de ser individual, puesto que no puede forzarse a ningún trabajador a ejercer o no el derecho. Entonces, el ejercicio del derecho de huelga consta de dos componentes, la decisión individual y su ejercicio por la colectividad.

El Tribunal Constitucional ha hecho varios acercamientos al tema de la regulación de la huelga, considerando tanto los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, fundamentalmente el convenio N°. 87, como las decisiones del Comité de Libertad Sindical y de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. Desde muy antigua data, la Sala Constitucional, ha considerado el derecho de huelga como una forma de disfrutar y desarrollar los derechos sociales, así como potenciador de la acción sindical, garantizando con ello la efectividad de la libre acción sindical. En este sentido se ha pronunciado a través de sus resoluciones:

“... DEL DERECHO DE HUELGA. - Para garantizar de manera efectiva la libre acción sindical, entendida ésta como el ejercicio y disfrute del derecho de

²⁶ Ídem.

²⁷ La ley exige un mínimo de tres personas.



República de Costa Rica

sindicación, enfocado a desarrollar y alcanzar los fines constitucionales plasmados en el artículo 60, el constituyente incorporó en el artículo 61 constitucionales mecanismos jurídicos que forman parte del contenido esencial del derecho de sindicación, como son “(...) el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga, (...)”. Dichos institutos constituyen medidas de presión legítimas o medios de defensa de los intereses de los trabajadores y empleadores que se perfilan como el derecho de incumplir transitoriamente el contrato de trabajo, de conformidad con la legislación nacional vigente, con el propósito de preservar, afirmar y perseguir los intereses que enuncia la propia Constitución y a los que el Estado debe procurar los adecuados cauces jurídicos e institucionales...²⁸.

Así mismo, en esa misma resolución, la Sala Constitucional se manifiesta en torno a la aplicación del artículo 61 de la Constitución Política y señala que la regulación del derecho de huelga es materia reservada al legislador, en los siguientes términos:

“... En relación con el contenido de la acción sindical, específicamente lo que toca al derecho de huelga, el artículo 61 de la Constitución Política establece que la regulación del citado derecho de acción colectiva es materia de reserva de ley, siendo que toda restricción del citado derecho debe darse por vía ley y de ningún modo puede favorecer los actos de coacción o violencia. es además resultado de la atribución conferida mediante el numeral 61 constitucional citado, que compete al legislador definir en qué casos de la actividad pública se restringe o excluye el ejercicio del derecho de huelga; mandato que se satisface mediante el artículo 375 (antes, 368) del Código de Trabajo, que debe ajustarse a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para que sea congruente con el principio democrático sobre el que descansa el ordenamiento jurídico patrio, plasmado en el artículo 1 de la Constitución Política y que es valor supremo del Estado Constitucional de Derecho...”.

Además, la Sala Constitucional en su jurisprudencia, ha dejado asentado el fundamento jurídico nacional e internacional del derecho de huelga, que en resumen se puede citar lo siguiente:

“... Si bien no hay una referencia clara sobre el derecho a la huelga en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (1919), así como en la Declaración de Filadelfia (1944), tampoco en los Convenios 87 y 98, de la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), pues se tenía por sentado que así era en el informe de discusiones del Convenio 87 (1948). Tal ausencia

²⁸ Resolución número 1317-98 de las 10:12 horas del 27 de febrero de 1998.



República de Costa Rica

tampoco implica un vacío al reconocimiento de esta obligación, para aceptar que, desde antes, las constituciones del mundo pudieran establecer el derecho fundamental a la huelga y disponer sobre su regulación. (...) En el caso de Costa Rica, en forma cristalina se constitucionaliza el derecho a la huelga en 1943, incluso antes de la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. La Constitución Política de 1871, en principio de corte liberal, contenía, aun así, algunos preceptos que comprometían al Estado costarricense con ciertas prestaciones de contenido social, como era el derecho a la educación. Se dice que el corte liberal costarricense de esa Constitución no estaría del todo en la misma sintonía que sus precursores ingleses, pero sí, en muchos de sus efectos, en el cual la pobreza, enfermedad y el hambre campeaba entre muchos de nuestros coterráneos de aquella época. Como respuesta se introduce la reforma constitucional de las garantías sociales y la materialización de muchos de los principios contenidos en él, con el Código de Trabajo de 1943. Este tiene la virtud de irrumpir en el contexto costarricense en un status quo, para sustraer las relaciones de trabajo del campo del derecho civil y mercantil, para humanizar más dichas relaciones. De esta forma, se permite que aflore un tanto más ese atributo del ser humano que es el trabajo y una vida digna...’’²⁹.

Por su parte, la Procuraduría General de la República, también se ha referido en reiteradas ocasiones al derecho de huelga y sus alcances. En un pronunciamiento reciente se ha pronunciado de la siguiente forma:

“Tal y como lo reseñamos en el dictamen C-151-2003, de 28 de mayo de 2003, la evolución histórica de la huelga en el Derecho costarricense ha tenido diversas etapas.

Según refiere la doctrina, en un primer momento de huelga-delito, una segunda de coexistencia de la huelga libertad y la huelga derecho, y finalmente, -agregaríamos nosotros-, el momento actual en el que ese derecho se ha perfilado como un derecho subjetivo de carácter fundamental, pero de ningún modo ilimitado.

²⁹ Voto N°. 2019-020596 de las 19:15 horas del 25 de octubre de 2019 Ver: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/ext-1-0007-273994>. Lo resuelto por la Sala Constitucional, respeta lo resuelto por el Comité de Libertad Sindical que dijo: “El Comité ha estimado siempre que el derecho de huelga es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus organizaciones únicamente en la medida que constituya un medio de defensa de sus intereses económicos”. Por otro lado también dijo: “ El derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones constituye de los medios esenciales de que disponen para promover y defender sus intereses profesionales”. Ver párrafos 751 y 753, Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical, sexta edición 2018 https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/WCMS_635185/lang--es/index.htm



República de Costa Rica

El primer período, claramente represivo, se caracteriza por la tipificación penal de la huelga como delito (Códigos Penales de 1880 y de 1924), puesto que se oponía al libre juego de las fuerzas del mercado.

El segundo período, de tolerancia, se identifica como de coexistencia de la huelga-libertad y la huelga-derecho, porque en el Código Penal de 1941 la huelga ya no aparece tipificada como delito; en esta etapa constituyen delito únicamente aquellas conductas que obliguen o compelan a otra persona a participar en una huelga o paro, con lo cual se protege la libre participación en dichos movimientos. A la eliminación de la figura penal apuntada, y propiamente en el ámbito de la huelga-derecho, debemos reconocer el importante avance que representó la reforma constitucional mediante la cual se aprobaron las llamadas "Garantías Sociales", que incorpora y consagra con rango constitucional los derechos de huelga y paro. Y no podemos dejar de lado, la no menos importante promulgación del Código de Trabajo.

Finalmente, la época actual en la que han sido grandes los esfuerzos de nuestro país por lograr un efectivo reconocimiento del derecho de huelga como derecho fundamental –muy ligado a la reivindicación de la libertad sindical-, y especialmente por regular mejor lo atinente al ejercicio de ese derecho en el sector público. Una de las primeras manifestaciones de esta necesaria evolución es la derogación, por Ley N° 7348 de 22 de junio de 1993 –publicada en La Gaceta N° 130 de 9 de julio del mismo año-, de los artículos 333 y 334 del Código Penal, que tipificaban como delitos funcionariales el abandono del cargo, así como la incitación al abandono colectivo de funciones públicas.

Debemos advertir que esta última etapa histórica se encuentra todavía en franca gestación, porque el tema del reconocimiento y límites del derecho de huelga en el sector público es uno de los más controvertidos y delicados en la doctrina nacional e internacional, muestra de ello lo es, en nuestro caso, el proyecto de ley tramitado en su momento bajo el expediente N° 15990, denominado Ley de Reforma Procesal Laboral, que fuera aprobado por Decreto Legislativo N° 9076, pero vetado por oficio DP-603-2012 de 09 de octubre de 2012, del Poder Ejecutivo durante la Administración Chinchilla Miranda; veto que fuera posteriormente levantado por oficio 021-MP-MTSS-MJ de 12 de diciembre de 2014, durante la Administración Solís Rivera, levantamiento que fue posteriormente declarado inconstitucional por resolución No. 2015-012251 de las 11:31 hrs. del 7 de agosto de 2015. Las temáticas que suscitaron el veto fueron los artículos 377 inciso c), 379, 382 y 383, y por conexidad el artículo 384 sobre la huelga en los servicios esenciales, y, además, el artículo 394 sobre la



República de Costa Rica

prohibición para contratar personal temporal para sustituir a los trabajadores en huelga. Y ahora tenemos la propuesta legislativa de comentario”³⁰.

Asimismo, en relación con el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores que se ocupan en servicios públicos esenciales y la posibilidad de restringir su ejercicio, regulado en la Ley número 9808 “*Ley para brindar seguridad jurídica sobre las huelgas y sus procedimientos*”³¹, la Procuraduría General de la República desarrolló las siguientes consideraciones:

“En cuanto a las reformas procesales propuestas, tal y como ha hecho la Sala Constitucional, hemos de reconocer que es al legislador en uso de sus amplias potestades discrecionales de configuración normativa, a quien le compete el diseño de los diferentes procesos jurisdiccionales y la determinación de las reglas especiales que deberán aplicarse, que permitan dar solución a las necesidades sociales, según la materia de que trate; no teniendo más límite que los principios de razonabilidad y proporcionalidad a fin de no quebrantar el derecho a una justicia pronta y cumplida, así como otros derechos fundamentales relativos al debido proceso (Entre otras, las sentencias Nos. 486-94 de las 16:03 hrs. del 25 de enero de 1994, 2003-05090 de las 14:44 hrs. del 11 de junio de 2003, 2009-11098 de las 12:35 hrs. del 10 de julio de 2009, 2012-17019 de las 14:30 hrs. del 5 de diciembre de 2012, 13-011706 de las 11:44 hrs del 30 de agosto del 2013 y 2017-04005 de las 10:40 hrs. del 15 de marzo de 2017).

De manera que el legislador debe asegurar la protección ponderada de todos los bienes jurídicos implicados que se ordenan, cumpliendo con los principios de proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas las normas procesales, con el objeto de garantizar la primacía del derecho sustancial, así como el ejercicio más completo posible del derecho de acceso a la tutela judicial efectiva, el debido proceso, así como el cumplimiento del postulado de la buena fe de las actuaciones y el principio de imparcialidad judicial. De modo que la violación del debido proceso ocurriría no sólo en el supuesto de omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficiencia de la misma en alcanzar el propósito para la cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca

³⁰ Ver:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=20961&strTipM=T Al efecto pueden consultarse también los siguientes pronunciamientos : C-151-2003; OJ-125-2007; OJ-009-2019; OJ-010-2019; OJ-017-2019.

³¹ Publicada en el Alcance número 9, del Diario Oficial La Gaceta, número 16 del 27 de enero de 2020, vigente a partir del 06 de febrero del año en curso 2020. Ver texto:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90459&nValor3=119158¶m2=1&strTipM=TC&lResultado=1&strSim=simp



República de Costa Rica

excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización.

Ahora bien, de la justificación y contenido del proyecto de Ley consultado es evidente que con él se pretende conservar y hacer efectiva la “prohibición” normativamente establecida (arts. 61 constitucional, 375 y 376 del Código de Trabajo), según la cual “se prohíbe” la huelga en los servicios públicos catalogados por el legislador como esenciales. Y para lo cual, advertimos en la OJ-125-2007, de 19 de noviembre de 2007, resulta útil, como mera guía de carácter orientador para una eventual acción nacional en la materia involucrada, los 4 presupuestos que, según la doctrina “no vinculante”[1] de los órganos de control de la OIT, son aceptados para definir el carácter esencial de un servicio público: 1) cuando este contribuye de manera directa a la protección de bienes, a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, en conjunto con el respeto, la vigencia, el ejercicio y la efectividad de los derechos y las libertades fundamentales; 2) la esencialidad del servicio está vinculada a la magnitud del mismo; 3) el concepto de servicio público esencial que conlleva una ponderación de valores e intereses; y 4) el concepto de servicio público implica una constante evolución de la situación política, económica y social de cada país. Por lo que, en última instancia, lo que se entenderá por servicio público esencial, dependerá en gran medida de las condiciones propias de cada país (OJ-006-2019, op. cit.).

Los propios órganos de control de la OIT, en concreto, el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de dicho organismo internacional, han reconocido en su doctrina “no vinculante” que “El derecho de huelga puede limitarse o prohibirse: 1) en la función pública sólo en el caso de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, o 2) en los servicios esenciales en sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población).” [2]

Y en el caso de Costa Rica, es claro entonces que se optó por prohibir la huelga en los servicios públicos esenciales; es decir, excluir de su ejercicio los funcionarios y empleados que laboran en ellos, haciendo prevalecer el derecho innominado al buen funcionamiento de los servicios públicos esenciales (arts. 140.8, 139.4 y 191 constitucionales) y garantizando imperativa e impostergablemente su prestación efectiva, integral, de forma continua y sin interrupciones; posibilidad que para la Sala Constitucional no sólo es viable desde la perspectiva constitucional stricto sensu, sino que “(...) armoniza también con el artículo 8 del Convenio 87 de la OIT que (...) estatuye la obligación de las



República de Costa Rica

organizaciones sindicales de adecuar su actividad a la legislación interna”. (Resolución No. 1317-98 de las 10:12 horas del 27 de febrero de 1998).

Es importante mencionar que la aludida prohibición del derecho de huelga en servicios públicos esenciales, existente y jurídicamente reconocida en nuestro medio, no produce una retirada completa de la libertad de asociación, y mucho menos, de la acción sindical, pues como bien lo establece el ordinal 707 del Código de Trabajo vigente –introducido por la denominada Reforma Procesal Laboral-: “Las personas trabajadoras, cualquiera que sea su régimen, con impedimento para declararse en huelga por laborar en servicios esenciales, fracasada la conciliación, tienen derecho a someter la solución del conflicto económico y social a arbitramento, en la forma, los términos y las condiciones indicadas en esta normativa”. Cumpliéndose entonces las garantías compensatorias que se aluden en la doctrina no vinculante de los órganos de la OIT.[3]³²

Para el resguardo de todos estos derechos, el Estado costarricense garantiza una jurisdicción de trabajo, dependiente del Poder Judicial³³, sin perjuicio de la jurisdicción constitucional prevista en la Ley de Jurisdicción Constitucional, que garantiza la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica.

B.2. Acciones estatales necesarias para verificar la realización de dichos derechos en cumplimiento de las obligaciones de progresividad

Conforme lo dispone el Pacto San Salvador, los Estados deben adoptar medidas apropiadas tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen.

Como referencia, el Estado costarricense a partir de la discusión y posterior aprobación de la Reforma procesal laboral aludida líneas atrás, dispuso una serie de modificaciones institucionales tanto en sede administrativa como judicial.

³² Ver Pronunciamiento OJ-009-2019 del 06 de febrero de 2019.

³³ Artículo 70 de la Constitución Política: “Se establecerá una jurisdicción de trabajo, dependiente del Poder Judicial”. Ver también: <https://comisionjurisdiccionlaboral.poder-judicial.go.cr/>



República de Costa Rica

Por ejemplo, en sede judicial, la Ley de Reforma Procesal Laboral parte de los principios de inmediación, especialización y la oralidad como fundamentos en la resolución de los conflictos en Materia Laboral. Esto conlleva aspectos innovadores que ha provocado una reorganización de los recursos existentes para fortalecer el área informática en los despachos laborales, de manera que trabajen bajo el modelo oral- electrónico, a nivel nacional.

A esto se suma el Plan de Capacitación que desarrolló la Escuela Judicial para abarcar a toda la jurisdicción laboral del país. También la nueva normativa ha venido a reglamentar situaciones específicas que el Código de Trabajo anterior no regulaba, tal es el caso de la protección de poblaciones vulnerables (fueros especiales de protección, menores de edad, y casos de discriminación, entre otros), además del acceso a la justicia de la población mediante la posibilidad de acudir a la asistencia letrada, para la interposición de demandas laborales ante instancias judiciales, que ha sido posible a través de la creación de la Defensa Laboral en sede judicial.

En sede administrativa, para la implementación de la ley de reforma procesal laboral también se han realizado modificaciones institucionales, que incluyen: la creación de nuevas plazas, principalmente en la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo, considerando las nuevas competencias que le dicta el Código de Trabajo, incluida la de velar por la transparencia y legitimidad relacionados con los procesos de votación apoyo de los trabajadores a la huelga³⁴ y en la Dirección General de Asuntos Laborales, cuyas competencias en materia de diálogo social, resolución de conflictos colectivos de carácter económico social y jurídico, negociación colectiva y arbitraje, fueron fortalecidas; además, del diseño de todo un proceso de educación, sensibilización y divulgación de los alcances y los cambios propuestos en la nueva normativa.

B.3. Procedimientos apropiados para que los Estados puedan identificar y eliminar los principales riesgos que impiden su realización en la región teniendo en cuenta la naturaleza y condición del órgano empleador: a) la administración pública, b) empresas públicas, c) empresas privadas, ¿d) organismos internacionales y e) organizaciones sin fines de lucro?

³⁴ Artículo 381, inciso 4 del Código de Trabajo relacionado con el Decreto N° 40749-MTSS, publicado en el diario oficial la Gaceta Alcance N° 302 de fecha jueves 14 de diciembre del 2017, que establece el Reglamento de Votación para Verificar el Apoyo de los Trabajadores a la Huelga. Delimitándose de esta forma por vía reglamentaria la intervención de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo. Siendo así, el artículo 3 de la norma reglamentaria determina que le corresponde a esa dependencia, supervisar la transparencia y legitimidad de la votación y levantar el informe correspondiente de su resultado; para lo cual nombrará una o más personas como responsables del proceso en la región o regiones en las que se reciba la solicitud prevista en el artículo 9 ibídem.



República de Costa Rica

En ese sentido, los Estado deben garantizar la realización de los derechos que emanan de los instrumentos internacionales de derechos humanos, indistintamente la condición del órgano empleador. De esta forma deben tomar medidas no discriminatorias, que le permitan a todos trabajadores la plena efectividad de sus derechos colectivos, incluido de formación, elección y gobierno interno de organizaciones de trabajadores y empleadores que conforme a la ley son legalmente constituidas, incluidos los sindicatos, respetando, de esta manera el derecho de asociación, así como el derecho de libre reunión, para así lograr un orden social justo, desarrollo económico y paz.

C. A la luz de los artículos 16 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, XXII de la Declaración Americana y 8.1 del Protocolo de San Salvador

C.1. Relación entre la libertad sindical, la negociación colectiva y la libertad de asociación

En el tema de la relación entre la libertad sindical, la negociación colectiva y la libertad de asociación, la Sala Constitucional se ha expresado en distintas resoluciones al referirse a la libertad sindical. Al respecto se cita un extracto de jurisprudencia que señala lo siguiente:

En Costa Rica, el artículo 60 de la Carta Política consagra el derecho a formar sindicatos, tanto a favor de los patronos como de los trabajadores, con el propósito exclusivo de obtener, y conservar beneficios económicos, sociales y profesionales. De esta forma, por sindicatos debe de entenderse aquellas formaciones sociales con relevancia constitucional, cuya libre creación y actuación garantiza la Ley Suprema y cuya participación en el aparato del Estado se encuentra, expresamente, previsto. De esta forma tal derecho – considerado por ende como una libertad individual y colectiva- se integra tanto por la facultad que poseen los trabadores de constituir una organización gremial, como para adherirse a ella. Sobre el particular, en el Derecho Internacional Público se ha realizado un exhaustivo desarrollo de tal libertad, indicándose como eje principal el derecho de asociación, que poseen todas las personas con el propósito de defender y proteger cualquier tipo de interés legítimo, tales como los de orden social, político, económico, religioso, cultural, profesional, laboral, sindical y de cualquier otro orden. Lo anterior por cuanto, dentro de los derechos fundamentales de toda persona, debe de tomarse en consideración aquél que tiene en su faceta como trabajador de fundar, libremente, asociaciones que lo representen de manera auténtica y le otorgue al



República de Costa Rica

mismo tiempo la oportunidad de participar de manera libre en sus actividades sin riesgo alguno de represalias posteriores. Sobre este orden de ideas, y partir de la interpretación conjunta de los artículos 339 del Código de Trabajo y el artículo 60 de la Carta Política es que se consolida entonces la libertad sindical, o la teoría triangular de la libertad sindical, la cual se encuentra conformada por tres aspectos esenciales: 1) el libre ingreso y retiro del sindicato; 2) la pluralidad de agrupaciones sindicales y 3) la autonomía necesaria en las asociaciones sindicales para actuar libremente frente al Estado, frente a otras organizaciones o frente al empleador, todo con el fin de que las agrupaciones colectivas puedan desarrollarse y cumplir con sus objetivos sin injerencias extrañas a sus fines específicos. De esta forma, tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar los beneficios e intereses supra mencionados” (lo resaltado no corresponde al original)³⁵.

Sobre este mismo asunto, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, ha vertido el siguiente criterio:

68. En múltiples ocasiones, el Comité ha subrayado la importancia del principio afirmado en 1970 por la Conferencia Internacional del Trabajo en su resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles, en la que se reconoce que «los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades civiles».

76.- No puede desarrollarse un movimiento sindical libre dentro de un régimen que no garantice los derechos fundamentales, en especial el derecho de los trabajadores sindicados a reunirse en los locales sindicales, el derecho de libre opinión verbal y escrita y el derecho de los trabajadores sindicados a contar en caso de detención con las garantías de un procedimiento judicial regular incoado lo antes posible.

223. El derecho de las organizaciones profesionales a celebrar reuniones en sus locales para examinar cuestiones profesionales, sin autorización previa y sin injerencia de las autoridades constituye un elemento fundamental de la libertad de asociación y las autoridades públicas deberían abstenerse de toda

³⁵ Sentencia Sala Constitucional número 2011-013126 de las 17:00 horas del 27 de septiembre de 2011.



República de Costa Rica

*intervención que pueda limitar este derecho u obstaculizar su ejercicio legal, salvo que tal ejercicio altere el orden público o ponga en peligro grave e inminente el mantenimiento del mismo*³⁶.

En ese contexto, el Estado costarricense estima que el disfrute pleno de los derechos de asociación, libertad sindical y negociación colectiva se materializa cuando el Estado brinda las garantías civiles y políticas a todas las personas empleadoras y trabajadoras.

C.2. Consecuencia jurídica de esta relación sobre los contenidos del derecho al trabajo y a sus condiciones justas y equitativas a la luz de los artículos 26 de la Convención Americana, XIV de la Declaración Americana, 6 y 7 del Protocolo de San Salvador y los principios y derechos fundamentales en el trabajo

El Gobierno de la República de Costa Rica tiene a bien comentar que la legislación nacional garantiza la libertad sindical, la negociación colectiva y la libertad de asociación a todas las personas trabajadoras, salvo la restricción a los extranjeros de ejercer la dirección y autoridad en sindicatos prevista en el artículo 60 de la Constitución Política.

Al respecto, el artículo 60 de la Constitución Política reza así:

*ARTÍCULO 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.*

Estas y otras garantías reconocidas materializan consecuencias jurídicas en el ámbito de la sindicación y la negociación colectiva, siendo el reconocimiento de la organización sindical como el titular de la representación de los trabajadores y de la negociación colectiva.

Al respecto, el artículo 62 de la Constitución Política dispone que la convención colectiva adquiere fuerza de ley entre el patrono y el sindicato. Lo anterior, tiene como consecuencia que los contenidos y condiciones tienen el mismo rango de ley ordinaria, son obligatorias para ambas partes y en caso de incumplimiento ambas partes pueden acudir a las instancias que el derecho costarricense les autoriza.

Sobre este particular, el artículo 62 de la Constitución Política reza así:

³⁶ Ver en: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70001:0::NO::>



República de Costa Rica

ARTÍCULO 62.- Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados.

Otra consecuencia se refiere a la titularidad de los sindicatos en la negociación colectiva. El Código de Trabajo, en sus artículos 54 al 65, autoriza a los sindicatos y patronos como titulares para negociar las condiciones de trabajo y demás materias relativas a este, bajo la figura de la convención colectiva.

En la práctica nacional, estas garantías se manifiestan en 112 convenciones vigentes con una cobertura nacional de 162 447 trabajadores en el 2018.

De lo anterior resulta que las organizaciones sindicales continúan su papel como representantes de los trabajadores y trabajadoras en la empresa y asumen un rol activo en la promoción y cumplimiento de las disposiciones contenidas en la convención colectiva.

Por otra parte, las condiciones y contenidos contemplados en una negociación colectiva adquieren, especial relevancia, para la persona trabajadora al constituirse en condiciones laborales estables y continuas a lo largo de la vigencia de la convención colectiva.

C.3. Derogatoria “in peius” de las protecciones establecidas por la legislación laboral por medio de la negociación colectiva

El Estado costarricense sostiene la posición que no es posible que de manera general las protecciones establecidas por la legislación puedan ser derogadas “in peius” por medio de la negociación colectiva. A nivel interno, la Procuraduría General de la República ha señalado la prevalencia de la Ley sobre la convención colectiva, como algo normal, en el tanto la segunda debe insertarse en el Ordenamiento jurídico general en un orden descendente, por así decirlo; o sea, subordinándose a la primera, que es la Ley de origen estatal.

En este sentido, se comparte el siguiente extracto de lo pronunciado por la Procuraduría General de la República:

“Ahora bien, es frecuente que entre los intérpretes del Derecho y, sobre todo entre algunos operadores jurídicos, se produzca una especie de deslumbramiento que les lleve a pensar que debe prevalecer la eficacia de los convenios (arts. 62 constitucional, 54, 55 y 712 del Código de Trabajo vigente[5]), incluso sobre las leyes ordinarias; lo cual es jurídicamente inadmisibile, porque en realidad el convenio colectivo es una norma que sólo



República de Costa Rica

tiene fuerza vinculante y despliega su eficacia en el campo de juego que la Ley señala, jamás al contrario. Véase que en nuestro ordenamiento jurídico la Ley no sólo es la configuradora del Estatuto de Personal en el empleo público (art. 191 constitucional), incluido en aquél el reconocimiento del derecho a la negociación de convenciones colectivas en las Administraciones Públicas (art. 112 inciso 5) de la Ley General de la Administración Pública –LGAP-, reforma introducida por la Reforma Procesal Laboral, No. 9343)[6], sino que también la Ley es la que configura este último derecho (arts. 688 y ss. del Código de Trabajo vigente). De modo que nuestro Ordenamiento Jurídico se limita a reconocer la existencia de las convenciones colectivas en el Sector Público y señala la obligatoriedad de lo acordado en ellas. Pero esto no implica atribuirle rango constitucional o de ley al contenido de ningún convenio, sino que este contenido deberá mantenerse dentro de la legalidad administrativa, pues son las leyes estatales las competentes para fijar la jerarquía de las fuentes jurídicas (art. 6 de la LGAP) y la ley aplicable a este respecto (art. 57 del Código de Trabajo vigente[7]) ha dispuesto que el convenio colectivo esté subordinado a las Leyes.

La jurisprudencia judicial ha sido clara y consistente en reconocer y advertir la supremacía de la Ley sobre la convención colectiva, como algo normal, en el tanto la segunda debe insertarse en el Ordenamiento jurídico general en un orden descendente, por así decirlo; o sea, subordinándose a la primera, que es la Ley de origen estatal y de carácter forzoso (Resolución No. 2004-00335 de las 09:40 hrs. del 7 de mayo de 2004, Sala Segunda); con lo que se quiere decir que las convenciones colectivas de trabajo quedan sujetas y limitadas por las leyes de orden público (Resolución No. 1355-96 de las 12:18 hrs. del 22 de marzo de 1996, Sala Constitucional). De ahí que la fuerza de ley les está conferida, en el tanto, las convenciones colectivas se hayan acordado conforme a la legislación (Resolución No. 783 de las 15:21 hrs. del 3 de junio de 2010, Sala Segunda). De lo cual se desprende una subordinación de éstas a la potestad legislativa del Estado que produce un precepto normativo de orden público, inderogable por esencia ante la simple iniciativa privada –art. 129 constitucional-, de modo que un convenio colectivo no puede dejar sin efecto normas de carácter imperativo (Resolución No. 2007-000213 de las 11:00 hrs. del 30 de marzo de 2007. Y en sentido similar, entre otras muchas, la Nos. 108 de las 09:40 hrs. del 12 de marzo de 2003, 2015-000399 de las 09:00 hrs. del 14 de abril de 2015, 2016-000011 de las 09:45 hrs. del 8 de enero de 2016 y 2016-000075 de las 09:45 hrs. del 27 de enero de 2016, todas de la Sala Segunda. No. 94-2013-I de las 13:00 hrs. del 28 de agosto de 2013, del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Primera. No. 18485 de las 18 horas 2 minutos del 19 de diciembre de 2007, Sala Constitucional). Y esto es así, porque en el Derecho laboral el pacto sólo puede decidir en aquellos aspectos no regulados por normas de orden público o normas



República de Costa Rica

imperativas dictadas por el legislador cuando se considera que hay campos de interés que ameriten imponer la voluntad del Estado en la negociación (arts. 1, 11, 14 a 17 del Código de Trabajo); casos en los que no rige en toda su extensión el principio de autonomía de la voluntad colectiva, porque esas leyes imperativas conducen a establecer, entre patrono y trabajador, ciertos principios o normas que se incorporan a la relación jurídica e imperan sobre la voluntad de las partes (Resolución No. 100 de las 10:40 hrs. del 29 de marzo de 1995, Sala Segunda).

Todo lo cual evidencia que la Ley opera en un doble canal: como instrumento que viene a configurar otra fuente de derecho menor: el convenio colectivo estatutario; con obligación de dotarle de un espacio material para que esta pueda ser real, existente y eficaz; y en segundo lugar, la Ley como fuente concurrente con el convenio colectivo, propia fuente de derecho que puede regular directamente la materia que regula el convenio estatutario o incluso reservarse para sí determinadas materias que quedan excluidas, por tanto, de la contratación colectiva; lo que implica que el convenio colectivo ha de adecuarse a lo establecido por la Ley.

No es dable entonces alegar la inmutabilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la Ley incluso aunque se trate de una norma estatal sobrevenida, puesto que en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse a la Ley, y no al contrario; máxime cuando está de por medio la indeclinable y permanente tarea del legislador de configurar, con carácter de orden público, el régimen jurídico aplicable a los funcionarios y empleados públicos (art. 191 constitucional), incluido el marco regulador en el que deberá ejercerse el derecho a celebrar convenciones colectivas, en especial en el Sector Público; sea con disposiciones normativas de distinta configuración imperativa, según explicamos; sea a través de normas imperativas, dispositivas o dispositivas que faculden o no el concurso de la autonomía colectiva; legislar al respecto es una competencia, general, permanente y disponible por entero del legislador, quien discrecionalmente puede optar por mantener o no dichas regulaciones[8].

De modo que, aunque los convenios colectivos en el Sector Público tienen fuerza vinculante entre las partes que los han suscrito y constituyen quizás la norma más directa y específica que regula las relaciones jurídico-laborales existentes entre ellas, lo cierto es que desde el punto de vista formal y material, en el sistema de fuentes del Derecho, está siempre supeditada a la Ley; la cual, como indiscutida fuente de derecho de mayor rango jerárquico que aquella otra, tiene capacidad permanente para, entre otras materias, regular las condiciones laborales y, por ende, se incorpora de forma automática al contrato de trabajo, pudiendo incluso tener, a diferencia de la convención colectiva, eficacia general.



República de Costa Rica

Por ello, en caso de conflicto, la Ley impone su primacía frente a la convención colectiva.

Por todo ello, aun cuando el principio de autonomía colectiva en la regulación de las relaciones de trabajo del sector público se inserta en los derechos de libertad sindical y de negociación colectiva; entendida esta última –con algún grado de estrechez conceptual- como el poder de regulación y ordenación consensuada de las relaciones laborales en su conjunto que se ha reconocido a los representantes de los trabajadores, con eficacia jurídica directa – fuerza de ley, a modo de norma especial - sobre los contratos individuales (arts. 54 y 55 del Código de Trabajo), lo cierto es que esa fuerza vinculante de los convenios no hace a éstos inmunes a lo establecido en la Ley, aunque ésta sea posterior a aquellos y altere su equilibrio interno, pues no es de ningún modo oponible aquel derecho de negociación colectiva y la fuerza vinculante de los convenios a la competencia normativa general del legislador, que es expresión de la voluntad popular en los sistemas democráticos y que no puede permanecer inerte o inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone, con independencia de su incidencia en situaciones jurídicas anteriores y en la producción de tratamientos diferenciados a través del tiempo (arts. 105 y 121 constitucional). Así que el convenio colectivo ha de adecuarse a lo previsto en las Leyes. Y en consecuencia, no hay derecho alguno a que lo establecido en el convenio colectivo permanezca inalterado y sea inmune a lo establecido en una ley posterior hasta el momento en que pierda vigencia; la existencia de convenciones colectivas no puede, de ningún modo, imposibilitar la producción de efectos dispuestos por las leyes y en la fecha prevista por las mismas; lo que equivaldría contradecir el mandato del ordinal 129 constitucional, desarrollado en los arts. 7 y 8 del Código Civil. Por tanto, es el convenio el que debe respetar y someterse a la ley y a las normas de mayor rango jerárquico y no al contrario, siendo constitucionalmente inaceptable que una ley no pueda entrar en vigor y producir los efectos programados en la fecha dispuesta por el legislador[9].”³⁷

C.4. Especificidades a considerar cuando son mujeres quienes ejercen estos derechos

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los **derechos humanos en beneficio de los gobernados, sean estos hombres o mujeres.**

³⁷ Criterio C-160-2019 del 10 de junio de 2019.



República de Costa Rica

Al respecto, la Constitución Política en su artículo 33 establece lo siguiente: *“Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”*.

No obstante, como fuera adelantado en la introducción del presente documento, uno de los elementos distintivos de la presente solicitud de opinión consultiva, es el interés de la CIDH en que la Corte IDH contemple y aborde la temática desde una perspectiva de género.

A pesar de que la participación laboral de las mujeres ha aumentado en la mayoría de los países de la región, aún persisten importantes desafíos respecto a la transversalización de la perspectiva de género, no solo en los mercados laborales sino además en las organizaciones sindicales.

Cabe recordar que, en términos generales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer define la discriminación contra la mujer como *“toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”*. Por su parte, en el ámbito interamericano, la Convención Belém do Pará señala que la violencia contra la mujer es *“una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres”* y reconoce que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho a ser libre de toda forma de discriminación.

Para el Estado costarricense, resulta indiscutible que, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, la obligación de incorporar la perspectiva de género en todas sus instituciones, políticas y acciones con el fin de garantizar la igualdad de trato, resulta fundamental en aras de evitar y erradicar toda forma de discriminación directa o indirecta hacia las mujeres, siendo además necesario tomar en especial consideración sus intereses y sus necesidades³⁸.

En razón de la naturaleza de los temas trazados por la CIDH, es importante recordar que, desde la fundación de la OIT en 1919, los principios que promueven los derechos de las mujeres en el trabajo y el alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres, han sido rectores. Como ha sido reconocido, *“la igualdad de género es una cuestión de justicia social y se funda en un enfoque basado en los derechos y la eficiencia económica. Cuando todos los actores de la sociedad pueden participar, hay muchas más probabilidades de lograr la*

³⁸ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Recomendación General No. 24, párr.12.



República de Costa Rica

justicia social y la eficiencia económica, así como el crecimiento económico y el desarrollo. Se han de determinar y salvar los obstáculos culturales, económicos y sociales a fin de lograr el respeto de los derechos humanos de la mujer. La discriminación por razón de sexo a menudo interactúa con otras formas de discriminación. Habría que establecer políticas y programas para hacer frente a las múltiples formas de discriminación contra la mujer”³⁹.

En cuanto al tema de la libertad sindical, existe un claro consenso desde la doctrina y la jurisprudencia comparada, en considerarla como un principio fundamental encaminado al libre ejercicio del derecho de los trabajadores y de los empleadores, sin distinción alguna, a organizarse con el propósito defender sus intereses.

Reconociendo su importancia y trascendencia, como un derecho humano y pilar de la democracia, debe reconocerse su contribución y aporte en la defensa de los y las trabajadores, de ahí que resulte fundamental que los sindicatos organicen activamente a las trabajadoras y que además, aumenten y refuercen su protagonismo y representación sindical, pasando de estar subrepresentadas a gozar de plenas posibilidades para negociar, discutir e incorporar intereses de género, teniendo además en especial consideración una actitud más receptiva con respecto a las mujeres y a la familia, siendo ilustrativo para lo anterior, el Convenio núm. 156 y la Recomendación núm. 165, instrumentos relativos a los trabajadores con responsabilidades familiares, en donde se hace referencia tanto a las mujeres como a los hombres con responsabilidades, procurando que no sean discriminados a raíz de ello.

En definitiva, si bien es altamente valioso que dentro de las propuestas sindicales se reafirmen los principios fundamentales de no discriminación y de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, las acciones no deben limitarse a ello y por el contrario es necesario evaluar y materializar tales aspiraciones.

Por último, no debe olvidarse que, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el empoderamiento de las mujeres y la promoción de la igualdad de género resulta medular para alcanzar el desarrollo sostenible. Como ha sido reconocido con anterioridad, poner fin a todas las formas de discriminación contra mujeres, no es solo un derecho humano, sino que además es la base necesaria para lograr un mundo pacífico, próspero y sostenible.

En este contexto, las partes al momento de negociar una convención colectiva pueden tomar en cuenta particularidades o situaciones que, por las condiciones o naturaleza del trabajo a realizar, requieran las mujeres para el disfrute pleno de los derechos humanos en el ámbito laboral.

³⁹ Conferencia Internacional del Trabajo, Actas Provisionales núm. 13, 98.^a reunión, Ginebra, 2009. Informe de la Comisión de la Igualdad de Género.



República de Costa Rica

Al respecto, el artículo 58 del Código de Trabajo dispone los aspectos que debe especificar la negociación colectiva dirigida a formalizar una convención colectiva, sin perjuicio de cualquier otra disposición o contenido que acuerden las partes. A saber.

ARTÍCULO 58.- En la convención colectiva se especificará todo lo relativo a:

- a) La intensidad y calidad del trabajo;*
 - b) La jornada de trabajo, los descansos y las vacaciones;*
 - c) Los salarios;*
 - d) Las profesiones, oficios, actividades y lugares que comprenda;*
 - e) La duración de la convención y el día en que comenzará a regir. Es entendido que no podrá fijarse su vigencia por un plazo menor de un año ni mayor de tres, pero que en cada ocasión se prorrogará automáticamente durante un período igual al estipulado, si ninguna de las partes la denuncia con un mes de anticipación al respectivo vencimiento. Cuando la denuncia la hicieren los trabajadores, deberán representar por lo menos el sesenta por ciento de la totalidad de los miembros que tenían el sindicato o sindicatos que la hubieren celebrado; y cuando la formulen los patronos, éstos deberán en ese momento tener trabajando por lo menos igual porcentaje de los afectados por la convención.
Copia de dicha denuncia debe hacerse llegar a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social antes de que se inicie el transcurso del mes a que alude el párrafo anterior;*
 - f) Las demás estipulaciones legales en que convengan las partes. 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, y*
 - g) El lugar y fecha de la celebración de la convención y las firmas de las partes o de los representantes de éstas.*
- (Los nombres fueron así reformados por las Leyes No. 3372 del 6 de agosto de 1964 y No. 5089 del 18 de octubre de 1972.).*

D. A la luz de los artículos 13, 15 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, IV y XXI de la Declaración Americana y 8.1 del Protocolo de San Salvador

D.1. Relación entre la libertad sindical, libertad de expresión, el derecho a huelga y el derecho a reunión



República de Costa Rica

El Comité de Libertad Sindical de la OIT hace en sus decisiones una aproximación alrededor de esta relación de derechos, que puede ser un punto de partida para su efectiva vigencia:

“La libertad de opinión y expresión constituye una de las libertades civiles básicas, esenciales para la normal expresión de los derechos sindicales”

“El ejercicio pleno de los derechos sindicales requiere la existencia de una corriente libre de informaciones, opiniones e ideas y, con este fin, tanto los trabajadores y los empleadores como sus organizaciones deberían disfrutar de libertad de opinión y de expresión en sus reuniones, publicaciones y otras actividades sindicales. No obstante, en la expresión de sus opiniones, estas organizaciones sindicales no deberían sobrepasar los límites admisibles de la polémica y deberían abstenerse de excesos de lenguaje”⁴⁰.

En sentido similar, la Sala Constitucional se ha pronunciado en relación con la doctrina de la libertad de expresión, que se manifiesta en una pluralidad de formas para convertirse en un presupuesto para el ejercicio de otras libertades:

“IV.- De la Libertad de Expresión. La doctrina caracteriza a la libertad de expresión como una libertad presupuesto del ejercicio de otras libertades, que opera como legitimadora del funcionamiento del sistema democrático y de la eficacia de sus instituciones y que jurídicamente adopta pluralidad de formas. La vinculación más clara se da con la libertad de pensamiento, que es la condición previa e indispensable para la existencia de la libertad de expresión. En ejercicio de ambas libertades, el individuo puede escoger o elaborar las respuestas que pretende dar a todas aquellas cuestiones que le plantea la conducción de su vida en sociedad, de conformar a estas respuestas sus actos y, comunicar a los demás aquello que considera verdadero, sin censura previa. El ámbito de acción de esas libertades es muy amplio, pues comprende las manifestaciones de los individuos sobre política, religión, ética, técnica, ciencia, arte, economía, etc. La libertad de expresión, entonces, implica la posibilidad de que el sujeto transmita sus pensamientos (ideas, voliciones, sentimientos), y comprende la libertad de creación artística o literaria, la libertad de palabra, la libre expresión cinematográfica y también las manifestaciones vertidas por medio de la prensa escrita, la radio y la televisión, en tanto son medios de difusión de ideas. Así también, de la libertad de

⁴⁰ Párrafos 233 y 236 de la Sexta Edición 2018 de la Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical. https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/WCMS_635185/lang--es/index.htm



República de Costa Rica

*expresión se infiere el derecho de dar y recibir información y el derecho a comunicar con propósito diverso ya sea económico, político, recreativo, profesional, etc., sin que se impongan medidas restrictivas que resulten irrazonables. La libertad de expresión no sólo protege al individuo aislado, sino las relaciones entre los miembros de la sociedad y es por ello que tiene una gran trascendencia, ya que contribuye a la formación de la opinión pública. Es a su vez presupuesto de la libertad de prensa y de la libertad de información, pues de la libertad de expresión derivaron en sucesión histórica la libertad de prensa (o de escritos periódicos dirigidos al público en general) y la libertad de información, que es como hoy día se denomina a la libertad de expresión concretada en los medios de comunicación social”*⁴¹ (El subrayado no es del original).

D.2. Consecuencia jurídica de esta relación sobre los contenidos del derecho al trabajo y a sus condiciones justas y equitativas a la luz de los artículos 26 de la Convención Americana, XIV de la Declaración Americana, 6 y 7 del Protocolo de San Salvador y los principios y derechos fundamentales en el trabajo

Dentro de las consecuencias jurídicas de esa relación sobre los contenidos del derecho al trabajo y a sus condiciones justas y equitativas y los principios y derechos fundamentales en el trabajo se encuentran el disfrute que debe garantizarse a todas las personas de las disposiciones laborales mínimas en los centros de trabajo, sea del sector privado o público, como lo son: el derecho al trabajo, salario mínimo, jornada de trabajo, descanso semanal, derecho sindicación, negociación colectiva, paro y huelga, higiene y seguridad en el trabajo, no discriminación, eliminación de trabajo forzoso y obligatorio, edad mínima para el trabajo, jurisdicción del trabajo y seguro de salud y seguro contra riesgos del trabajo, entre otros.

En el caso de Costa Rica, estas garantías que están contempladas en el Pacto de San Salvador están debidamente reguladas a través de una amplia gama normativa, encabezada por la Constitución Política⁴², los convenios internacionales del trabajo de la OIT aprobados y ratificados, otros instrumentos de derechos humanos, Código de Trabajo, leyes especiales dirigidas a personas con discapacidad y personas con VIH/SIDA, leyes de seguridad social, entre otras disposiciones⁴³.

⁴¹ Sentencia n.º2000-08196.

⁴² Ver en Constitución Política, artículo número 7, 20, 25, 27, 30, 33, 56 al 74, cuyo enlace oficial es: http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC

⁴³ Las normas jurídicas están disponibles en la plataforma pública denominada “Sistema Costarricense de Información Jurídica”, cuyo enlace web es: <http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/pj/scij/>



República de Costa Rica

Existen otras disposiciones constitucionales que refieren a la libertad de petición de información ante cualquier funcionario público o entidad estatal, el acceso a la información de carácter pública y el derecho a pronta resolución. Lo anterior contextualiza que las entidades del Estado deban generar y facilitar información sobre la materia y asuntos que las leyes les confieren. Un ejemplo de lo anterior es la creación del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, cuya actividad estadística es de interés público, con el propósito de producir y difundir estadísticas fidedignas y oportunas de la realidad nacional.

La Sala Constitucional ha brindado especial atención a la progresividad de los derechos fundamentales y en este sentido ha dispuesto que *“El legislador constituido al desarrollar los derechos fundamentales debe velar por su progresiva intensificación y extensión de su eficacia y, en general, por su plena efectividad, para evitar cualquier regulación regresiva y restrictiva. La garantía de la progresiva efectividad de los Derechos Fundamentales se encuentra plasmada de forma clara y precisa en varios instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en su artículo 28 preceptúa que “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos” y, para el caso de los Derechos económicos, sociales y culturales, el ordinal 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económico y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales (...)”. Este Tribunal Constitucional tiene la misión atribuida por la propia norma fundamental de optimizar los derechos fundamentales procurando que cobren realidad y efectividad a través de una hermenéutica expansiva y extensiva de su contenido y modos de ejercicio y, sobre todo, dándole preferencia a las interpretaciones de éstos que procuren su eficacia más fuerte. Esta Sala Constitucional es la llamada a custodiar y tutelar los Derechos Fundamentales, puesto que, sin tutela judicial o garantías procesales no hay derechos fundamentales. Debe tomarse en consideración que en el contexto del Estado Social y Democrático de Derecho, las administraciones públicas lejos de cumplir un rol pasivo o de limitación tendente a propiciar, única y exclusivamente, el ejercicio individual de los derechos fundamentales, tienen un deber prestacional y asistencial en aras de procurarle a todas las personas que conforman la comunidad una esfera vital mínima y, desde luego, de erradicar todos los obstáculos e impedimentos para el logro de una igualdad real y efectiva entre éstas. Ese deber les impone a los órganos y entes públicos que componen la organización administrativa prestar, según los principios de la igualdad, universalidad, continuidad, eficiencia y eficacia, una serie de servicios públicos indeclinables y, por consiguiente, asumir una actitud positiva y proactiva frente a los administrados. Bajo esta inteligencia, en la medida que los destinos tributarios específicos estén orientados a*



República de Costa Rica

desarrollar, fortalecer y actuar los derechos fundamentales, sobre todo los de prestación, resultan sustancialmente conformes con el Derecho de la Constitución. (...)⁴⁴.

D.3. Especificidades en el caso de las mujeres

En adición a las consideraciones señaladas en el apartado C.4. de este documento, el Estado costarricense hace referencia a la ley N°. 8901 del 18 de noviembre de 2010⁴⁵, denominada “*Porcentaje mínimo de mujeres que deben integrar las Directivas de Asociaciones, Sindicatos y Asociaciones Solidaristas*”.

Esta iniciativa legislativa, constituye una medida de acción afirmativa, sustentada en la promoción de una mayor participación de la mujer en todos los campos de la vida social, establecida principalmente, por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos en materia de paridad de género.

La Sala Constitucional, mediante resolución N° 4630 del 02 de abril de 2014, estableció que la Ley núm.8901 no es inconstitucional siempre que se interprete que, los Órganos Directivos de las Asociaciones Civiles, Asociaciones Solidaristas, Asociaciones Comunales y Sindicatos, deben estar integrados respetando la paridad de género, de forma progresiva y siempre que ello sea posible conforme a la libertad ideológica, el derecho de asociación y según la conformación fáctica y proporcional que cada uno de los géneros lo permita en la asociación en cuestión.

Dicha resolución dispone lo siguiente:

“... III. LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR LA REPRESENTACIÓN PARITARIA NO ES PER SE INCONSTITUCIONAL. Indudablemente la Ley de Porcentaje Mínimo impone una regulación a las asociaciones civiles, solidaristas, de desarrollo comunal y a los sindicatos. Esta obligación consiste en el deber de asegurar que la conformación de sus órganos de gobierno – juntas directivas o consejos directivos – respete el denominado principio paritario. Ciertamente esa regulación no es, en sí misma, inconstitucional. En efecto, la igualdad constituye un principio y valor esencial de nuestro Derecho de la Constitución. Al respecto, conviene citar el voto de la Sala Constitucional N.º 8559-2001 de las 15:36 horas del 28 de agosto de 2001, reiterado por el voto N.º

⁴⁴Voto 1234-2006 de las 9:47 horas del 8 de febrero de 2006. Ver: <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-344342>

⁴⁵ Rige a partir del 27 de diciembre de 2010.



República de Costa Rica

15844-2010 de las 10:11 del 24 de setiembre de 2010: La trascendencia del principio de igualdad no puede ser soslayada. En nuestro Derecho Constitucional Histórico, el principio de igualdad tiene un carácter fundacional y constituye un valor esencial de nuestro sistema de gobierno. Desde la promulgación de la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica en 1825, nuestras Constituciones han establecido una prohibición que impide a la Ley prescribir discriminaciones arbitrarias y odiosas, u otorgar privilegios o prerrogativas personales. En todo caso, debe acotarse que la vigencia del principio de igualdad constituye un presupuesto necesario y básico de la democracia. Ergo, debe contarse a la igualdad entre los valores fundamentales que ordenan el sistema político democrático de la República, el cual se encuentra consagrado en el numeral 1 constitucional (CPCR). (Sobre la igualdad como presupuesto de la Democracia ver: BOLAÑOS BARQUERO, ARLETTE. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS EN LOS DEBATES ELECTORALES. En Revista de Derecho Electoral N.º 8, primer semestre 2009.) También debe constatar que este principio de igualdad se encuentra además protegido en los numerales 2, 3, 4 y 9 de la Constitución. Normas que establecen, de un lado, una clara prohibición que impide otorgar privilegios particulares a ninguna persona y que de otro extremo, garantizan amplia y equitativa participación en la vida pública a todas las personas que conformen el cuerpo soberano. Esto al establecer que la soberanía reside exclusivamente en la Nación y que el Gobierno de la República es participativo. Por supuesto, no debe obviarse que la Ley Fundamental de 1949 consagra explícitamente una garantía individual a la igualdad como derecho fundamental: “ARTÍCULO 33.- Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.” Al respecto, deben hacerse dos observaciones del mayor interés. Primero, que el numeral 33 impone a los Poderes Públicos un deber de garantizar un trato equitativo ante la Ley, y segundo que el mismo numeral 33 prohíbe establecer y practicar cualquier forma de discriminación contraria a la dignidad humana”⁴⁶.

Sobre el mismo tema, la Procuraduría General de la República ha reseñado lo siguiente, en armonía con lo dispuesto en la legislación nacional:

E. De la paridad de género en la legislación costarricense.

⁴⁶ Voto 04630-2014 de las 16:00 del 2 de abril de 2014. Ver: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-616062>



República de Costa Rica

Nuestro país ha promulgado una serie de cuerpos normativos con fin de cumplir la normativa internacional vigente en materia de paridad género, complementados por un desarrollo jurisprudencial.

Como fuera ya señalado, la Constitución Política en su artículo 33 establece lo siguiente: *“Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”*.

En el mismo orden de ideas, el Código Electoral impone a los partidos políticos obligaciones tendientes a promover la participación de la mujer en el campo político electoral, entre ellas la dispuesta en el artículo 58 inciso n), y la contenida en el último párrafo del artículo 60.

De la misma manera y como parte del compromiso adquirido por el Estado Costarricense de adoptar la medidas tendientes a erradicar la discriminación de la mujer y promover su participación activa en diferentes ámbitos de la sociedad, conforme lo dispuesto en la citada Convención, el legislador mediante la Ley N.º 7142, Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, de 8 de marzo de 1990, incorporó al ordenamiento jurídico patrio aquellos principios que la inspiraron. En este sentido, el artículo 1º de la ley anteriormente indicada dispone lo siguiente: *“Es obligación del Estado promover y garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los campos político, económico, social y cultural”*; lo cual estableció un marco general que incluía la obligación de un trato igualitario en el acceso al ejercicio de cargos públicos.

En cuanto a los derechos políticos de la mujer y sus derechos para ejercer cargos públicos, el artículo 5 de la ley precitada dispone: *“ARTÍCULO 5.-Los partidos políticos incluirán en sus estatutos, mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales. Asimismo, los estatutos a que se refiere el párrafo anterior, deberán contener mecanismos eficaces que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en los viceministerios, oficialías mayores, direcciones generales de órganos estatales, así como en juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias de instituciones descentralizadas”*.

Por su parte, en el año 2010 el Estado costarricense promulgó la Ley N.º 8901 publicada el 27 de diciembre de 2010, denominada “Ley de Porcentaje Mínimo de Mujeres que deben integrar las Directivas de Asociaciones, Sindicatos y Asociaciones Solidaristas”. En dicha norma se estableció el porcentaje mínimo de participación de mujeres en estos cargos y reformó los artículos 10 de la Ley de Asociaciones (N.º 218, de 8 de agosto de 1939), el Artículo 42 de la Ley de Asociaciones Solidaristas (N.º 6970, de 7 de noviembre de 1984),



República de Costa Rica

los artículos 345, 347 y 358 del Código de Trabajo y el artículo 21 de la Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad (No. 3859, de 7 de abril de 1967)⁴⁷.”

F. Aplicación del derecho de las mujeres a ser libre de toda forma de discriminación y violencia de acuerdo con los artículos 4.f y 6.a de la Convención Belem do Pará, 1.1 y 24 de la Convención Americana, 3 del Protocolo de San Salvador y II de la Declaración Americana en la interpretación del contenido jurídico de la libertad sindical y los derechos a la negociación colectiva y huelga

Tomando en cuenta la condición de vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres en algunos de los ámbitos de su participación en la sociedad, el Estado costarricense muestra algunas referencias de la manera cómo aplica el derecho de las mujeres a ser libres de toda forma de discriminación, con base en distintos instrumentos internacionales, así como legislación interna.

Sobre el particular, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, mediante Resolución N° 00466-2016 de 18 de mayo de 2016⁴⁸, al analizar el despido de una mujer trabajadora embarazada, resolvió lo siguiente:

III.- EL DESPIDO DE LA MUJER EN ESTADO DE EMBARAZO: De previo al análisis de fondo, es necesario considerar el criterio que ha sostenido esta Sala en relación al fuero especial de protección que goza la trabajadora embarazada y/o en período de lactancia. El artículo 94 del Código de Trabajo prohíbe al empleador/a despedir a la trabajadora que esté en período de embarazo o de lactancia, salvo que haya incurrido en falta grave a los deberes del contrato de trabajo o en las causales legalmente establecidas, en cuyo caso deberá gestionar el despido ante la Dirección Nacional y la Inspección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Este mismo artículo dispone que “Para gozar de la protección que aquí se establece, la trabajadora deberá darle aviso de su estado al empleador, y aportar certificación médica o constancia de la Caja Costarricense de Seguro Social”. Esa norma desarrolla el contenido del numeral 51 de la Constitución Política, en cuanto ordena una especial protección a las madres y a los niños y niñas. El despido de la mujer embarazada también es contrario a lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución Política y en la Ley n° 8107 de 18 de julio de 2001, en cuanto subyace una discriminación

⁴⁷ OJ-056-2017 Ver:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=19908&strTipM=T

⁴⁸ Ver en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-666254>



República de Costa Rica

por género, la que está prohibida por esa normativa, que adicionó el Título XI del Código de Trabajo (artículos 618 y 624). La norma tiene sustento en el artículo 51 constitucional, en el artículo XII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que dice “Toda mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección cuidado y ayuda especiales”; en el artículo 3 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), que prohíbe la discriminación por sexo, íntimamente ligada a la discriminación por embarazo y al Convenio 111, artículos 1 y 2 de la Organización Internacional de Trabajo, ratificado por Costa Rica el 1° de marzo de 1962; en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de la ONU, y en la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) y su protocolo facultativo. La Sala, en múltiples ocasiones, ha destacado que las trabajadoras embarazadas están protegidas por un fuero especial que constituye una clara excepción al régimen general de libre despido, propio del sector privado. Se presupone la naturaleza discriminatoria de los despidos injustificados de las mujeres en estado de gestación-presunción iuris tantum; y que le corresponda al patrono probar, a ciencia cierta, que se trata de un despido objetivo debidamente autorizado por el órgano competente. En otras palabras, la normativa aplicable, reconoce la existencia de actos y comportamientos “objetivamente discriminatorios” que, por eso mismo, son ilícitos. La intención de discriminar por razón de sexo pierde así toda importancia, desplazándose la relevancia jurídica de aquellos a su efecto pre judicial. De ahí que, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer (Convención Belén do Pará), ratificada por Costa Rica, en su Preámbulo, indique la preocupación “...al comprobar que a pesar de estos diversos instrumentos (se refiere a las resoluciones, declaraciones y recomendaciones aprobadas por las Naciones Unidas y los organismos especializados para favorecer la igualdad de derechos entre el hombre y la mujer), las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones...” y tiene presente “...la importancia social de la maternidad...” y “... que el papel de la mujer en la procreación no debe ser causa de discriminación...”. Esa discriminación la define como “...toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural, civil y en cualquier esfera”. Por ello el artículo 11, párrafo 2, ibídem, establece que la finalidad de “...la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin



República de Costa Rica

pérdidas del empleo previo, la antigüedad o los beneficios sociales...” es “...impedir la discriminación contra la mujer por razones de embarazo o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar...”. El párrafo 3, de ese mismo numeral, compromete a los Estados parte a examinar, a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos, la legislación protectora relacionada con este tema y a revisarla, derogarla o ampliarla, según corresponda. En concordancia con esos parámetros y siguiendo la evolución que el derecho antidiscriminatorio tiene, es preciso que las labores de interpretación y aplicación del fuero de comentario no obstaculicen el otorgamiento de la protección legal (en este mismo sentido puede consultarse los votos nos. 00528, de 9:20 horas, de 1 de noviembre de 2002 y el 00117, de 15:30 horas, de 14 de marzo de 2003).

Por otro lado, la Ley de Reforma Procesal laboral, Ley N° 9343 de repetida cita, concretamente el Título Octavo denominado “Prohibición de discriminar”, establece un régimen de no discriminación en favor de las personas trabajadoras en el ámbito laboral, mediante el establecimiento de un procedimiento sumarísimo, previo a la sanción.

Este proceso se denomina “amparo laboral” y regula la prohibición de toda discriminación por motivos de edad, etnia, sexo, religión, raza, orientación sexual, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, discapacidad, afiliación sindical, situación económica y cualquier otra forma de análoga de discriminación (art. 404 al 410).

A través de este proceso, la autoridad juzgadora puede ordenar la reinstalación de la persona trabajadora con el pleno goce de sus derechos, y dispone que “todo trabajador en el ejercicio de sus funciones relativas a reclutamiento, selección, nombramiento, movimientos de personal o de cualquier otra forma incurra en discriminación en los términos de este título, incurrirá en falta grave”, es decir, que podrá ser despedido sin responsabilidad patronal (art. 410).

Ese procedimiento permite dictar una resolución previa para suspender los efectos del acto y la persona podría reinstalarse a su puesto provisionalmente, previo al acto final de sentencia de la demanda.

En el caso de personas trabajadoras sindicalizadas, incluida mujeres, que, en virtud de algún fuero especial, incluido el fuero sindical, gocen de estabilidad en su empleo, la misma Ley N° 9343, prevé un procedimiento especial previsto en los artículos 540 y siguientes.

Por su parte, la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, aplica el "Programa de Trabajo Decente" (PTD) en sus intervenciones en



República de Costa Rica

los centros de trabajo, que prioriza una gama muy amplia de normas laborales, entre ellas la Equidad de género/ No Discriminación.

Así pues, esa dependencia realiza inspecciones en los centros de trabajo con Enfoque de Género, con el objetivo de identificar, prevenir y fiscalizar tratos diferenciados entre hombres y mujeres en la relación laboral, tales como discriminación: en el proceso de contratación, de otorgamiento de incentivos y de otorgamiento de oportunidades (capacitación, becas, permisos, participación en la toma de decisiones), diferencias salariales (brecha salarial), despido por embarazo, lactancia, hostigamiento sexual, entre otras.

Así pues, no solamente las autoridades administrativas o judiciales están llamados a cumplir lo dispuesto en la legislación laboral, sino también los empleadores y trabajadores están obligados a observar sus disposiciones.

De tal suerte y dentro de una buena técnica jurídica, la política y la práctica administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social han encontrado siempre su inspiración en los principios cristianos de justicia social y al amparo de todo el marco normativo que rige la materia.

F.1. Alcance de las obligaciones de los Estados sobre las garantías específicas que se desprenden a la luz de los artículos 1.1, 2 y 26 de la Convención Americana y los artículos 2.b, 3 y 5 de la Convención Belém do Pará ante prácticas de discriminación o violencia en el trabajo basadas en el género, que obstaculizan el ejercicio de dichos derechos por parte de las mujeres

El Estado costarricense estima que el alcance de estas obligaciones, corresponde al disfrute de los derechos y libertades enunciadas en los instrumentos internacionales de interés, por parte de todas las personas trabajadoras, bajo el principio de su desarrollo progresivo.

Sobre el alcance de esa protección, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en Resolución N° 10981-2019 de 14 de junio de 2019, dictaminó lo siguiente:

“Ciertamente, la tutela de la Sala Constitucional, en tratándose de la materia laboral, deriva de la aplicación del Título V, Capítulo Único, de la Constitución Política, denominado Derechos y Garantías Sociales. Es allí, donde encuentran protección constitucional, por medio del recurso de amparo, el derecho al trabajo, al salario mínimo, a la jornada laboral, al descanso semanal, a vacaciones anuales remuneradas, a la libre sindicalización, al derecho de huelga, a la celebración de convenciones colectivas de trabajo, entre otros; todo ello, con ocasión del trabajo. Sin embargo, bajo una nueva ponderación, dada



República de Costa Rica

la promulgación de la Reforma Procesal Laboral, Ley N° 9343 de 25 de enero de 2016, vigente desde el 25 de julio de 2017, esta Sala considera que ahora todos los reclamos relacionados con esos derechos laborales, derivados de un fuero especial (por razones de edad, etnia, sexo, religión, raza, orientación sexual, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, discapacidad, afiliación sindical, situación económica, así como cualquier otra causal discriminatoria contraria a la dignidad humana), tienen un cauce procesal expedito y célere, por medio de un proceso sumarísimo y una jurisdicción plenaria y universal, para su correcto conocimiento y resolución, en procura de una adecuada protección de esos derechos y situaciones jurídicas sustanciales, con asidero en el ordenamiento jurídico infra constitucional, que tiene una relación indirecta con los derechos fundamentales y el Derecho de la Constitución. Iguales razones caben aplicar para las personas servidoras del Estado, respecto del procedimiento ante el Tribunal de Servicio Civil que les garantiza el ordenamiento jurídico, así como las demás personas trabajadoras del Sector Público para la tutela del debido proceso o fueros semejantes a que tengan derecho de acuerdo con el ordenamiento constitucional o legal. En fin, el proceso sumarísimo será de aplicación, tanto del sector público como del privado, en virtud de un fuero especial, con goce de estabilidad en el empleo o de procedimientos especiales para su tutela, con motivo del despido o de cualquier otra medida disciplinaria o discriminatoria, por violación de fueros especiales de protección o de procedimientos, autorizaciones y formalidades a que tienen derecho, las mujeres en estado de embarazo o periodo de lactancia, las personas trabajadoras adolescentes, las personas cubiertas por el artículo 367, del Código de Trabajo, las personas denunciantes de hostigamiento sexual, las personas trabajadoras indicadas en el artículo 620, y en fin, de quienes gocen de algún fuero semejante mediante ley, normas especiales o instrumentos colectivos de trabajo. Esta nueva legislación incorpora, en el ordenamiento jurídico, una serie de novedosos mecanismos procesales: como plazos más cortos para la realización de los actos procesales, una tutela jurisdiccional más eficaz, asistencia legal gratuita, implementa la oralidad en los procedimientos; y, como consecuencia, incluye los sub-principios de concentración, inmediatez y celeridad, tasa de forma expresa las situaciones en las que cabe ejercer los medios de impugnación, entre otros institutos, todo lo cual tiende a la realización de una eficaz tutela judicial en materia laboral, como garantía de protección de los derechos laborales constitucionales, dadas las nuevas características de simplicidad, celeridad y prontitud de los procesos laborales, lo que constituye una mayor garantía para la efectiva protección de las situaciones jurídicas sustanciales que involucren aspectos laborales y en las que, para su debida tutela, se requiera recabar elementos probatorios o zanjar cuestiones de mera legalidad. De modo, que las pretensiones deducidas en este



República de Costa Rica

recurso de amparo, son propias de ser conocidas a través de los nuevos mecanismos procesales que prevé la citada Reforma Procesal Laboral o, en su caso, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, de conformidad con lo resuelto por esta Sala en la Sentencia N° 2008-002545 de las 8:55 horas del 22 de febrero de 2008, motivo por el cual, lo procedente es rechazar de plano el recurso y remitir a la parte interesada a la jurisdicción competente, para que sea allí donde reciba, en forma plena, la tutela judicial que pretende.”

En este contexto, se considera que el alcance de las obligaciones adquiridas frente al derecho humano de no discriminar, siendo el caso de prácticas de discriminación o violencia en el trabajo basadas en el género, consiste en brindar la debida protección contra esas prácticas discriminatorias y el brindar garantías consagradas en los instrumento regionales e internacionales sobre derechos humanos.

Como referencia, en Costa Rica, desde la década de los años noventa, se han promulgado una serie de leyes para combatir la no discriminación, entre las principales destacan:

1. Ley 7142 de 8 de marzo de 1980, relativa a la Ley de promoción de la igualdad social de la mujer.
2. Ley 7476 del 03 de febrero de 1995 contra el hostigamiento sexual en el empleo y en la docencia.
3. Ley 7600 del 02 de mayo de 1996 relativa a la Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.
4. Ley 9343 del 25 de enero de 2016⁴⁹, relativa a la Reforma procesal laboral

En resumen, estas normas procuran prevenir la discriminación en el empleo y la ocupación de las mujeres. Por ejemplo, la Ley N° 7142 tiene como finalidad que los Poderes de la República e instituciones del Estado velen porque la mujer no sufra discriminación alguna por razón de su género y que goce de iguales derechos que los hombres, cualquiera que sea su estado civil, en toda esfera política, económica, social y cultural, conforme la "*Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*", de las Naciones Unidas, ratificada por Costa Rica en la ley No. 6968 del 2 de octubre de 1984.

La Ley N° 7476, tiene como finalidad prohibir y sancionar el acoso u hostigamiento sexual como práctica discriminatoria por razón del sexo, contra la dignidad de la mujer y del hombre en las relaciones laborales y de docencia.

⁴⁹ Rige el 26 de junio de 2017.



República de Costa Rica

Por otra parte, la Ley N° 7600, establece actos discriminatorios en el empleo, cuando los requisitos para contratar una persona con discapacidad, no estén adaptados y accesibles, para cualquier condición de discapacidad; asimismo cuando no se le faciliten todos los materiales para que se realicen las tareas en igualdad de oportunidades.

Finalmente, en relación a la Ley N° 9343 se establece la prohibición de toda discriminación señalada en el apartado anterior, por motivos de edad, etnia, sexo, religión, raza, orientación sexual, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, discapacidad, afiliación sindical, situación económica y cualquier otra forma de análoga de discriminación (art. 404 al 410)

G. Rol de los Estados para proteger la libertad de funcionamiento y autonomía de los sindicatos en el marco de los artículos 26 de la Convención Americana, XXII de la Declaración Americana y 8.1.a del Protocolo de San Salvador y garantizar la participación efectiva de las mujeres como integrantes y lideresas sindicales en cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación

El rol de los Estados para proteger la libertad de funcionamiento y autonomía de los sindicatos en el marco de los instrumentos en cuestión, se sustenta en garantizar una efectiva protección al derecho humano fundamental de libertad sindical, a través de la puesta en práctica de mecanismos seguros para su tutela y garantizar la participación efectiva de las mujeres como integrantes y lideresas sindicales en cumplimiento del principio de igualdad y no discriminación.

Sobre este particular, el Estado costarricense comparte lo que al efecto ha resuelto la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en resolución N°. 01685-2018 de las 12:00 horas del 12 de octubre de 2018⁵⁰, al analizar un caso despido discriminatorio de una persona trabajadora por filiación sindical. Así, la Sala dijo:

"III.- SOBRE LA LIBERTAD SINDICAL. (...) La protección de las personas afiliadas a organizaciones sindicales, contra prácticas desleales en razón de su afiliación, se encuentra ampliamente regulada, tanto a nivel nacional como internacional, pues forma parte de la protección al derecho humano de libertad sindical. De conformidad con el artículo 60 de la Constitución Política, las personas trabajadoras y las empleadoras tienen derecho a sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y de conservar beneficios económicos, sociales o profesionales. La Organización Internacional del Trabajo ha adoptado convenios que obligan a los Estados a reconocer ese derecho y a poner

⁵⁰ <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0005-860600>



República de Costa Rica

en práctica mecanismos efectivos para su tutela. Al amparo del artículo 7 de la Constitución Política, dichos convenios tienen autoridad superior a la ley ordinaria e incluso, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional en la materia, podrían estar por encima de la Constitución cuando contengan mayor protección de los derechos fundamentales que ésta. Así, el artículo 11 del Convenio 87, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, ratificado por Costa Rica por Ley número 2561, del 11 de mayo de 1960, obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar, a aquellas personas, el libre ejercicio del derecho de sindicación. Seguidamente, el Convenio 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, en su artículo 1 dispone que las personas trabajadoras deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación, tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo. El punto b), del inciso 2) de ese numeral, califica como un acto típicamente discriminatorio, el despido de una persona trabajadora, causarle perjuicio de cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o por su participación en actividades sindicales. Tal y como lo señaló la Sala Constitucional en su voto número 5000-93 de las 10:09 horas del 8 de octubre de 1993, se trata de un fuero especial en beneficio tanto de representantes sindicales como de personas trabajadoras a quienes se inquiete de cualquier manera por su pertenencia a una organización sindical. Respecto a ellas, textualmente señaló: “Aunque hasta el momento se ha venido considerando la situación de los representantes de los trabajadores, sindicalizados o no, cabe decir que con igual sustento normativo y con igual criterio debe resolverse el despido de los simples trabajadores cuando la causal, expresa o tácita, sea su pertenencia a una asociación o sindicato, porque ello también viola sus derechos fundamentales, vale decir que la vinculación a dichas organizaciones, como simples afiliados, pone en juego valores superiores de convivencia y armonía social y laboral...”. A partir de ese voto, la jurisprudencia constitucional, así como la de esta Sala, ha sido uniforme en garantizar la tutela del derecho de sindicación respecto de cualquier acto que tienda a menoscabar los derechos sindicales de la persona trabajadora, con independencia de que ésta tenga o no la condición de representante. En este sentido, el artículo 404 del Código de Trabajo establece: “Artículo 404.- Se prohíbe toda discriminación en el trabajo por razones de edad, etnia, sexo, religión, raza, orientación sexual, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, discapacidad, afiliación sindical, situación económica o cualquier otra forma análoga de discriminación.” (el resaltado no es del original). En este mismo sentido, el numeral 406 contempla la prohibición de despedir a las personas en virtud de alguna de las razones recién enumeradas. Así las cosas, procede valorar la conducta de la demandada con ocasión del despido de quien figura como parte



República de Costa Rica

demandante a fin de determinar si, en efecto, se utilizó el despido amparado en una supuesta causal objetiva o como arma de lucha antisindical violentando un derecho humano fundamental... Esto en tanto, si el despido se declara nulo, significa que fue realizado de manera discriminatoria y en quebranto de las prohibiciones establecidas por los numerales 404 y 406 mencionados en el considerando anterior. Además de esto, el numeral 410 párrafo 1 dispone: “Artículo 410.- Los empleadores o las empleadoras a quienes se les compruebe haber cesado a personas trabajadoras, por cualquiera de los motivos de discriminación antes indicados, deberán reinstalarlas en su trabajo, con el pleno goce de sus derechos y las consecuencias previstas para la sentencia de reinstalación.”. De esta manera, la reinstalación es una consecuencia legal de haberse determinado la existencia de algún tipo de discriminación...”

En este mismo sentido, el Comité de Libertad Sindical de la OIT dijo:

“Una disposición que excluya la pertenencia a un sindicato es incompatible con los principios de la libertad sindical, dado que ella priva al interesado de afiliarse a la organización de su elección. Además, ella podría incitar a la realización de actos de discriminación antisindicalista en la medida que el despido de un trabajador afiliado a un sindicato le impediría continuar ejerciendo actividades en el seno de su organización”⁵¹.

G.1. División de responsabilidades familiares entre hombres y mujeres en estos contextos

El Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares (número 156) de la OIT, aprobado por Costa Rica mediante Ley 9608 del 14 de setiembre de 2018, tiene la característica que complementa los instrumentos adoptados por la OIT en materia de no discriminación en el empleo y ocupación; Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm.100) y el Convenio sobre la igualdad de trato en la ocupación y el empleo (C. 111) aprobados por Costa Rica.⁵²

No obstante, estos dos instrumentos internacionales, que han sido calificados como fundamentales de la OIT, no hacen referencia expresa a los trabajadores con

⁵¹ Punto 410 de la Recopilación de Decisiones del Comité de Libertad Sindical, Sexta Edición 2018. https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/freedom-of-association/WCMS_635185/lang--es/index.htm

⁵² Ley N°. 9608 del 14 de setiembre de 2018. Ver: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=87719&nValor3=0&strTipM=TC



República de Costa Rica

responsabilidades familiares, quienes se han visto enfrentados a diferencias de trato y menores posibilidades de integración al mercado de trabajo.

El espíritu del convenio núm. 156 comprende el hecho de que todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.

De tal suerte, que dentro de los aspectos a considerar que tiene la división de responsabilidades familiares entre hombres y mujeres en estos contextos, es lograr equilibrar el trabajo con el cuidado de los miembros de la familia, especialmente durante los períodos de crisis económica y social.

La plena igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres, no podría alcanzarse sin una aplicación más amplia de los cambios sociales, incluida una participación más equitativa de las responsabilidades familiares.

Los logros en ese sentido tendrán un alto impacto en el bienestar social general: el impulso de la igualdad de género y los derechos de las mujeres, el aumento de las oportunidades de desarrollo de las niñas y los niños, la contribución en la disminución de la discriminación en el empleo de los trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares y un aumento de la efectividad de las empresas y la competitividad nacional, entre otros.

Como referencia para la Corte, resulta de especial interés lo resuelto por la Sala Constitucional a inicios del 2019⁵³, cuando respondió Acción de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Convención Colectiva del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

Se entiende que puede resultar interesante para la inquietud que se plantea, dado que el máximo órgano jurisdiccional realiza un repaso cronológico de los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, al tratar el tema de la relación y equilibrio que debe existir entre el trabajo y las responsabilidades familiares.

En lo que interesa, la Sala dijo:

“... Tal y como esa Procuraduría lo reconoció en el citado dictamen N° C-166-2006: “Las responsabilidades familiares y domésticas se han atribuido tradicionalmente, de forma exclusiva, a las mujeres, con lo cual se plantea el

⁵³ Voto núm. 01107-2019 de las 18:30 horas del 23 de enero de 2019 Ver: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-911172>



República de Costa Rica

conflicto entre esa función y aquella otra que éstas quieran realizar fuera del hogar”. Por ello, se afirmó: “mayoritariamente la mujer es la que tiene que dar seguimiento a las citas médicas y problemas de salud de los hijos y de todos los envejecientes, incluyendo sus padres, sus suegros, y otros familiares. Para atender esta responsabilidad se ve precisada e incluso injustamente obligada a usar los días de vacaciones que deberían estar destinados a su descanso de la fatiga laboral. De lo contrario, otro tipo de ausencia significa reducción del salario, y por ende, de su ingreso familiar. La situación se agrava para la mujer jefa de familia quien no cuenta con un cónyuge con quien compartir ésta y otras responsabilidades”. Es decir, la Procuraduría fue clara en advertir la necesidad de promover y garantizar la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras (hombres y mujeres), y se propugnó en realidad por permisos y licencias claramente relacionadas con la maternidad, paternidad y el cuidado de la familia, de modo que la atención y el desarrollo de la vida familiar no sea un obstáculo para el desarrollo laboral o profesional. Véase que incluso, a través del dictamen N° C-258-2008 de 23 de julio de 2008, se hicieron extensibles las consideraciones jurídicas contenidas en el dictamen N° C-166-2006, a supuestos similares, pero siempre incardinados entre los deberes parentales, relativos a la educación de los hijos (permisos con goce de salario para atender retiro de boletas de calificaciones de los hijos y para asistir a reuniones escolares o matrículas). Situación que fue también, de algún modo sugerida en el dictamen N° C-164-2010 de 9 de agosto de 2010, ante la consulta puntual de poder otorgar o no permisos sin rebajo de salario cuando el funcionario debe acompañar a sus hijos menores de edad o a sus padres de edad avanzada a citas médicas, en hospitalizaciones o asumir las responsabilidades en el área de educación de los hijos. Y en el pronunciamiento N° OJ-078-2011 de 7 de noviembre de 2011, al referirse acerca del Convenio N° 156 sobre “la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras: trabajadores con responsabilidades familiares” y su Recomendación N° 165, adoptadas durante la 67° Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, Suiza, celebrada el 3 de junio de 1981 -aun no ratificados-, la Procuraduría fue clara y contundente en advertir que: “ el artículo 1 de este Convenio de la OIT define a los trabajadores con responsabilidades familiares, tanto a aquellos trabajadores (as) con responsabilidades hacia los hijos a su cargo, como a los que tengan responsabilidades respecto de otros miembros de su familia directa que de manera evidente necesiten de su cuidado o sostén, y en ambos casos cuando tales responsabilidades limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella. Este sería el caso, por ejemplo, de personas que asumen el cuidado de familiares directos que se encuentran en la tercera edad o que padecen de alguna discapacidad o enfermedad terminal”. Y por ello subrayó que: “es sin duda



República de Costa Rica

importante la extensión que hace de la responsabilidad familiar, pues ésta no se limita sólo a los hijos, sino que comprende también, con bastante realismo, a otros familiares directos que puedan requerir cuidado o asistencia; lo que suele involucrar a un número significativo de personas en los países en desarrollo, en los que la escasez de instancias o establecimientos que den asistencia a personas en edad senil o inválidas o que requieran de algún tipo especial de atención, origina que sus familiares directos, sobre todo mujeres, deban asumir su cuidado”. Y no puede obviarse que también la Procuraduría fue clara en advertir que conforme a lo dispuesto por el artículo 9, del citado Convenio 156, de la OIT, “sus disposiciones podrán aplicarse por vía legislativa, convenios colectivos, reglamentos de empresa, laudos arbitrales, decisiones judiciales, o mediante una combinación de tales medidas, o de cualquier otra forma apropiada que sea conforme a la práctica nacional y tenga en cuenta las condiciones nacionales”; determinándose entonces un marco amplio y flexible para que los Estados miembros de la Organización Internacional del Trabajo comience a diseñar políticas sociales en las que se incluya el tema y la problemática asociada a la situación económica, social y laboral de los trabajadores con responsabilidades familiares, con la finalidad de que esta materia se analice y se discuta sobre la base de las circunstancias o prácticas propias de esa realidad nacional y, en último término, se diseñen y se apliquen medidas específicas conforme a esa realidad, tendientes a concretizar efectivamente el derecho de estos trabajadores a participar en la vida económica y laboral con igualdad de oportunidades frente a los otros trabajadores o las demás personas que no tienen responsabilidades de carácter familiar...”.

H. Alcance de las obligaciones de los Estados sobre las garantías específicas que se desprenden de los artículos 34.g y 44 incisos b. c. y g. de la Carta de la OEA, 1.1, 2 y 26 de la Convención Americana y XIV y XXII de la Declaración Americana para la participación efectiva de los trabajadores y trabajadoras por medio del ejercicio de la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, en los procesos de diseño, construcción y evaluación de normas y políticas públicas relacionadas al trabajo en contextos de cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías

Sobre el alcance de las obligaciones de los Estados sobre las garantías aludidas en los artículos 34.g y 44 incisos b. c. y g. de la Carta de la OEA, 1.1, 2 y 26 de la Convención Americana y XIV y XXII de la Declaración Americana, resulta imperioso valorar el desarrollo progresivo de esos derechos en el contexto que se ocupa.



República de Costa Rica

Sobre este particular, la Sala Constitucional, en Resolución N° 12803-2016 de 7 de septiembre de 2016⁵⁴, señaló el papel activo del Estado en la promoción y eficacia de los derechos sociales, económicos y culturales, al afirmar lo siguiente:

“...Y en la #2003-2794 se destacó el papel activo que debe asumir el Estado en la promoción y eficacia de los derechos sociales, económicos y culturales:

“Debe tomarse en consideración que en el contexto del Estado Social y Democrático de Derecho, las administraciones públicas lejos de cumplir un rol pasivo o de limitación tendente a propiciar, única y exclusivamente, el ejercicio individual de los derechos fundamentales, tienen un deber prestacional y asistencial en aras de procurarle a todas las personas que conforman la comunidad una esfera vital mínima y, desde luego, de erradicar todos los obstáculos e impedimentos para el logro de una igualdad real y efectiva entre éstas. Ese deber les impone a los órganos y entes públicos que componen la organización administrativa prestar, según los principios de la igualdad, universalidad, continuidad, eficiencia y eficacia, una serie de servicios públicos indeclinables y, por consiguiente, asumir una actitud positiva y proactiva frente a los administrados. Bajo esta inteligencia, en la medida que los destinos tributarios específicos estén orientados a desarrollar, fortalecer y actuar los derechos fundamentales, sobre todo los de prestación, resultan sustancialmente conformes con el Derecho de la Constitución.” (cfr. también los pronunciamientos #2004-11165 de las 9:56 horas del 8 de octubre de 2004 y #2005-5263 17:28 horas del 3 de mayo de 2005)”

Como referente de los cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación, se cuenta con la Ley N° 9738 de 19 de septiembre de 2019⁵⁵, Ley para regular el teletrabajo. Esta normativa permite al patrono y la persona trabajadora, de forma voluntaria, acuerden la modalidad de teletrabajo al principio o durante la vigencia de la relación laboral, bajo la observancia de las disposiciones del Código de Trabajo, los instrumentos jurídicos de protección de los derechos humanos y la legislación laboral.

⁵⁴ Ver en: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-708439>

⁵⁵ Ver en:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=89753



República de Costa Rica

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tiene la labor de impulsar una coordinación intersectorial para el cumplimiento y seguimiento de la política pública para el fomento del teletrabajo. Para tal fin, se tiene previsto incentivar, a través del diálogo tripartito, la creación de alianzas entre el sector público, el sector sindical y el sector empresarial, nacionales e internacionales, para el fomento del teletrabajo.

Se cuenta con una “*Guía Técnica para la implementación del teletrabajo en las empresas*”, que es el fruto de la convergencia y diálogo social de diversos actores sociales⁵⁶, como respuesta a una realidad laboral y plantea un aporte inicial en este proceso de transformación y cambio de los nuevos paradigmas laborales.

I. Petitoria

En el marco de lo expuesto por el Estado en el presente documento, se solicita a la Honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos tener por presentadas las observaciones del Estado costarricense y respetuosamente se insta a continuar con el correspondiente trámite.

Asimismo, de estimarse procedente la realización del procedimiento oral, según lo establecido en el artículo 73.4 del Reglamento, el Estado se reserva la posibilidad de ampliar sus consideraciones y fundamentos.

Sin otro particular, se despiden con las mayores muestras de consideración y respeto,

Grace Gamboa Acuña
Agente del Estado

Natalia Córdoba Ulate
Agente del Estado

⁵⁶ Esta Guía es el resultado de la participación conjunta de la Organización Internacional del Trabajo, las organizaciones de trabajadores representadas en el Consejo Superior de Trabajo, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado y diferentes expertos en la materia.