

12 de setiembre de 2019
MTSS-DMT-OF-1296-2019

Señora
Corinne Vargha
Directora
Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (OIT)
Organización Internacional del Trabajo
Ginebra, Suiza

Asunto: Casos ante el Comité de Libertad Sindical para examinar próxima reunión de octubre de 2019

Referencia: TUR 1

Estimada señora:

Me refiero a su Ref. TUR 1 del 16 de julio de 2019, mediante la que comunica el examen que realizará el Comité de Libertad Sindical en su próxima reunión, de octubre de 2019, de los casos números 3243 y 3292. Al respecto tengo a bien manifestar lo siguiente en el mismo orden de presentación:

A) Sobre el caso No. 3243:

Referencia TUR I:

(...) En particular, en relación con el caso núm. 3243, le ruego tenga a bien transmitir tan pronto sea posible las observaciones de su Gobierno en relación al voto número 201413758 de 20 de agosto de 2014 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Costa Rica por medio del cual, según las organizaciones querellantes se habría modificado unilateralmente el alcance del artículo 45 de la cuarta convención colectiva de trabajo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal relativa al pago de la cesantía a los trabajadores del mencionado Banco...”

Respuesta del Gobierno de Costa Rica

El Gobierno de Costa Rica tiene a bien referirse en torno a la sentencia 2014-13758 aludida por el órgano de control. En principio respetuosamente se advierte que no se aprecia en la queja original, ni en ningún otro documento complementario transmitido por la parte accionante y que conste en nuestros registros, reclamo alguno relacionado con la aparente modificación unilateral del alcance del artículo 45 de la cuarta convención colectiva de trabajo del Banco Popular y Desarrollo Comunal relativa al pago de la cesantía a los trabajadores del mencionado Banco. Sin embargo, en aras de proporcionar toda la información requerida para el análisis del caso, se tiene a bien informar que la decisión jurisprudencial en consulta resuelve una acción de inconstitucionalidad promovida por la señora Marta Eugenia Acosta Zúñiga, en su condición de Contralora General de la República¹, para que se declare inconstitucional el artículo 45 de la IV Convención Colectiva de Trabajo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

En este pronunciamiento, por mayoría la Sala Constitucional consideró que la norma impugnada no es inconstitucional, siempre que se interprete que el tope máximo de años para el pago de la cesantía no puede exceder de veinte.

En esta sentencia se discuten varios temas:

- 1.- La facultad de la accionante para promover esa acción de inconstitucionalidad de modo directa, cuya legitimación, efectivamente, es conferida por el artículo 75, párrafo 3° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en cuanto acude en defensa de los fondos públicos.
- 2.- La posibilidad de impugnar, en la vía de la acción de inconstitucionalidad, una convención colectiva, lo cual es reconocido por la Sala mediante una votación dividida, con la siguiente argumentación:

“IV.- ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES. SOBRE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS Y EL TOPE MÁXIMO DE CESANTÍA. - Ha venido siendo reiterada la jurisprudencia de esta Sala en cuanto a que las disposiciones de las Convenciones Colectivas de Trabajo en el sector público son objeto de control de constitucionalidad. Claramente se ha establecido que este tipo de instrumentos se encuentran subordinados a las normas y principios constitucionales. Es por lo anterior que, pese al reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva y a su desarrollo en diversos instrumentos internacionales (Convenios de la Organización Internacional del Trabajo números 87, 98, 135 y 151, este último no aprobado aún por la Asamblea Legislativa), no

¹ Según consta en el Acuerdo Legislativo No. 6496-12-13 de 22 de mayo de 2012, para el período comprendido entre el 22 de mayo de 2012 al 7 de mayo de 2020,

*existen, en el ordenamiento costarricense, zonas de “inmunidad constitucional”, es decir, actuaciones públicas que escapen al sometimiento al principio de regularidad constitucional. En sentencia número 2001-08239, la Sala Constitucional determinó que incluso los actos de Gobierno están sujetos al Derecho de la Constitución y por ende son susceptibles de control de constitucionalidad. De manera que incluso las cláusulas de una convención colectiva suscrita por una administración o empresa pública y sus trabajadores está enteramente sometida a las normas y principios que conforman el parámetro de constitucionalidad. En adición a lo anterior, por tratarse de decisiones que acarrear consecuencias financieras a cargo de la Hacienda Pública, es claro que cláusulas como las ahora impugnadas pueden ser objeto de revisión no apenas respecto del cumplimiento de los procedimientos para su creación, sino incluso en relación con su adaptación a las normas y principios constitucionales de fondo. Las obligaciones contraídas por las instituciones públicas y sus empleados pueden ser objeto de un análisis de razonabilidad, economía y eficiencia, sea para evitar que a través de una convención colectiva sean limitados o lesionados derechos de los propios trabajadores, sea para evitar que se haga un uso abusivo de fondos públicos. Ahora bien, propiamente sobre el **tope de cesantía** en las cláusulas de las convenciones colectivas, esta Sala ha aceptado la existencia de topes mayores fijados a través de convenciones colectivas, partiendo del hecho de que el Código de Trabajo establece reglas mínimas que pueden ser superadas siempre y cuando se haga dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. Es por esta razón, que la Sala ha avalado la existencia de topes de cesantía mayores de los ocho años, pero inferiores a los veinte años (ver sentencia 2006-06730 de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del diecisiete de mayo de dos mil seis), por estimar que no existe inconstitucionalidad alguna en los casos en que sí existe un límite o “techo” razonable”.*

En conclusión, al examinar la Sala Constitucional la conformidad de norma en cuestión con respecto al Derecho de la Constitución, se determinó, por mayoría, que no es inconstitucional con base en la siguiente argumentación “(...) Por ello, ante tal ausencia de límite, esta Sala opta por realizar una interpretación conforme de tal norma, a efecto de evitar que tal ausencia favorezca un uso indebido de fondos públicos, en detrimento de los servicios públicos que está llamada a brindar la institución. Máxime que no se constata que exista una razón válida que permita un trato privilegiado a favor de los trabajadores del Banco en cuestión. Así las cosas, aunque ciertamente la accionante lleva razón, esta Sala estima que la norma impugnada no es inconstitucional, siempre y cuando se interprete conforme al Derecho de la Constitución, en el sentido de que el tope máximo de años no podrá exceder de veinte, en los términos establecidos. Tal interpretación en caso de no ser llevada a cabo por las autoridades del Banco en cuestión sería contraria a la Constitución (...)”.

B) Sobre el caso No. 3292:

Referencia TUR 1:

“Tengo el honor de informarle que en su última reunión (junio de 2019), el Comité de Libertad Sindical decidió que en su próxima reunión de octubre de 2019 examinará quejas sobre supuestas violaciones a la libertad sindical en su país (casos núms. ... 3292)”

Respuesta del Gobierno de Costa Rica

El Gobierno de Costa Rica tiene a bien reiterar los comentarios transmitidos mediante oficio MTSS-DMT-OF-139-2018 de 12 de febrero de 2018² y guarda la esperanza que sean tomados en consideración por el Comité para la aclaración del caso, en su próxima reunión de octubre de 2019.

Atentamente,

Steven Núñez Rímola
MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

CC: Sra. Elayne White Gómez, Embajadora, Misión Permanente Costa Rica ante organismos Naciones Unidas, Ginebra, Suiza
Carmen Moreno, Directora Oficina Subregional OIT, San José, Costa Rica
Sra. Adriana Benavides Víquez, Directora Asuntos Jurídicos, MTSS
Sra. Grace Gamboa A., Jefe Departamento Asuntos Internacionales, MTSS
Archivo

² Entregado físicamente en las oficinas de la OIT, en Ginebra, el día 20 de febrero de 2018.