

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 54
6 marzo 2021
Original: español

INFORME No. 50/21
PETICIÓN 2208-12
INFORME DE ADMISIBILIDAD

TRABAJADORES DEL SINDICATO UPINS
COSTA RICA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 6 de marzo de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 50/21. Petición 2208-12. Admisibilidad. Trabajadores del Sindicato UPINS. Costa Rica. 6 de marzo de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

| | |
|---------------------------|---|
| Parte peticionaria | Freddy Sandi Brenes y Fernando Bolaños Céspedes |
| Presunta víctima | Trabajadores del Sindicato UPINS |
| Estado denunciado | Costa Rica |
| Derechos invocados | Artículos 21 (derecho a la propiedad privada) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹ ; y artículo 8 (derechos sindicales) del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador” |

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH²

| | |
|---|--|
| Recepción de la petición | 30 de noviembre de 2012 |
| Información adicional recibida durante la etapa de estudio | 4 de octubre de 2017 |
| Notificación de la petición | 2 de octubre de 2017 |
| Primera respuesta del Estado | 2 de enero de 2018 |
| Observaciones adicionales de la parte peticionaria | 9 de julio de 2018 y 20 de julio de 2020 |
| Observaciones adicionales del Estado | 16 de julio de 2020, 19 de octubre de 2020 y 17 de febrero de 2021 |

III. COMPETENCIA

| | |
|--------------------------------|--|
| <i>Ratione personae</i> | Sí |
| <i>Ratione loci</i> | Sí |
| <i>Ratione temporis</i> | Sí |
| <i>Ratione materiae</i> | Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 8 de abril de 1970); y Protocolo de San Salvador (depósito del instrumento de ratificación realizado el 16 de noviembre de 1999) |

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

| | |
|---|--|
| Duplicación y cosa juzgada internacional | No |
| Derechos admitidos | Artículos 21 (derecho a la propiedad privada), y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos); y artículo 8 (derechos sindicales) del Protocolo de San Salvador |
| Agotamiento de recursos o procedencia de una excepción | Sí, en los términos expuestos en la sección VI |
| Presentación dentro de plazo | Sí, en los términos expuestos en la sección VI |

¹ En adelante “la Convención Americana” o “la Convención”.

² Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. RESUMEN DE LOS HECHOS ALEGADOS

1. La petición bajo análisis se presenta en representación del Sindicato “Unión del Personal del Instituto Nacional de Seguros” (en adelante “Sindicato UPINS”), organización sindical de la empresa pública denominada Instituto Nacional de Seguros (en adelante “INS”), dedicada a la comercialización y venta de seguros. Los peticionarios alegan la responsabilidad internacional de Estado costarricense al declarar la inconstitucionalidad de diversas disposiciones contenidas en convenciones colectivas celebradas entre el Sindicato UPINS y el INS entre 2004 y 2008, lo cual habría afectado, entre otros, el derecho a la propiedad privada y a los derechos sindicales de los trabajadores del INS, restringiendo las posibilidades de negociación de convenciones colectivas en materia de contraprestaciones laborales. Alegan que las declaratorias de inconstitucionalidad dictadas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia conllevan a un retroceso en los derechos fundamentales adquiridos en materia laboral por los trabajadores de empresas públicas en Costa Rica, violentando su derecho a la organización sindical.

2. Los peticionarios narran, a manera de antecedente, que la sentencia N° 7730-2000 emitida por la Sala Constitucional el 30 de agosto de 2000, representó un parteaguas en la declaratoria de inconstitucionalidad de disposiciones establecidas en convenciones colectivas en materia laboral, eliminando normas negociadas entre empresas públicas y sus respectivos sindicatos. En ese mismo sentido, los peticionarios manifiestan que a pesar de que en 2001 se promulgó el Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, la Corte Suprema de Justicia continuó declarando la inconstitucionalidad de convenciones colectivas celebradas con posterioridad a la entrada del Reglamento, mismas que se apegaron al marco legal de este. Los peticionarios sostienen que el Estado costarricense ha intentado cercenar los derechos humanos consagrados en su Constitución, principalmente en los artículos 60, 62 y 74, a consecuencia de la línea jurisprudencial emitida por la Corte Suprema, tendiente a declarar la inconstitucionalidad de artículos de convenciones colectivas celebradas entre empresas públicas y sus sindicatos.

3. En el caso en particular, los peticionarios indican que desde 1977 el INS ha celebrado convenciones colectivas cada dos años con el Sindicato UPINS, extendiéndose algunas por más de dos años, como es el caso particular de la convención colectiva celebrada en 2004. Las convenciones colectivas celebradas entre el INS y el Sindicato UPINS, vigentes entre 2004 y 2008, se han visto afectadas en su contenido derivado de cuatro acciones de inconstitucionalidad resueltas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en las cuales se eliminaron disposiciones que resguardaban derechos adquiridos por los trabajadores, violentando así el derecho a la asociación sindical y a la propiedad privada en perjuicio de los trabajadores y ex trabajadores del INS. Los peticionarios indican que las cuatro acciones de inconstitucionalidad resueltas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia fueron presentadas por diputados de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, alegando la inconstitucionalidad de ciertas normas contenidas en las convenciones colectivas celebradas entre el Sindicatos UPINS y el INS, vigentes del 2002 al 2008; fundando aquellos sus pretensiones en que las normas alegadas implicaban un uso irracional de fondos públicos y creaban privilegios injustificados a favor de los empleados del INS. Estas cuatro decisiones son:

Resolución N° 2006-007261 del 23 de mayo de 2006

4. La Sala Constitucional declaró la nulidad de los artículos 27, inciso i), 44, párrafo segundo, 134 y 137 de la convención colectiva celebrada entre el Sindicato UPINS y el INS, vigente de febrero de 2002 a febrero de 2004. Destacan que el artículo 134 contemplaba una póliza de vida diferida en beneficio de los trabajadores, misma que integraba su sueldo, beneficio que formaba parte de los contratos individuales de trabajo. Manifiestan que la Sala Constitucional eliminó, entre otros, este beneficio considerando que: *“Es una percepción económica de naturaleza salarial, en tanto se contempla para el cálculo del pago de la compensación de vacaciones, lo cual se traduce en una carga económica, que implica el desvío de fondos... A juicio de esta Sala ese incentivo es ilegítimo, en cuanto se convierte en un beneficio sin contraprestación...”*

Resolución N° 2006-17437 del 29 de noviembre de 2006

5. La Sala Constitucional declaró la nulidad total y parcial de diversas disposiciones de la convención colectiva del INS celebrada entre 2002 y 2004. Anuló totalmente los artículos 17 y 25; y parcialmente los artículos 27 y 161. Los peticionarios resaltan que el artículo 161 convencional ampliaba las hipótesis de pago por cesantía, y que dicho artículo era de especial relevancia en la relación laboral que el INS mantenía con sus empleados, mismo que ampliaba el derecho de cesantía establecido en el artículo 29 del Código de Trabajo por lo que la eliminación. Los peticionarios destacan el salvamento del voto de la magistrada Calzada, del magistrado Armijo y del magistrado Jinesta. Quienes establecieron lo siguiente:

Los Magistrados Calzada y Armijo salvan el voto y rechazan de plano la acción con fundamento en las siguientes consideraciones que redacta la primera:

[...]

De lo expuesto anteriormente, es que concluimos, que la Convención Colectiva por su naturaleza laboral en el ejercicio de los derechos fundamentales de sindicalización y negociación, así como de la fuerza normativa que le da la misma Constitución a las convenciones colectivas en el artículo 62 de dicho cuerpo normativo, en lo que respecta a su contenido, no debe ser revisado y valorado por este Tribunal como pretende la accionante, por cuanto sería desconocer toda la trascendencia histórica de las mismas –el conflicto social originario- y el respeto a un acuerdo de partes suscrito por el mismo Estado, con una trascendencia político, económico y social determinada. [...]

El Magistrado Jinesta Lobo salva el voto y rechaza de plano la acción de inconstitucionalidad por las siguientes razones:

[...]

IV. NEGATIVA SUJECCIÓN DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS A LOS CRITERIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD: CLIMA DE INSEGURIDAD JURÍDICA. Desde el punto de vista del Derecho de la Constitución, el contenido o clausulado de las convenciones colectivas podría tener -si se admite la posibilidad de impugnarlas en sede constitucional- como único límite que no se incumplan los mínimos en materia laboral establecidos en el propio texto constitucional. Ni siquiera los vicios de forma en el curso de la negociación podrían constituir límites constitucionales para el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva, toda vez, que el procedimiento no lo define la Constitución, sino que debe hacerlo la ley o el reglamento, de modo que quedan librados a la discrecionalidad legislativa o administrativa, siempre y cuando no infrinjan el principio sustancial de la negociación colectiva libre y voluntaria establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos y que constituye el contenido esencial del derecho y, por consiguiente, el límite de límites. El someter el contenido y clausulado de una convención colectiva, surgido de la libre y voluntaria negociación, a los parámetros de la proporcionalidad y razonabilidad, además de socavar el equilibrio interno de los acuerdos, provoca, a mediano o largo plazo, un claro y evidente estado de inseguridad jurídica. [...]

Resolución N° 2012-008891 del 27 de junio de 2012

6. La Sala Constitucional declaró parcialmente inconstitucional el artículo 161 de la convención colectiva del INS vigente entre el 1 de marzo de 2004 y el 28 de febrero de 2006. Los peticionarios alegan que este artículo contemplaba el cálculo de la indemnización por cesantía de los empleados del INS y que ese máximo tribunal estableció un precedente en el que se atribuye facultades para establecer, a su criterio, qué integra o no el salario de los trabajadores. Además, los peticionarios sostienen que la sentencia en cuestión tiene efectos retroactivos, debido a que los trabajadores que pudieron haberse beneficiado de la convención colectiva vigente entre el 1 de marzo de 2004 y el 28 de febrero de 2008 y que tengan alguna reclamación pendiente con el INS, se verán perjudicados en los procesos judiciales, en caso de existir. Al respecto, esta sentencia de 2012 estableció:

Se declara parcialmente con lugar la acción. En consecuencia, del párrafo penúltimo del artículo 161 de la Convención Colectiva del Instituto Nacional de Seguros, en su versión vigente del 1º de marzo de 2004 al 28 de febrero de 2006, en la frase que va desde “Para los efectos” hasta “y otros”, deviene inconstitucional la inclusión de los siguientes rubros en el cálculo de la cesantía: pago de la póliza de vida diferida, vacaciones compensadas, vacaciones no disfrutadas y aguinaldo proporcional. [...] Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha en que comenzó a regir la cláusula impugnada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe y las relaciones o situaciones jurídicas que se hubieran consolidado por prescripción, caducidad o en virtud de sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada material.

Resolución N° 2012-010985 del 14 de agosto de 2012

7. La Sala Constitucional declaró parcialmente inconstitucional el artículo 161 de la Convención Colectiva del INS vigente hasta febrero de 2008. Los peticionarios señalan que la acción de inconstitucionalidad fue presentada por un diputado de la Asamblea Legislativa en 2010, y que mientras se dictaba el fallo en cuestión se suspendieron los juicios laborales pendientes de resolverse, afectando a ex trabajadores del INS con litigios pendientes de fallo. Asimismo, alegan que la eliminación de esta disposición de la convención colectiva afectó a los trabajadores que dejaron de laborar en el INS con posterioridad a la declaratoria de inconstitucionalidad, perjudicando el cálculo de la compensación por cesantía, derecho adquirido por los trabajadores que conformó parte del contrato laboral celebrado con el INS. Además, la parte peticionaria afirma que el máximo tribunal costarricense nuevamente actuó, al declarar inconstitucionales disposiciones de la convención colectiva, como un tercer negociador entre el Sindicato UPINS y el INS, afectando los derechos adquiridos de los trabajadores. Dicha sentencia estableció, entre otras cuestiones, lo siguiente:

Se declara parcialmente CON LUGAR la acción. En consecuencia se anula por inconstitucional del (sic) artículo 161 de la Convención Colectiva del Instituto Nacional de Seguros, en su versión reformada y vigente hasta el 28 de febrero de 2008 con las siguientes frases las vacaciones compensadas y las vacaciones disfrutadas. [...] Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia en que comenzó a regir la reforma de la cláusula impugnada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe y las relaciones o situaciones jurídicas que se hubieran consolidado por prescripción, caducidad o virtud de sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada material.

8. Los peticionarios alegan que las acciones de inconstitucionalidad antes referidas, representan afectaciones continuas a los trabajadores y ex trabajadores del Sindicato UPINS, violentando su derecho a la propiedad privada, en tanto dichas declaratorias afectaron de manera directa derechos reconocidos y adquiridos en las disposiciones de las convenciones colectivas anuladas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Expresan que la jurisprudencia de la Sala Constitucional es vinculante para los tribunales internos, y que no existe recurso alguno contra estas, tal como lo establece el artículo 13 de la Ley de Jurisdicción Constitucional. Asimismo, aducen que la Sala Constitucional al declarar inconstitucionales normas de una convención colectiva previamente acordada por las partes e inclusive ordenando su desaplicación de manera retroactiva, afecta también el derecho a la propiedad y al principio de irretroactividad de los trabajadores. Sosteniendo que esta posición de la Corte Suprema de Justicia contraviene el artículo 26 de la Convención Americana, en relación con el artículo 8 del Protocolo de San Salvador, debido a que esta jurisprudencia limitaría la libertad sindical, al adoptar decisiones regresivas que afectan de manera directa derechos adquiridos por los trabajadores e intervienen en las negociaciones efectuadas mediante convenciones colectivas entre una empresa pública y su sindicato.

9. En cuanto a la duplicidad de procedimientos alegada por el Estado, los peticionarios manifiestan que los hechos planteados en la presente petición no han sido objeto de queja ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y que, si bien ese organismo ha conocido de reclamos de diversas organizaciones sindicales de Costa Rica, el Sindicato UPINS no ha presentado queja alguna ante la OIT.

10. Por su parte, el Estado costarricense aduce que el derecho a la negociación colectiva ha sido ampliamente respaldado y protegido tanto en la legislación interna como por los tribunales nacionales. En ese sentido, señala que en 2017 entró en vigor la Ley Procesal Laboral No. 9343, que incluye un capítulo específico sobre la delegación colectiva en el sector público, reiterando que lo pactado en las convenciones colectivas constituyen normas válidas y de carácter obligatorio para las partes, sin perjuicio al principio de legalidad presupuestaria. El Estado señala que los hechos expuestos por los peticionarios son competencia de la OIT para su conocimiento y que la CIDH carece de competencia *ratione materiae* para examinar el Co98-Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (núm. 98) de la OIT (en adelante “Convenio 98”) alegado por los peticionarios.

11. El Estado alega que la petición es extemporánea, y por ende inadmisibles, respecto a las violaciones alegadas por la parte peticionaria contenidas en las resoluciones 2006-007261 y 2006-17437 notificadas a los peticionarios en los años 2006 y 2007, respectivamente. Sostiene que, si bien las cuatro acciones de inconstitucionalidad alegadas por la parte peticionaria se refieren a la anulación de cláusulas de convenciones colectivas celebradas entre el UPINS y el INS, cada una de las sentencias se pronuncia sobre cláusulas distintas y de convenciones colectivas distintas según su periodo de vigencia.

12. El Estado aduce que los peticionarios, al no estar conformes con las declaratorias de inconstitucionalidad que eliminaron total y parcialmente disposiciones de las convenciones colectivas celebradas entre el Sindicato UPINS y el INS pretenden que la Comisión revise las sentencias dictadas por los tribunales nacionales actuando como un tribunal de alzada.

13. Por último, Costa Rica sostiene que si bien las sentencias se dictaron con efectos retroactivos, estas establecieron que ello era sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe y en respeto a las situaciones jurídicas consolidadas, respetando el derecho consagrado en el artículo 21 (derecho a la propiedad) de la Convención Americana. Asimismo, respecto a las supuestas vulneraciones al artículo 8 del Protocolo de San Salvador, el Estado sostiene que los tribunales internos se ajustaron al debido proceso al declarar inconstitucionales disposiciones específicas de convenciones colectivas. En lo que respecta al artículo 26 de la Convención, el Estado propone que la creación y entrada en vigor de la Ley Procesal Laboral No. 9343 se da en concordancia con la progresividad y efectividad de los derechos sindicales.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

14. En relación con el requisito de agotamiento, los peticionarios argumentan que las decisiones emitidas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia son definitivas, de conformidad con la normativa interna y, por ende, no existe recurso posible en su contra; circunstancia esta no controvertida por el Estado. Este dato es relevante en el caso en particular, precisamente, porque el hecho denunciado como lesivo por la parte peticionaria son las cuatro sentencias previamente referidas de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cuales declararon la inconstitucionalidad de disposiciones establecidas en convenciones colectivas vigentes entre 2004 y 2008: sentencias de 23 de mayo de 2006 (Nº 2006-07261), 29 de noviembre de 2006 (Nº 2006-17437), 27 de junio de 2012 (Nº 2012-008891) y 14 de agosto de 2012 (Nº 2012-010985). Sentencias que, además, se dieron como resultado de acciones de inconstitucionalidad iniciadas por terceros que expresamente consideraban que las condiciones de los convenios colectivos del UPINS constituían privilegios onerosos para el Estado que debían ser modificados.

15. En este sentido, la CIDH observa que en el presente caso los hechos alegadamente lesivos de los derechos de los peticionarios no se dieron previamente a las decisiones del más alto tribunal constitucional, ni fueron cometidos por otros agentes u órganos del Estado –como suele ser el escenario más común en los casos presentados a la CIDH–, sino que el hecho originario, fundamental, lo constituyen las cuatro sentencias referidas emitidas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, las cuales son definitivas.

16. Por lo tanto, en el presente caso la Comisión considera que corresponde aplicar la excepción al requisito del agotamiento de los recursos internos establecida en el artículo 46.2.a) de la Convención Americana. De acuerdo con el artículo 46.2 de la Convención, en caso de aplicarse esta excepción, no aplica el requisito del plazo de presentación establecido en su artículo 46.1.b). En consecuencia, la Comisión sigue el

criterio de plazo razonable de presentación establecido en el artículo 32.2 de su Reglamento. A la luz de esta disposición reglamentaria la Comisión observa que la presente petición fue presentada a la CIDH el 30 de noviembre de 2012; las primeras dos acciones de inconstitucionalidad emitidas en 2006 y las otras dos en 2012; por lo tanto, la Comisión concluye que la petición se presentó como un todo dentro de un plazo razonable.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

17. La Comisión Interamericana observa que los hechos denunciados, consistentes en la eliminación total y parcial de disposiciones establecidas en las convenciones colectivas celebradas entre el Sindicato UPINS y el INS vigentes entre 2004 y 2008, no resultan manifiestamente improcedentes y ameritan de un análisis de fondo por parte la CIDH. Asimismo, y sin prejuzgar sobre el objeto de la petición, la Comisión considera que los hechos denunciados por los peticionarios podrían constituir *prima facie* violaciones a los derechos consagrados en los artículos 21 (derecho a la propiedad privada) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos); y en el artículo 8 (derechos sindicales) del Protocolo de San Salvador, en perjuicio de los trabajadores y ex trabajadores cuyas condiciones laborales estaban definidas en las convenciones colectivas que se alega fueron alteradas por la Sala de Constitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia.

18. En relación con el Convenio 98 de la OIT, invocado por los peticionarios en concordancia con las disposiciones del Sistema Interamericano, la Comisión carece de competencia para establecer violaciones a las normas de dicho tratado, sin perjuicio de lo cual podrá tomarlo en cuenta como parte de su ejercicio interpretativo de las normas de la Convención Americana en la etapa de fondo del presente caso, en los términos del artículo 29 de la Convención.

19. Respecto a los alegatos del Estado referidos a la fórmula de cuarta instancia, la Comisión reitera que dentro del marco de su mandato sí es competente para declarar admisible una petición y fallar sobre el fondo cuando esta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana. No obstante, la Comisión Interamericana considera pertinente aclarar que no es parte del marco fáctico del presente caso los aspectos procesales de los cuatro procesos de control constitucional que dieron como resultado las decisiones controvertidas por los peticionarios.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 21 y 26 de la Convención Americana, en relación con su artículo 1.1; y el artículo 8 del Protocolo de San Salvador; y

2. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 6 días del mes de marzo de 2021. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Antonia Urrejola, Primera Vicepresidenta; Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Julissa Mantilla Falcón y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.