

Valor jurídico de los instrumentos de la OIT en el ordenamiento costarricense

Ana Patricia Montero Morales (*)

RESUMEN

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), es de las organizaciones internacionales de más larga data en el concierto de las naciones y que aún se mantiene vigente gracias a su composición tripartita. Los instrumentos jurídicos que emite se han ido adaptando al pasar de los años y la evolución de la sociedad, estableciendo estándares laborales mínimos para la regulación de un trabajo decente. Para efectos de la práctica jurídica nacional, es fundamental tener claridad acerca del valor jurídico de estos instrumentos, de manera que se eche mano de su aplicación para resolver los conflictos laborales que se presentan diariamente.

INTRODUCCIÓN

Para iniciar, es necesario indicar que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cuya función principal es la promoción de la justicia social y los derechos humanos laborales reconocidos a nivel internacional. Su nota característica es la composición tripartita de sus órganos, ya que en ellos se da el trabajo conjunto de gobiernos, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores, con el objetivo de establecer normas del trabajo y desarrollar políticas en los temas de interés.¹

La Organización desarrolla su trabajo a través de tres órganos: la Conferencia Internacional del Trabajo², el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo. Para los efectos de este documento, interesa principalmente la función que realiza la Conferencia, la cual celebra reuniones cada vez que es necesario, pero al menos debe hacerlo una vez al año.³ Se compone de cuatro representantes de cada uno de los miembros. Dos de estos representantes son delegados del gobierno, uno es representante de los empleadores y otro es representante de los trabajadores.⁴

Es la Conferencia el órgano competente para adoptar convenios y recomendaciones, que son los instrumentos sobre cuyo valor jurídico versa este documento. Entre éstos, llaman la atención las recomendaciones debido que la Constitución de la OIT no les da un carácter vinculante, pero igualmente establece la obligación para los órganos competentes dentro de los Estados miembros de que las consideren para efectos de ejecutarlas por medio de la legislación nacional o de cualquier otra manera.

Resulta de relevancia destacar que, para la adopción de los convenios y recomendaciones de la Conferencia, ésta debe de tomar en cuenta a los países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial o cualquier otra circunstancia

(*) Máster en Derecho Público. Especialista en Derecho del Trabajo y Derechos Fundamentales.

1 Acerca de la OIT, se puede consultar su página www.ilo.org

2 Llamada Conferencia General de los representantes de los Miembros en el artículo 2 de la Constitución de la OIT.

3 Artículo 3.1 de la Constitución de la OIT.

4 Cada delegado puede hacerse acompañar de dos consejeros técnicos por cada uno de los puntos del orden del día. Tomando en cuenta que la Constitución de la OIT es de 1919, resulta interesante destacar que el artículo 3.2 de la Constitución de la OIT exige que, cuando se vayan a discutir temas de especial interés para las mujeres, entre las personas designadas como consejeros técnicos haya al menos una que sea mujer. Los representantes y los consejeros técnicos que no son del Gobierno, deben ser designados de acuerdo con las organizaciones profesionales más representativas de empleadores o de trabajadores.

haga diferentes las condiciones de trabajo. En tales casos, debe proponer las modificaciones que considere necesarias, de acuerdo con las condiciones peculiares de tales países, de manera que se pueda dar una adaptación de lo acordado a las condiciones locales. Sin duda alguna, esto permite que las normas internacionales del trabajo puedan ser aplicables en la mayor cantidad de países, sin que las realidades nacionales constituyan un obstáculo impeditivo para adoptar los derechos que establecen a favor de las personas trabajadoras.

Como regla general, de gran importancia para efectos de proteger los derechos de este sector de la población, se establece que la adopción de un convenio o de una recomendación por la Conferencia no puede considerarse de manera que menoscabe cualquier ley, sentencia, costumbre o acuerdo que garantice a los trabajadores condiciones más favorables que aquellas que figuren en el convenio o en la recomendación.⁵ Así se resguardan los derechos de las personas trabajadoras de acuerdo con el principio protector, del cual podría decirse que es el equivalente del principio *pro homine* pero en la materia laboral.

Esta disposición se encuentra contemplada en el artículo 19.8 de la Constitución de la OIT y establece una interpretación obligatoria para todos aquellos Estados que sean parte de la Organización, independientemente de los instrumentos que dicho país haya aprobado. Por ello, es necesario determinar con claridad el valor jurídico de éstos, de forma tal que los operadores jurídicos conozcan su vinculatoriedad y los efectos que tienen en la práctica jurídica nacional, su relación con la normativa interna, el papel en los procesos judiciales y su utilidad para la regulación de las relaciones obrero-patronales, que son la base del desarrollo del país.

I. DE LOS CONVENIOS

Los convenios debidamente ratificados dentro del país son de obligatoria aplicación, al pasar a formar parte del ordenamiento jurídico. En el seno de la OIT se les conoce como convenios, pero no son otra cosa que tratados de derecho internacional que abarcan temas laborales. Pero, ¿hasta dónde son obligatorios en Costa Rica? ¿Cuál es el grado de vinculatoriedad que se desprende de ellos para efectos del ordenamiento jurídico interno? En este primer capítulo se trata de dar una pincelada de lo que contemplan la Constitución de la OIT, la Constitución de la República y lo que ha dicho la Sala Constitucional al respecto.

De acuerdo con el artículo 19.1 de la Constitución de la OIT, para la adopción de convenios se necesitan dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes. Su adopción debe ser comunicada a todos los miembros para su ratificación. El artículo 19.5.b establece que cada uno de los miembros se obliga a someter el convenio a la autoridad competente para que se le dé forma de ley o se adopten otras medidas.⁶

Una vez que los miembros hayan tomado las medidas necesarias para implementar el convenio, deben informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre éstas, así como lo relativo a la ratificación formal. Una vez realizada la ratificación del convenio, el miembro tiene la obligación de adoptar todas las medidas que sean necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho instrumento.⁷

En caso de que el miembro no obtenga el consentimiento de la autoridad competente, sólo recae sobre éste la obligación de informar al Director General sobre el estado de la legislación y la práctica relativa a los temas que se tratan en el convenio. Así, debe dar

5 Esta disposición es común a los diferentes órdenes internacionales de protección de los derechos humanos.

6 Para esto, establece el plazo de un año que puede ser de hasta dieciocho meses cuando por circunstancias excepcionales, no pueda cumplirse el en primer plazo. Estos plazos se cuentan a partir de haber sido clausurada la reunión de la Conferencia.

7 Esta es una disposición que también se encuentra en otros convenios internacionales. Por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) establece en su artículo 2: *“Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”*

cuenta de si se ha hecho algo para ejecutar alguna de las disposiciones del convenio o de cuáles son las dificultades que impiden su ratificación.

Resulta de gran relevancia destacar que de conformidad con el artículo 20, los convenios sólo son obligatorios para aquellos que los han ratificado. Ahora bien, en el ordenamiento jurídico costarricense, el artículo 7 de la Constitución Política señala literalmente en su primer párrafo: *“Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.”* Sin embargo, esto fue tácita y parcialmente reformado a través de las modificaciones practicadas en los artículos 10 y 48, que se realizaron a través de la Ley n.º 7128 del 18 de agosto de 1989.

En el artículo 10, se estableció la creación de la Sala Constitucional y sus principales funciones.⁸ Por su parte, el texto del numeral 48 indica actualmente: *“ARTÍCULO 48.- Toda persona tiene derecho al recurso de hábeas corpus para garantizar su libertad e integridad personales, y al recurso de amparo para mantener o restablecer el goce de los otros derechos consagrados en esta Constitución, así como de los de carácter fundamental establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, aplicables a la República. Ambos recursos serán de competencia de la Sala indicada en el artículo 10.”*

Con ocasión de esta reforma, la Sala Constitucional afirmó que el artículo 48 de la Carta Fundamental

otorga un tratamiento particular y diferenciado a los instrumentos internacionales de derechos humanos. Ya en 1992, en su voto n.º 3805-92, de las 9:30 horas del 28 de noviembre, había indicado que:

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 al de los demás, y que tienen otra característica adicional -la más importante- que complementan la Constitución Política en su parte dogmática. Después de estas disposiciones, se colocan la legislación interna común, llamada también legislación “municipal” desde la perspectiva internacional, categoría a la que pertenece el Código de Procedimientos Penales.

En sentencias como las n.º 3495-92 y 5759-93, afirmó que estos instrumentos, vigentes en el país de acuerdo con lo indicado en el artículo 48, complementan el ordenamiento jurídico a nivel constitucional al integrarse al más alto nivel, al formar parte del bloque de constitucionalidad.⁹

8 “ARTÍCULO 10.- Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley.

Le corresponderá además:

a) Dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, así como con las demás entidades u órganos que indique la ley.

b) Conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley.”

9 El concepto de “bloque de constitucionalidad” tiene origen francés. Bajo la Constitución Política de la Vª República francesa, se creó la institución del Consejo Constitucional, en 1958. Así, las primeras resoluciones del Consejo tomaban en cuenta únicamente la letra de la Constitución, entendida ésta en sentido estricto. Sin embargo, mediante una decisión del 19 de junio de 1970, Presupuesto de las Comunidades Europeas, incluyó el Preámbulo de la Constitución. Posteriormente, en la decisión del 16 de julio de 1971, Libertad de Asociación, controló la conformidad de una ley con dicho Preámbulo, de manera que también pasaron a formar parte del bloque de constitucionalidad los textos a los cuales el Preámbulo reenviaba, como la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre y del Ciudadano de 1789, el Preámbulo de la Constitución de 1946 y posteriormente, desde una reforma constitucional del 1º de marzo de 2005, la Carta del Ambiente del 2004. Así, existen en el bloque de constitucionalidad francés cuatro normas de referencia. En este sentido se puede consultar ACQUAVIVA, Jean-Claude. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. París, Francia. Guilianno éditeur, Lextenso éditions, 2011.

Este bloque se refiere a la presencia de normas a las cuales remite la propia Constitución de manera expresa o implícita, aunque no constituyen parte de ella de modo formal. Son una especie de parámetro normativo de validez constitucional, a la luz del cual se analizan las leyes y demás normas jurídicas que cuyo análisis de constitucionalidad se pretende.¹⁰

Así, el derecho internacional de los derechos humanos forma parte de este bloque de constitucionalidad, de manera que no existe duda de la importancia que tienen los convenios de la OIT en el ordenamiento costarricense, que vienen a regular las condiciones mínimas del derecho humano al trabajo. Al formar parte del bloque constitucional e incluso, estar por encima de la Constitución cuando dan mayores garantías que ésta, los derechos son amparables tanto por medio de la jurisdicción ordinaria como por la vía constitucional.¹¹

Ahora, los convenios de la OIT alcanzan casi los 200. De éstos, Costa Rica ha ratificado 51 y 48 de ellos están en vigor.¹² Esto lleva a preguntarse si todos los convenios estarán en el mismo supuesto de formar

parte del bloque de constitucionalidad e incluso, si serán, en todos los casos, superiores a la Constitución. Estos cuestionamientos, sin lugar a dudas, deberán ser analizados caso por caso, de acuerdo con el criterio que la Sala Constitucional determinó para los tratados de derechos humanos y que se mencionó líneas atrás. No obstante, la clasificación que de los convenios ha hecho la propia OIT, facilita esta determinación.

Así, se tiene que la Organización ha dividido los convenios en fundamentales, de ordenanza y técnicos. Los convenios fundamentales son ocho y se les reconoce como tales, debido a que abarcan temas considerados como principios y derechos fundamentales en las relaciones de trabajo.¹³ Los convenios de gobernanza son cuatro, también denominados como prioritarios, ya que son los que, según la Organización, revisten mayor importancia en relación con el gobierno.¹⁴ Los demás, son los convenios técnicos.

Esta clasificación puede sugerir un mínimo de convenios que forman parte del bloque de constitucionalidad

10 *"El Derecho de la Constitución, compuesto tanto por las normas y principios constitucionales, como por los del Internacional y, particularmente, los de sus instrumentos sobre derechos humanos, en cuanto fundamentos primarios de todo el orden jurídico positivo, le transmiten su propia estructura lógica y sentido axiológico, a partir de valores incluso anteriores a los mismos textos legislados, los cuales son, a su vez, fuente de todo sistema normativo propio de la sociedad organizada bajo los conceptos del Estado de Derecho, el régimen constitucional, la democracia y la libertad, de modo tal que cualquier norma o acto que atente contra esos valores o principios -entre ellos los de racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad, que son, por definición, criterios de constitucionalidad-, o bien que conduzca a situaciones absurdas, dañinas o gravemente injustas, o a callejones sin salida para los particulares o para el Estado, no puede ser constitucionalmente válido. (...) Por otra parte, también la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos conforman un marco general de reconocimiento y garantías de libertad, cuyos contenidos esenciales la ley debe y no puede sino desarrollar y ampliar, o, si acaso, regular dentro de las limitaciones que aquéllos establecen y del sentido que ellos mismos les imprimen."* Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto n.º 3495-92 de las 14:30 horas del 19 de noviembre de 1992.

11 En cuanto al tema de la interpretación de los convenios, la Constitución de la OIT establece que todas las cuestiones o dificultades que se presenten al respecto, deben ser sometidas a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) para su resolución. También, contempla la posibilidad de que el Consejo de Administración formule y someta a aprobación de la Conferencia, reglas para establecer un tribunal encargado de solucionar rápidamente cualquier asunto relativo a la interpretación de un convenio. Dicho tribunal estaría vinculado por cualquier fallo u opinión consultiva de la CIJ. Debe recordarse que a CIJ es un órgano judicial de la ONU que cuenta con dos funciones principales: la contenciosa y consultiva. Las dudas de interpretación sería aclaradas, precisamente, en el ejercicio de la función consultiva, por ser la OIT una de sus agencias especializadas. Ya en la función contenciosa, de acuerdo con el artículo 38 de su Estatuto, estos instrumentos serían la principal fuente jurídica para resolver los casos que le son sometidos. Integra también la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho, los principios generales del derecho, las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia. De ahí que los convenios de la OIT puedan ser utilizados por la CIJ como fuente del derecho para resolver los casos que se le presentan.

12 Ver página web de la OIT, Lista de ratificaciones de Costa Rica, http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102599, consultada el 2 de diciembre del 2012.

13 Estos instrumentos son, según la página de la Organización: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

14 Los cuatro convenios prioritarios son, según la página de la Organización: Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81); Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122); Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129); Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144).

al que hacen referencia las sentencias del Tribunal Constitucional costarricense, precisamente, por los temas que regulan y al haber sido clasificados como fundamentales por la propia Organización.

Ahora bien, una vez repasado, a grandes rasgos, lo relativo al valor jurídico de los convenios debidamente ratificados por nuestro país, conviene referirse al otro instrumento que emite la Conferencia General, sean las recomendaciones.

II. DE LAS RECOMENDACIONES

Como se adelantó en la introducción, las recomendaciones son instrumentos que la Conferencia estudia acerca de algún tema en específico pero que, ya sea por el tema de que trate o por alguno de los que comprende, no cuenta con el apoyo suficiente para ser aprobada como norma vinculante.¹⁵ Ante esta circunstancia, es aprobada bajo la forma de recomendación. Este aspecto es paradójico, en el tanto para su aprobación, incluso en tal condición, debe cumplir el mismo requisito de votos que los convenios, es decir, requiere de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes.

Una vez adoptada la recomendación, debe comunicarse a todos los miembros para su examen, con el objetivo de ponerla en ejecución por medio de la legislación nacional o de cualquier otra manera. De este modo, los miembros tienen la obligación de someter la recomendación a la autoridad competente para darle forma de ley o para que tomen cualquier otra medida para su aplicación.¹⁶

Al igual que en el caso de los convenios, los miembros deben informar al Director General sobre las medidas

adoptadas con fundamento en la recomendación, así como el estado de la legislación y la práctica en cuanto a los asuntos tratados. También debe informar acerca de las modificaciones que se considere necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas. Esto debe incluirse en los informes que deben presentar los Estados como parte del sistema de control de cumplimiento de la Organización.

Ahora, según la Constitución de la OIT, las recomendaciones no son de carácter obligatorio. Estos instrumentos son precisamente eso, recomendaciones para los Estados de cómo regular determinados temas o interpretar las leyes existentes. Al respecto, la propia Organización ha dicho: *“las recomendaciones internacionales del trabajo no constituyen instrumentos jurídicos obligatorios y, por lo tanto, no son objeto de ratificación. Al aprobar una recomendación, la Conferencia no pretende obligar a los estados miembros a que respeten su contenido sino más bien a proponer directrices que les pueda guiar en la regulación de las relaciones laborales y en el desarrollo de su política social.”*¹⁷

Por esto, se considera que constituyen una especie de *soft law*, de manera que pueden ser utilizados para interpretar y complementar las normas vinculantes existentes, al contener principios con los cuales se pueden llegar a integrar las decisiones judiciales acerca de la materia.¹⁸ Cuentan con un carácter orientador, útil para aclarar o dar pautas para interpretar la normativa laboral, especialmente las recomendaciones que se refieren a algún convenio en específico. La OIT las da a conocer como directrices no vinculantes e indica que, en ciertos casos, un convenio establece principios básicos y una recomendación relacionada lo complementa, al dar directrices más detalladas

15 Artículo 19.1 de la Constitución de la OIT.

16 Al igual que para los convenios, esto debe hacerse en el plazo de un año, salvo cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en ese término. En tal caso, debe hacerse tan pronto sea posible, pero dentro de los dieciocho meses posteriores a la clausura de la reunión de la Conferencia.

17 CENTRO INTERNACIONAL DE FORMACIÓN DE LA OIT. Derecho internacional del trabajo y derecho interno. Manual de formación para jueces, juristas y docentes en derecho. Organización Internacional del Trabajo, Turín, Italia, 2009, p. 48.

18 El artículo 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece: “Medios de interpretación complementarios. Se podrán acudir a medios de interpretación complementarios, en particular a los trabajos preparatorios del tratado y a las circunstancias de su celebración, para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, o para determinar el sentido cuando la interpretación dada de conformidad con el artículo 31:

a) deje ambiguo u oscuro el sentido; o

b) conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable.”

acerca de la aplicación de tales principios. También existen recomendaciones que no tienen vinculación con ningún convenio preexistente.¹⁹

En todo caso, aún cuando estos instrumentos no tengan carácter vinculante, son herramientas de las que puede echar mano cualquier operador jurídico, en particular, aquellos de la judicatura a la hora de resolver conflictos. “(...) *la ausencia de carácter vinculante en las recomendaciones internacionales del trabajo no significa que no se les pueda dar un uso judicial. En determinados casos, pueden servir como referencia para interpretar las disposiciones del derecho interno o pueden obrar como fuente de inspiración para subsanar las lagunas de la legislación nacional.*”²⁰

En este sentido, resulta interesante destacar que en Colombia se ha generado una gran conmoción jurídica a raíz de la sentencia de la Corte Constitucional n.º T 568 de 1999, que vino a decir que cualquier pronunciamiento que emita la OIT, es de carácter vinculante para el país y forma parte del bloque de constitucionalidad. Esto incluiría, tanto las recomendaciones emitidas por la Conferencia General como aquellas de otros órganos, en particular, el Comité de Expertos de Libertad Sindical (cuya relevancia en las relaciones colectivas de trabajo no es menor). Posterior a esta resolución, la Corte Constitucional se ha pronunciado en otras ocasiones reiterando el valor preponderante de las recomendaciones indicando que no se pueden desconocer por el compromiso adquirido por el Estado y porque buscan la efectiva protección de los derechos.²¹

En Costa Rica, si bien la Sala Constitucional no ha ido tan lejos como su similar colombiano, sí ha utilizado cierto tipo de pronunciamientos como fuente integradora de los convenios ratificados y la ha calificado de jurisprudencia de la OIT. En su voto n.º 10832-11 de las 14:30 horas del 12 de agosto del 2011, que trata acerca de las normas contempladas en la legislación nacional para la declaración de legalidad de una huelga. Como fundamento de su resolución, específicamente en cuanto al porcentaje de participación de trabajadores que exigía el Código de Trabajo para que una huelga fuera legal, la Sala consideró criterios adoptados por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, a la vez que mencionó que la Comisión de Expertos ha desarrollado “*auténtica jurisprudencia en la materia*”. Junto con el criterio del Comité de Libertad Sindical, el contralor de constitucionalidad también tomó en cuenta el criterio de la Comisión de Expertos, todo lo cual calificó como principios establecidos por la OIT en la materia.

En ese fallo, la Sala determinó que el 60% que exigía el Código era inconstitucional, por imponer una limitación exagerada que perjudicaba el ejercicio del derecho de huelga. Sin embargo, debido a que el establecimiento de otro porcentaje es materia legislativa, mientras esto no se regule, instruyó a los jueces de la República que deben resolver este tipo de asuntos, a “*aplicar los convenios y las recomendaciones del Comité de Expertos de la OIT para determinar el porcentaje correspondiente.*” De esta manera, si bien no se refirió a las recomendaciones emitidas por la Conferencia, sí lo hizo con respecto a otro tipo de pronunciamientos, los cuales utilizó para interpretar e integrar la normativa

19 Consultar página web de la OIT en el apartado de Normas del Trabajo, convenios y recomendaciones: <http://ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-es/index.htm>, consultada el 20 de noviembre del 2014.

20 Centro Internacional de Formación de la OIT. Derecho internacional del trabajo y derecho interno. Manual de formación para jueces, juristas y docentes en derecho. 2009, p. 49.

21 Se puede consultar, entre muchas otras, la siguiente publicación: SEGURA CASTAÑEDA, Diana Estefany. *Poder vinculante de las recomendaciones de la OIT según las Altas Cortes*. <http://portal.uexternado.edu.co/pdf/Derecho/derechoLaboral/Discurso-Laboral-20.pdf>, consultada el 27 de noviembre del 2014. La doctrina ha mencionado, acerca de esta discusión: “*La Constitución Política de Colombia en sus artículos 9, 53 y 93 ha establecido que los Convenios Internacionales de la OIT ratificados por Colombia son parte del régimen interno. La Corte Constitucional ha construido la teoría del Bloque de Constitucionalidad, señalando que algunos convenios de la OIT hacen parte de él. En varias oportunidades esta corporación se ha pronunciado sobre la obligatoriedad de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en Colombia, como es el caso del Auto 078A /99, Sentencia T-568/99, Sentencia T-1211/00 y Sentencia T-603/03, reafirmando el criterio según el cual en Colombia las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical son de carácter obligatorio por cuanto son parte del bloque de constitucionalidad, surgiendo esta obligación jurídica para todos los operadores judiciales, argumentos que la Corte Constitucional ha venido sosteniendo y que se podría resumir en que los derechos laborales y en este caso los Convenios de la OIT, son convenios sobre derechos humanos, que en forma limitada la Corte ha sostenido que son parte de los derechos humanos los considerados como tal por la misma corporación.*” OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. Las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en el contexto jurídico colombiano, <http://isssl.org/wp-content/uploads/2013/01/ElCaracter-Ostau.pdf>, consultado el 01 de diciembre del 2014.

cuestionada, a la vez que estableció un imperativo para los jueces ordinarios de utilizar en su quehacer diario para la calificación de huelgas, las recomendaciones tanto del Comité de Libertad Sindical como aquellas de la Comisión de Expertos de la OIT (que es parte de los órganos de control de cumplimiento que tiene la Organización).

En el ámbito regional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IHD), en el caso Baena Ricardo VS Panamá, tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el valor jurídico de recomendaciones emitidas por el Comité de Libertad Sindical y el Consejo de Administración de la OIT, en su sentencia de excepciones preliminares del 18 de noviembre de 1999. Ante la Corte IDH, el Estado interpuso la excepción de litispendencia por duplicidad de procedimientos internacionales, ya que ese caso había sido analizado por tales órganos de la OIT, los cuales habían emitido recomendaciones que se habían cumplido parcialmente.

No obstante, la Corte IDH consideró que no existía tal duplicidad, ya que las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical tenían una naturaleza diferente de las resoluciones emitidas por la Corte IDH, ya que las primeras eran meras recomendaciones, mientras que las segundas son sentencias definitivas e inapelables,

de cumplimiento obligatorio de conformidad con los artículos 67 y 68 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). Así, confirmó que, de acuerdo con el Derecho Internacional, las recomendaciones, independientemente del órgano que las emita, no tienen carácter vinculante para los Estados miembros de la OIT.²²

De esta manera, se tiene entonces que las recomendaciones son reconocidas como instrumentos útiles para efectos de integrar e interpretar la normativa laboral y las situaciones de conflicto en las relaciones obrero-patronales. Esto hace que, si son utilizadas por los jueces para resolver un asunto específico, lleguen a tener el nivel de la norma que integran o interpretan, de manera que ingresan al ordenamiento jurídico, ya sea a nivel legal, suprallegal, constitucional o incluso supraconstitucional, según lo dicho en el capítulo anterior.²³ Consecuentemente, son instrumentos que vale tener en cuenta a la hora de que se presente cualquier conflicto obrero-patronal que requiera de una solución concreta.

CONCLUSIONES

Los convenios emitidos por la OIT y ratificados por el país tienen carácter vinculante para los operadores jurídicos nacionales. Se ubican a nivel suprallegal,

22 Indicó la Corte IDH en su resolución que rechazaba la excepción preliminar de litispendencia indicando, entre otras cosas: "57. Además, la naturaleza de las recomendaciones emitidas por dicho Comité es diferente a la de las sentencias emitidas por la Corte Interamericana. En el primer caso se trata de un acto propio de un órgano de la OIT con el efecto jurídico propio de una recomendación a los Estados. En el segundo caso se trata de una sentencia que, en los términos de la Convención, es definitiva e inapelable (artículo 67), y de obligatorio cumplimiento (artículo 68.1).

58. En razón de las consideraciones anteriores, no existe duplicidad de procedimientos en el presente caso."

23 La resolución de la Sala Constitucional N° 1185-95 de las 14:33 horas del 2 de marzo de 1995 menciona que, dado que la interpretación de las normas constitucionales hecha a través de sus sentencias adquiere el mismo valor de las normas interpretadas, debe ser acatada por lo demás operadores jurídicos, en este caso menciona a los jueces ordinarios. Indica la resolución: "Asimismo, tal y como lo dispone el párrafo final del artículo 8.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuando existan precedentes o jurisprudencia constitucional para resolver el caso, el juez está obligado a interpretar y aplicar las normas o actos propios del asunto, conforme con tales precedentes o jurisprudencia incluso si para hacerlo haya de desaplicar leyes u otras normas que resulten incompatibles con ellos, siempre y cuando, claro está, se trate de las mismas hipótesis o supuestos, de modo que la situación bajo el conocimiento del Juez resulta idéntica a la resuelta por el precedente o la jurisprudencia constitucional. Esto es así, además, por virtud de que el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional establece que "la jurisprudencia y los precedentes de la jurisdicción constitucional son vinculantes erga omnes", dado que ofrecen la forma en que los actos sujetos al derecho público y la normativa en general, pueden entenderse conforme con el Derecho de la Constitución. Además, esta misma norma, en principio, se aplica a la propia Sala Constitucional, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, ya para inadmitir o para resolver por el fondo cualquier acción o gestión ante ella intentada, con la salvedad, y esto es obvio por tratarse del propio Tribunal Constitucional, que la jurisprudencia y los precedentes lo vinculan en tanto no encuentre razones para variar sus propias tesis o criterios. Si, como es de rigor, el Derecho de la Constitución está integrado no solamente por los valores, principios y normas constitucionales, sino también por otros parámetros de constitucionalidad (instrumentos de derecho internacional, prácticas secundum constitutionem, etc) y la propia producción jurisprudencial que en ejercicio de su competencia va generando la Sala Constitucional y que necesariamente se integra al mismo nivel normativo que interpreta o aplica, la Sala puede y debe, en ejercicio de su competencia, estar en capacidad de ir adecuando sus propias interpretaciones, cuando las circunstancias lo ameritan."

constitucional o incluso, supraconstitucional según la materia que regulen. Por su parte, las recomendaciones y otros pronunciamientos como los del Comité de Libertad Sindical, tienen un carácter interpretativo y complementario de las normas vigentes, salvo cuando son utilizados por la Sala Constitucional en sus sentencias. En tales casos, toman el nivel de la norma que integran o delimitan.

En virtud de la abundante normativa existente en el ámbito de derecho internacional del trabajo y de la gran cantidad de convenios vigentes en nuestro país, lo que queda pendiente es que los operadores jurídicos se apropien de tales instrumentos y los hagan suyos en la práctica diaria. Si los jueces aprovechan estos abundantes instrumentos jurídicos que ha producido la OIT, irán aportando a la formación jurídica de los litigantes, quienes a su vez utilizarán estas normas internacionales en su práctica profesional. En una doble vía, si los juristas utilizan estas normas en sus escritos judiciales, obligarán a la judicatura a analizarlas y aplicarlas al caso concreto según el rango normativo que ostenten.

Lo anterior representa un reto para todas las partes de la ecuación, cuyo único resultado será hacer operativo el derecho internacional del trabajo dentro del país. Esto ayudará, a su vez, a elevar los estándares nacionales en pro de una adecuada relación entre patronos y trabajadores, a la vez que puede significar en un mayor respeto de los derechos de los trabajadores, tantas veces menoscabados en pro de la economía de mercado en la que el país está cada vez más inmerso.

BIBLIOGRAFIA

Doctrina

ACQUAVIVA, Jean-Claude. *Droit constitutionnel et institutions politiques*. París, Francia. Guiliano éditeur, Lextenso éditions, 2011.

BEAUDONNET, Xavier. La utilización del derecho internacional del trabajo por los tribunales nacionales: noticias de una evolución en marcha. http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/actividadesregionales/2013/documentos/obj01_

act03_2013_fabog_utilizacion_dit_derlaboral_2010.pdf consultado el 29 de noviembre del 2014.

CENTRO INTERNACIONAL DE FORMACIÓN DE LA OIT. *Derecho internacional del trabajo y derecho interno. Manual de formación para jueces, juristas y docentes en derecho*. Organización Internacional del Trabajo, Turín, Italia, 2009.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *La relación de trabajo: una guía anotada a la recomendación n.º 198 de la OIT*. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. *Las reglas de juego*. Organización Internacional del Trabajo, Suiza, 2009.

OSTAU DE LAFONT DE LEÓN, Francisco Rafael. *Las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical en el contexto jurídico colombiano*, <http://isls.org/wp-content/uploads/2013/01/EICaracter-Ostau.pdf>, consultado el 01 de diciembre del 2014.

SEGURA CASTAÑEDA, Diana Estefany. *Poder vinculante de las recomendaciones de la OIT según las Altas Cortes*. <http://portal.uexternado.edu.co/pdf/Derecho/derechoLaboral/Discurso-Laboral-20.pdf>, consultada el 27 de noviembre del 2014.

Normativa

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo

Constitución Política de la República de Costa Rica

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia

Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso C-61, Baena Ricardo VS Panamá, sentencia de

excepciones preliminares del 18 de noviembre de 1999.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto n.º 3495-92 de las 14:30 horas del 19 de noviembre de 1992.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto n.º 3805-92, de las 9:30 horas del 28 de noviembre de 1992.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto n.º 5759-93 de las 14:15 horas del 10 de noviembre de 1993.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto n.º 1185-95 de las 14:33 horas del 2 de marzo de 1995.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto n.º 10832-11 de las 14:30 horas del 12 de agosto del 2011.

Páginas web

Página web de la Organización Internacional del Trabajo www.ilo.org

Lista de documentos actualizados 2014 de la OIT: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/genericdocument/wcms_139721.pdf, consultada el 30 de noviembre del 2014.

Lista de ratificaciones de Costa Rica: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102599, consultada el 2 de diciembre del 2014.

Normas del Trabajo, convenios y recomendaciones: <http://ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang--es/index.htm>, consultada el 20 de noviembre del 2014.