ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

DEROGATORIA DEL PÁRRAFO FINAL DEL ARTÍCULO 60 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

VARIOS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS

EXPEDIENTE N.º 22.246

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud de las partes interesadas, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE LEY

DEROGATORIA DEL PÁRRAFO FINAL DEL ARTÍCULO 60 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Expediente N.º 22.246

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La libertad sindical, es decir el derecho de las y los trabajadores a organizarse libremente en sindicatos independientes para buscar el mejoramiento de sus condiciones de vida y de trabajo, es un derecho humano fundamental reconocido en múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos aprobados y vigentes en Costa Rica.

Dentro de esos instrumentos internacionales destacan: el convenio 87 (Libertad sindical y protección del derecho de sindicación) y el convenio 98 (Derecho de sindicación y negociación colectiva) de Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados mediante la Ley N.° 2561; el Convenio 135 y la recomendación 143 de OIT, ambas ratificadas por medio de la Ley N.° 5968, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 8), ratificado por Ley N.° 4229; el Protocolo a la Convención Derechos Económicos Sociales o Protocolo de San Salvador (artículo 8) ratificado por Ley N.° 7907; y la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José (artículo 16) ratificada por Ley N.° 4534, entre otros.

A su vez es importante recordar que los convenios y tratados internacionales citados tienen en nuestro país rango superior a la propia Constitución Política, en tanto amplían la protección de derechos humanos, todo de conformidad con los numerales 7 y 48 de la Norma Fundamental y la abundante jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre la materia.

Por su parte, nuestra Constitución Política también reconoce expresamente la protección de la libertad sindical en su artículo 60, que en su primer párrafo establece: *“tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales.*”

Sin embargo, el párrafo final de esta norma constitucional contiene una disposición que es totalmente contradictoria con los principios de respeto y tutela a la libertad sindical, derivados de los convenios de derechos humanos citados y que carece por completo de una justificación válida en la Costa Rica actual. Establece dicho párrafo que: *“Queda prohibido a los extranjeros ejercer dirección o autoridad en los sindicatos”*.

En este sentido, el objetivo del presente proyecto de reforma constitucional es eliminar de la Carta Magna esta prohibición por considerarla anacrónica, injustificada y discriminatoria.

Esta prohibición es gravemente discriminatoria en perjuicio de las y los trabajadores extranjeros que laboran en nuestro país. Si estas personas trabajadoras cuentan con permiso para laborar legalmente en Costa Rica y se han afiliado a una organización legalmente constituida, no existe justificación alguna para negarles su derecho a ser elegidos en la junta directiva del sindicato, si así lo desea la mayoría de las y los trabajadores afiliados que participan en dicha elección. Se trata de la negación a un sector importante de personas trabajadoras de un derecho que es parte esencial de la libertad sindical y por ende, del derecho al trabajo, como es el derecho toda persona trabajadora a participar activamente y en igualdad de condiciones en sindicatos y a ser electa en sus órganos de dirección.

Esta negación de derechos se produce únicamente porque las personas afectadas tienen la condición de extranjeras, sin que exista ningún criterio objetivo y razonable de diferenciación en razón, por ejemplo, de su capacidad de trabajo o de su aptitud para participar en las organizaciones de las y los trabajadores, lo que constituye a la prohibición cuestionada en una medida discriminatoria, contraria a la dignidad humana.

Al respecto, cabe destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), cuya jurisprudencia es vinculante para el Estado costarricense, ha determinado que las personas trabajadoras migrantes tienen derecho a disfrutar de los derechos derivados de su condición de trabajadoras sin sufrir discriminación en razón su nacionalidad y es obligación de los Estados respetar estos derechos y garantizar que sean respetados por terceros:

> *"134. De este modo, la calidad migratoria de una persona no puede constituir, de manera alguna, una justificación para privarla del goce y ejercicio de sus derechos humanos, entre ellos los de carácter laboral.* ***El migrante, al asumir una relación de trabajo, adquiere derechos por ser trabajador, que deben ser reconocidos y garantizados, independientemente de su situación regular o irregular en el Estado de empleo.*** *Estos derechos son consecuencia de la relación laboral.*
>
> *(…)*
>
> *148. El Estado tiene la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos laborales* ***de todos los trabajadores, independientemente de su condición de nacionales o extranjeros****, y no tolerar situaciones de discriminación en perjuicio de éstos, en las relaciones laborales que se establezcan entre particulares (empleador-trabajador). El Estado no debe permitir que los empleadores privados violen los derechos de los trabajadores, ni que la relación contractual vulnere los estándares mínimos internacionales."* (Opinión consultiva N.º OC-18/03 de 17 de setiembre de 2003 *"Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados"*)

Específicamente en cuanto al ejercicio de derechos colectivos como el derecho a la libertad sindical por parte de las personas trabajadoras migrantes, también se manifestó con claridad la Corte IDH en la opinión consultiva anteriormente citada:

> *"157. En el caso de los trabajadores migrantes, hay ciertos derechos que asumen una importancia fundamental y sin embargo son frecuentemente violados, a saber: la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, la prohibición y abolición del trabajo infantil, las atenciones especiales para la mujer trabajadora, y* ***los derechos correspondientes a: asociación y libertad sindical****, negociación colectiva, salario justo por trabajo realizado, seguridad social, garantías judiciales y administrativas, duración de jornada razonable y en condiciones laborales adecuadas (seguridad e higiene), descanso e indemnización. Reviste gran relevancia* ***la salvaguardia de estos derechos de los trabajadores migrantes, teniendo presentes el principio de la inalienabilidad de tales derechos, de los cuales son titulares todos los trabajadores, independientemente de su estatus migratorio****, así como el principio fundamental de la dignidad humana consagrado en el artículo 1 de la Declaración Universal, según el cual "[t]odos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros".* (Opinión consultiva Nº OC-18/03 de 17 de setiembre de 2003 *"Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados".* Énfasis agregado)
>
> Así las cosas, nos encontramos frente a una medida que también entra en franca contradicción con lo dispuesto en el Convenio 111 de la OIT (Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación), el cual "*considerando que la Declaración de Filadelfia afirma 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,* establece en su artículo 2 que: *"todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidad y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto."*
>
> Para estos efectos, en el convenio citado se entiende por "discriminación": *"cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política,* ***ascendencia nacional*** *u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación"* (Artículo 1 a) Énfasis agregado)

A su vez, el numeral 3, inciso c) de este instrumento internacional sobre derechos humanos dispone con total claridad que nuestro país se encuentra obligado a ***"derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones***

prácticas administrativas que sean incompatibles" con la política nacional indicada en el artículo 2 para eliminar cualquier discriminación en materia de igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación.

En los tiempos actuales no existe razón válida que justifique mantener la prohibición cuestionada. Si una persona trabajadora extranjera se encuentra laborando legalmente en Costa Rica es porque ha cumplido en los requisitos migratorios establecidos en la legislación nacional.

De hecho se trata de una discriminación odiosa que solo afecta a las y los trabajadores extranjeros y a los sindicatos como organizaciones independientes de la clase trabajadora, pues los empleadores extranjeros organizados a través de asociaciones civiles como cámaras empresariales no sufren limitación alguna para formar parte de la junta directiva de dichas cámaras. De hecho, es público y notorio que actualmente en Costa Rica hay empresarios extranjeros que ocupan cargos de dirección en las cámaras empresariales, sin que ninguna autoridad gubernamental formule objeción alguna al respecto.

Por otra parte, se trata de una prohibición que limita excesivamente el derecho de las y los trabajadores que integran un sindicato a elegir de forma libre y autónoma sus representantes, impidiéndoles nombrar en cargos de dirección a trabajadores que no sean costarricenses. Por esta razón contraviene el principio contenido en el artículo 3 del Convenio 87 de la OIT, el cual establece que: *"las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal."*

Este problema ha sido advertido de forma reiterada y desde hace varios años al Gobierno de Costa Rica por la Organización Internacional del Trabajo, que se ha pronunciado sobre este tipo de restricciones por motivo de nacionalidad para la integración de órganos directivos de sindicatos y su incompatibilidad con instrumentos internacionales de derechos humanos como el Convenio Nº 87:

> *"**61.** También pueden plantear problemas en cuanto al reconocimiento de los derechos sindicales ciertas restricciones relacionadas en especial con la raza, nacionalidad, sexo, opinión o afiliación política, que limitan el derecho de constituir organizaciones profesionales o afiliarse a las mismas de manera incompatible con el Convenio núm. 87. Estas restricciones vulneran además los principios contenidos en la resolución de 1952 sobre la independencia del movimiento sindical, que dispone en especial que: «una de las condiciones de esta libertad y de esta independencia es que los sindicatos estén constituidos con el conjunto de miembros sin consideración a la raza, al origen nacional o a la afiliación política...».*
> *(...)*
>
> ***ii) Nacionalidad***

> ***63.*** *Varias legislaciones nacionales establecen restricciones más o menos importantes al derecho de organización en relación con la nacionalidad: en algunos Estados la ciudadanía es una condición para la constitución de sindicatos; en otros se establece la proporción de afiliados que han de ser nacionales; y aun en otros, la afiliación sindical de los extranjeros está sujeta a condiciones de residencia o de reciprocidad, o a ambos criterios.* ***La Comisión estima que las restricciones de esta naturaleza puedan impedir, en particular, que los trabajadores migrantes desempeñen un papel activo en la defensa de sus intereses, en especial en sectores donde representan la fuerza de trabajo más importante. El derecho de los trabajadores de constituir organizaciones y afiliarse a las mismas sin ninguna distinción entraña que quienes residen legalmente en el territorio de un Estado deben disfrutar de los derechos sindicales previstos en el Convenio, sin ninguna distinción fundada en la nacionalidad.*** *La OIT ha adoptado además varias normas jurídicas en relación con la situación particular de los trabajadores migrantes, relativas en particular a su derecho de afiliación sindical." (Se refiere por ejemplo al inciso ii) del apartado a) del párrafo 1 del Convenio 97, al art. 10 del Convenio 143, al apartado g) del párrafo 2 de la Recomendación 151.)"* (Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 81ª reunión, 1994, informe III, parte 4B. Énfasis agregado)

Tales advertencias motivaron que a finales de la década del noventa se presentara a la corriente legislativa, con el aval del Poder Ejecutivo, un proyecto de reforma constitucional elaborado con asistencia de la propia OIT, que pretendía reformar el párrafo final del artículo 60 de la Constitución, con un objetivo similar al perseguido por la presente iniciativa. No obstante dicho proyecto nunca fue votado por el Plenario Legislativo y se archivó por el vencimiento de su plazo cuatrienal.

Lo anterior ha motivado la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT en su Informe de 2010 sobre Costa Rica, relativo a la aplicación del Convenio 87, señalara lo siguiente:

> *"Artículo 3 del Convenio. Derecho de las organizaciones de elegir libremente a sus representantes. Prohibición de que los extranjeros ejerzan dirección o autoridad en los sindicatos (artículo 60, párrafo segundo de la Constitución y artículo 345, e), del Código del Trabajo). La Comisión había observado que el proyecto de ley núm. 13475 (actualmente en el orden del día de la Asamblea Legislativa) modifica el artículo 345, e), del Código del Trabajo (…) no obstante, en dicho proyecto se establece que los órganos de los sindicatos deben ajustarse a lo establecido en el artículo 60 de la Constitución que dispone que «queda prohibido a los extranjeros ejercer dirección o autoridad en los sindicatos». La Comisión había tomado nota de que se había sometido al Plenario Legislativo en 1998 un proyecto de reforma constitucional elaborado con la asistencia de la OIT. La Comisión lamenta tomar nota de que en su memoria el Gobierno informa que el proyecto de reforma*

> *constitucional se encuentra archivado por vencimiento del período cuatrienal; el Gobierno manifiesta su buena disposición para realizar todos los esfuerzos necesarios para promover este tema ante los diputados de la Asamblea Legislativa.* ***La Comisión había señalado a la atención del Gobierno la importancia de que se modifique no sólo el artículo 345 del Código del Trabajo sino también el artículo 60, párrafo segundo de la Constitución para suprimir las excesivas restricciones actuales al derecho de los extranjeros para acceder a cargos sindicales, que son incompatibles con el artículo 3 del Convenio. La Comisión reitera sus comentarios.”*** (CEACR: Observación individual sobre el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) Costa Rica (ratificación: 1960) Publicación: 2010. Énfasis agregado)

La prohibición para que trabajadores extranjeros integren juntas directivas de sindicatos se ha convertido en una medida que cada vez perjudica injustamente a más personas trabajadoras. Es una realidad que hay actividades económicas y sectores productivos donde cada vez es mayor la participación de trabajadores extranjeros, como las plantaciones agrícolas, los servicios de seguridad privada, o ciertas actividades industriales. En muchas ocasiones estas actividades también coinciden con importantes problemas de violaciones a los derechos laborales. Una situación que refuerza la necesidad de estas personas trabajadoras de contar con organizaciones sindicales autónomas que defiendan sus derechos. En todos estos casos, la injustificada limitación a la participación de las personas trabajadoras no costarricenses constituye un obstáculo adicional al ejercicio pleno de la libertad sindical por estas personas, dificultando aún más la constitución de sindicatos libres en centros de trabajo donde *a priori* una mayoría de las y los trabajadoras queda imposibilita de integrar la junta directiva de un sindicato.

El problema descrito ha tendido a agravarse desde que la Sala Constitucional anuló el artículo 13 del Código de Trabajo que limitaba el porcentaje de trabajadores extranjeros que podían ser contratados por una empresa. Desde entonces se ha multiplicado el número de personas afectadas por esta injusta prohibición.

En esa oportunidad la Sala realizó una serie de consideraciones que a la luz de los convenios internacionales sobre derechos humanos vigentes en el país, son plenamente aplicables al caso que nos ocupa:

> *“**Esto conduce a entender que si la realización del derecho al trabajo por unos, implica negarlo a otros en virtud de su ascendencia nacional, se está en presencia de una medida discriminatoria.** (…) Expuesto el artículo 13 del Código de Trabajo al régimen constitucional de los extranjeros, y a los alcances que en relación con estos tiene el derecho fundamental al trabajo, esa disposición es inconstitucional. Esa norma no consiste en una habilitación para preferir a los trabajadores costarricenses, en igualdad de condiciones, en el sentido permisivo del último párrafo del artículo 68 de la Constitución. En realidad, somete a cuotas o magnitudes variables la contratación de trabajadores*

> *extranjeros, prohibiéndola por encima de esas cuotas o magnitudes,* ***pero no en consideración a criterios objetivos como serían los de capacitación, aptitud o idoneidad para los puestos de trabajo -en todo caso, a criterios razonables y por ende legítimos que no anulan ni afectan la igualdad de oportunidades-, sino al exclusivo dato de la nacionalidad.”*** (Voto N.° 1999-616. Énfasis agregado)

Por las razones indicadas, es urgente aprobar la reforma constitucional propuesta, a fin de cumplir con los compromisos asumidos por Costa Rica ante la Organización Internacional del Trabajo y armonizar nuestro ordenamiento jurídico interno con la protección efectiva de los derechos humanos tutelados en los convenios internacionales aprobados por nuestro país.

Para efectos de la aplicación del principio de conexidad, las y los diputados firmantes hacemos constar que nuestra voluntad expresa es eliminar la prohibición contenida en el párrafo segundo del artículo 60 única y exclusivamente, y no modificar otras regulaciones constitucionales sobre la organización, las funciones y el régimen jurídico aplicable a los sindicatos, ni mucho menos, reducir o debilitar los derechos y prerrogativas con que actualmente cuentan dichas organizaciones sociales.

En virtud de lo expuesto, presentamos a consideración de la Asamblea Legislativa el presente proyecto de reforma constitucional, para su estudio y aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

DEROGATORIA DEL PÁRRAFO FINAL DEL ARTÍCULO 60 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

ARTÍCULO ÚNICO- Se deroga el párrafo final del artículo 60 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

Rige a partir de su publicación.

José María Villalta Flórez-Estrada	Wálter Muñoz Céspedes
Sylvia Patricia Villegas Álvarez	Dragos Dolanescu Valenciano
Paola Viviana Vega Rodríguez	Mario Castillo Méndez
Welmer Ramos González	Enrique Sánchez Carballo
Paola Alexandra Valladares Rosado	David Hubert Gourzon Cerdas

Diputados y diputadas

15 de octubre de 2020

NOTAS: Este proyecto aún no tiene comisión asignada.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.