

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS SOCIALES

**LEY DE APROBACION DEL CONVENIO SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA
VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO (CONVENIO 190)**

EXPEDIENTE N° 22.569

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

09 de febrero de 2020

CUARTA LEGISLATURA

Del 1º de mayo de 2021 al 30 de abril de 2022

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS II

DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

LEY DE APROBACION DEL CONVENIO SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO (CONVENIO 190)

Los suscritos Diputados, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales, rinden el presente Dictamen Negativo de Mayoría sobre el EXPEDIENTE N° 22.569, LEY DE APROBACION DEL CONVENIO SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO (CONVENIO 190), con base en las siguientes consideraciones.

I. Datos generales del proyecto:

El proyecto fue presentado a la corriente legislativa por el Poder Ejecutivo el 30 de junio del 2021 y fue publicado en el Diario Oficial la Gaceta N° 144 del 28 de julio de 2021.

II. Objetivo de la iniciativa:

El proyecto tiene como finalidad la ratificación legislativa del Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo (Convenio 190) que reconoce el derecho de toda persona a un mundo laboral libre de violencia y acoso, la importancia de una cultura de respeto mutuo, la adopción de un enfoque inclusivo e integrado que considere la prevención de la discriminación por estereotipos de género, el impacto de la violencia doméstica en el empleo y la productividad, entre otros.

III. Consultas realizadas:

Se realizaron las siguientes consultas a las siguientes instituciones:

- Organización Internacional del Trabajo
- Central Social Juanito Mora Porras
- Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses
- Confederación Costarricense de Trabajadores *Rerum Novarum*
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada
- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Central Costarricense de Trabajadores Democráticos
- Ministerio de Salud
- Procuraduría General de la República

- Cámara de Comercio de Costa Rica
- Caja Costarricense del Seguro Social
- Todas las municipalidades del país
- Corte Suprema de Justicia
- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
- Patronato Nacional de la Infancia
- Junta de Protección Social
- Instituto Costarricense de Puertos
- Instituto Nacional de la Mujer
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
- Instituto Nacional de Seguros
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
- Instituto Nacional de Aprendizaje
- Instituto Costarricense de Ferrocarriles
- Instituto Tecnológico de Costa Rica
- Instituto Mixto de Ayuda Social
- Banco de Costa Rica
- Organizaciones de personas con discapacidad
- Banco Nacional de Costa Rica

IV. Respuestas recibidas:

Se recibieron las siguientes respuestas al momento de la presentación de este informe:

Institución	Criterio
Procuraduría General de la República	<p>La Procuraduría General de la República emitió el criterio PGR-OJ-156-2021 donde entre otras consideraciones manifestó que el Convenio responde a la regulación del acoso y la violencia en el mundo del trabajo, desarrollando unas reglas muy generales no sólo desde el prisma del derecho internacional sino para que los Estados miembros asuman compromisos de desarrollarlos en sus legislaciones internas. Esto lleva a la recomendación de valorar de forma minuciosa si a nivel presupuestario el país cuenta con los recursos económicos, materiales y humanos para su debida implementación y cumplimiento, una vez ratificado. Además, cuáles serían los diferentes actores que estarían participando a nivel interno y cuál sería su fuente de financiamiento.</p> <p>Por otra parte, es importante destacar que el contenido del Convenio tendría que ser armonizado con el resto de las leyes vigentes, por lo que sería necesario consultar a los diferentes actores sociales y políticos involucrados para determinar la viabilidad de la implementación de reformas legales para adecuar el marco jurídico interno a lo dispuesto por este Acuerdo.</p>
Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector	<p>Se manifiesta en contra del proyecto en cuanto a que no fue consultado de previo al sector privado por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como porque podría generar múltiples interpretaciones erróneas y fuera del contexto nacional. Señala que el Convenio contiene muchas imprecisiones en cuanto a las posibles responsabilidades de los empleadores, haciendo muy difícil al patrono determinar dónde empiezan y acaban sus obligaciones y los podría llevar a tomar</p>

Empresarial Privado	<p>acciones que tengan que ver con personas ajenas a la realidad laboral o que involucren a la persona fuera de su actividad laboral.</p> <p>Adicionalmente explica que muchas de las disposiciones previstas en el Convenio ya se encuentran reguladas en el ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, el Convenio hace responsable a la empresa de la eliminación de la violencia en los desplazamientos, viajes, eventos, actividades sociales o de formación relacionadas con el trabajo, cuando ya eso se encuentra debidamente regulado en los artículos 404 y siguientes del Código de Trabajo. Se pretende además reforzar las potestades de inspección de la Dirección de Inspección del Ministerio de Trabajo, lo cual ya se ha hecho gracias a la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Laboral. Se plantea crear una política de acoso sexual cuando ya existe la Ley 7476. Se plantea facilitar el acceso a las vías de recursos y reparación de daños, lo que ya está contenido en la legislación vigente con la entrada de dicha Reforma Procesal Laboral.</p> <p>En el mismo orden de ideas, indica que obligar a las empresas a proveer a sus colaboradores de mecanismos para vencer riesgos psicosociales que se presenten fuera del entorno laboral sería sumamente peligroso, toda vez que este es un ámbito en el que el patrono no tiene incidencia ni participación y responde directamente al espacio privado del trabajador. El patrono no puede ser obligado a actuar antes aspectos que constituyen parte de la esfera privada y estrictamente subjetiva del trabajador.</p>
PANI	Mediante oficio PANI-PE-OF-2852-2021 manifiesta su apoyo a la iniciativa.
Oficina de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana	<p>Manifestaron, entre otras ideas, las siguientes:</p> <p>“Podemos destacar los siguientes aspectos de porqué proceder a la ratificación del Convenio 190 de la OIT:</p> <p>1. El Convenio 190 y la Recomendación 206 son las primeras normas internacionales del trabajo sobre violencia y acoso en el mundo laboral. Su vínculo jurídico al ratificarse por los Estados Miembros le confiere fortaleza al sistema normativo internacional y su ratificación aporta elementos de certeza jurídica en un entorno laboral de trabajo decente y promoción de los derechos fundamentales en el trabajo.</p> <p>2. La violencia y el acoso en el mundo del trabajo son una amenaza para la igualdad de oportunidades y son inaceptables e incompatibles con el trabajo decente; pueden constituir una violación o un abuso de los derechos humanos; pueden impedir que las personas, en particular, las mujeres accedan al mercado de trabajo, en él permanezcan o progresen profesionalmente; afectan a la salud de las personas, a su dignidad y a su entorno familiar y social y son incompatibles con la promoción de empresas sostenibles y afectan negativamente a las relaciones en el lugar de trabajo, la reputación de las empresas y la productividad.</p> <p>3. Con su enfoque inclusivo, integrado y con perspectiva de género, el Convenio protege a todos aquellos en todos los sectores de la economía formal e informal y en las áreas urbanas y rurales; el Convenio trata la violencia y el acoso en la legislación relativa al trabajo y el empleo, la seguridad y la salud en el trabajo, la igualdad y la no discriminación y trata la discriminación, el abuso de relaciones de poder y las normas de género que fomentan la violencia y el acoso.</p> <p>4. El Convenio alerta para las repercusiones negativas de la Violencia Doméstica, para que se reconozcan sus efectos nocivos y pide en la medida en que sea razonable y factible, mitigar su impacto. El Convenio 190 permite respetar, promover y asegurar el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, incluida la violencia y el acoso por razón de género; permite impulsar el respeto, la promoción y puesta en marcha de los principios fundamentales en el trabajo, fomentar el trabajo decente y</p>

	garantizar el derecho a la igualdad y a la no discriminación, incluyendo trabajadoras y trabajadores, así como a grupos vulnerables o en situación de vulnerabilidad, que estén afectados de manera desproporcionada por la violencia y el acoso Finalmente esclarecemos en el presente criterio que la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo no confiere a la Oficina Internacional del Trabajo ninguna autoridad para dar interpretaciones auténticas de los instrumentos adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo. El análisis y los comentarios proporcionados en este informe no prejuzgan cualquier comentario que pudieran formular los órganos de control de la OIT en relación con un convenio ratificado.”
Municipalidad de San José	A través del oficio DSM-1180-2021 manifestó que “el Proyecto, es jurídicamente viable y no se opone a los intereses locales en su materia y marco competencial y funcional.”
Municipalidad de Orotina	A través del oficio MO-CM-0650-2021 manifestó su apoyo al expediente 22.569
Municipalidad de Atenas	A través del oficio MAT-CM-00801-2021 manifestó su apoyo al expediente 22.569
Municipalidad de Upala	A través del oficio SCMU-0107-2021-014-08 manifestó su apoyo al expediente 22.569
Municipalidad de Siquirres	A través del oficio SC-0559-2021 manifestó que no tiene objeciones al expediente 22.569
Municipalidad de Santa Ana	A través del acuerdo 1194-2021 manifestó su apoyo al expediente 22.569
Municipalidad de San Isidro	A través del oficio MSIH-CM-SCM-462-2021 manifestó que no tiene objeciones al expediente 22.569
Municipalidad de San Carlos	A través del oficio MSCCM-SC-1143-2021 manifestó que brinda apoyo al expediente 22.569
Municipalidad de Naranjo	A través del oficio SM-CONCEJO-607-2021 manifestó su apoyo al expediente 22.569
Municipalidad de los Chiles	A través del oficio SM-0676-08-2021 manifestó su apoyo al expediente 22.569
Municipalidad de Hojancha	A través del oficio SCMH-291-2021 manifestó su apoyo al expediente 22.569
Municipalidad de Grecia	A través del oficio SEC-2386-2021 manifestó su apoyo al expediente 22.569
Municipalidad de Esperanza	A través del oficio SM-0687-2021 se comunica el oficio del departamento de Gestión Jurídica GJCME-126-2021 donde se manifiesta, entre otras ideas, que: “Por todo lo indicado considera esta Gestión Jurídica que, según la exposición de motivos, la iniciativa resulta necesaria para nuestro país, ya que vendría a legislar sobre un tema que actualmente agobia a miles de trabajadores: desde el ámbito municipal también sería beneficioso, ya que el convenio incluye al aglomerado laboral del sector público, dentro del cual se encuentran incluidas las municipalidades.”
Municipalidad de Curridabat	A través del oficio MC-CM 308-08-2021 se comunica que mediante acuerdo, el Concejo Municipal decidió evacuar positivamente la consulta sobre el expediente 22.569
Municipalidad de Cartago	Mediante oficio de fecha 25 de agosto del 2021 se comunica que el Concejo Municipal acordó remitir criterio positivo sobre el expediente 22.569
Municipalidad de Belén	Mediante oficio de fecha 18 de agosto del 2021 manifestó su apoyo al expediente 22.569
Municipalidad de Acosta	Mediante oficio SM-355-202 se manifestó el apoyo al expediente 22.569
Ministerio de Trabajo y	El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social a través del oficio MTSS-DMT-OF-1215-2021 manifestó entre otras ideas las siguientes:

Seguridad Social	<p>"La propuesta de ley en estudio promueve que cada nación adopte medidas (legislativas, reglamentarias, políticas públicas o programas nacionales, entre otras) en procura de eliminar la violencia en todas sus formas, en las relaciones laborales. Esto es fundamental porque permite implementar el convenio según el contexto de cada país. De manera que, el convenio ofrece orientaciones y lineamientos generales, pero en definitiva, su aplicación en los países dependerá de la legislación nacional que se acuerde.</p> <p>El objeto principal del convenio es proporcionar un entendimiento común respecto de lo que implica exactamente la manifestación de la violencia y el acoso, así como un insumo significativo para definir las medidas necesarias para afrontarla en el mundo del trabajo actual y en el que se desarrolle en el futuro, pues se necesitarán respuestas capaces de adaptarse frente a los nuevos contextos en que puedan suscitarse diferentes formas de violencia y acoso.</p> <p>(...)</p> <p>Se habla entonces, de un fenómeno que se puede manifestar en el ámbito público y privado, en trabajadores asalariados, en los pasantes, aprendices, pero además agrega a los trabajadores despedidos y en proceso de ser contratados. El alcance de estas definiciones se precisará justamente con la legislación nacional que deberá ser adoptada e implementada como parte de los compromisos con la ratificación del Convenio. Otro aspecto dentro del ámbito de aplicación del convenio que llama la atención, es el espacio físico en el que se puede sancionar este tipo de conductas, ya que en el artículo 3, habla de "espacios públicos y privados", también de lugares de descanso en el centro de trabajo y "en instalaciones sanitarias o de aseo y en los vestuarios", lugares que hasta la fecha han sido considerados del ámbito privado al que no es posible acceder, sin embargo, es en los lugares en que puede estarse dando conductas de acoso más a menudo. Asimismo, dentro del ámbito privado, el Convenio señala que la protección se extiende de forma amplia en espacios distintos del centro de trabajo propiamente, y se refiere a "desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación relacionados con el trabajo", y "en los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo.", lo que implica una visión más comprensiva respecto de los sitios donde puede darse una situación de violencia o acoso, y que tiene especial importancia en la coyuntura actual de la modalidad de teletrabajo en los centros de trabajo. Es fundamental que el Convenio considere estos ámbitos de aplicación porque es justamente donde con más frecuencia se produce la violencia y el acoso relativo al mundo del trabajo y donde ha resultado más complejo abordar la protección de las personas.</p> <p>En el caso de la violencia doméstica, es fundamental tener claro, cómo ha sido reiterado en numerosos foros de la OIT, "considerando que la violencia doméstica puede afectar al empleo, la productividad, así como la seguridad y salud, y que los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y las instituciones del mercado de trabajo pueden contribuir, como parte de otras medidas, a reconocer, afrontar y abordar el impacto de la violencia doméstica". Es claro que el compromiso del sector empleador es brindar orientación e información a las posibles víctimas. En relación con el ámbito de aplicación relativo a desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación relacionados con el trabajo, es importante tener presente que son espacios también del mundo del trabajo y que, por lo tanto, se requieren medidas para evitar el acoso y la violencia. Entre las obligaciones de los Estados Miembros de la OIT, además de las adquiridas después de la ratificación están, las dispuestas en los artículos 7, 8, 9, 10, 11 y 12, del cual se destaca el 7: "Artículo 7 Sin perjuicio del artículo 1 y en consonancia con sus disposiciones, todo Miembro deberá adoptar una legislación que defina y prohíba la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, con inclusión de la violencia y el acoso por razón de género." (el destacado no es del original). Sobre el particular,</p>
------------------	--

	<p>la Procuraduría General de República, en su criterio OJ-048-2020 del 2 de marzo del 2020, ha externado en la opinión jurídica vertida a raíz de la consulta realizada, que si bien en Costa Rica, el ordenamiento jurídico no ha tratado mediante normativa especial las prácticas de la violencia y el acoso laboral¹, ello no implica necesariamente que existe una desregulación absoluta. Sin embargo, que por la magnitud de las consecuencias que tal violación a los derechos humanos reviste, es indispensable que exista una legislación especial que lo regule a plenitud. Mientras eso ocurre, el legislador y la jurisprudencia nacional², se han encargado de delinear, en sus posibilidades, el tratamiento legal.</p> <p>(...)</p> <p>Con la aprobación, entonces del Convenio¹⁹⁰, se contaría con la referencia internacional por excelencia para que, a nivel nacional, se brinde un enfoque integrado para la prevención y la lucha contra la violencia, bajo la premisa que los instrumentos internacionales son lo suficientemente flexibles, para tener en cuenta realidades socioeconómicas, empresas, formas de violencia y contextos de muy diversa índole. En ese sentido, el país deberá emitir legislación específica para facilitar la implementación del convenio en cuestión, para lo cual se cuenta con la Recomendación Número 206, igualmente adoptada en la 109° Reunión de la Conferencia Internacional de la OIT, que complementa al Convenio N°190, y que, si bien contiene disposiciones no vinculantes, sin duda ofrece orientaciones adicionales para poner en práctica las obligaciones comprendidas en el Convenio 190. Con anterioridad se han presentado en la corriente legislativa proyectos de ley con la intención de regular este fenómeno, cuyo trámite no ha culminado en una ley de la República. Costa Rica tiene la oportunidad, con la aprobación del presente convenio internacional, de contar con un instrumento claro que permita abordar la problemática de la violencia y el acoso en el trabajo, y situar dicha temática en la discusión nacional, en el tanto estas manifestaciones constituyen una amenaza para la igualdad de oportunidades, y son inaceptables e incompatibles con el trabajo decente. En ese sentido, todos los Estados Miembros que ratifiquen el Convenio en cuestión, asumen la obligación de respetar, promover y asegurar el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso y adoptar una estrategia integral para prevenir y eliminar estas prácticas nocivas para el bienestar de las personas trabajadoras. En particular, la Cartera Ministerial a mi cargo cuenta con la responsabilidad de brindar un enfoque inclusivo e integrado dentro de la labor que realiza la Inspección Nacional del Trabajo a efecto de garantizar una efectiva investigación de casos de la violencia y acoso en el trabajo, compromiso que este Ministerio ha dejado patente a través del paso fundamental que se adoptó al emitir la Guía de Inspección con Enfoque de Género, actualizada en el año 2019, y que ha permitido capacitar a las personas inspectoras para identificar con mayor facilidad infracciones vinculadas con la discriminación laboral por razón de género. Dentro de este contexto, también el Consejo de Salud Ocupacional (CSO) ha promovido la adopción de una serie de políticas e instrumentos dirigidas al tema que nos ocupa, entre las cuales resulta importante mencionarla "Política Nacional de Salud Ocupacional de Costa Rica", las Normas Técnicas nacionales en prevención de riesgos psicosociales(2019) de las cuales destacan tres que se refieren a la prevención de los riesgos psicosociales en los lugares de trabajo y con ello a la prevención de la violencia en el lugar de trabajo, siendo una de éstas específica para la prevención, detección y atención del acoso laboral o "Mobbing" en el lugar de trabajo; así como el Lineamiento para minimizar y controlar la violencia externa en la ejecución del trabajo (2018). Es así como, tanto el Convenio 190 al igual que la Recomendación 206, se configuran en una herramienta jurídica fundamental para aspirar hacia una protección apropiada</p>
--	---

	<p>para las personas trabajadoras, para que a la vez se fundamente cualquier procedimiento interno de los centros de trabajo públicos o privados o bien, para las denuncias que se tramitan a través de la Inspección de Trabajo o en los Tribunales de Justicia. Es importante mencionar que a partir de las consultas que el MTSS realizó a los sectores sociales, el sector empleador ha dejado planteado que es innecesaria la aprobación del Convenio 190, por colocar al país, a su parecer, en riesgo de incumplimiento. Al respecto, esboza diversas interrogantes relacionadas con lo difícil que resulta ser para un empleador conocer dónde empiezan y acaban sus responsabilidades. Los demás sectores se manifestaron a favor.</p> <p>(...)</p> <p>Los Convenios ofrecen un marco de orientaciones generales para su adopción por la mayoría de países, pero como ha sucedido con otros Convenios, su implementación efectiva depende de instrumentos jurídicos nacionales. Todo lo anterior debe ser definido con mucha precisión en la legislación nacional y las políticas públicas con el propósito de lograr una normativa pertinente al contexto nacional y la seguridad jurídica para todas las partes. Como puede verse, todavía queda camino por recorrer sobre la regulación tendiente a la prevención y abordaje integral de las manifestaciones de violencia y el acoso laboral, pero considera este Despacho Ministerial que el Convenio 190 que se pretende aprobar mediante el proyecto de ley 22.569, sería un paso acertado hacia una cultura del trabajo basada en el respeto mutuo y la dignidad del ser humano. Por todo lo expuesto, este Despacho deja manifiesto su apoyo a la presente propuesta de ley, por cuanto el Convenio núm. 190 es un instrumento innovador que reconoce que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo pueden constituir una violación o un abuso de los derechos humanos, y consecuentemente, dicho fenómeno se configura en una amenaza para la igualdad de oportunidades, inaceptable e incompatible con el trabajo decente.”</p>
Ministerio de Salud	<p>A través del oficio MS-DM-KR-6354-2021 el Ministerio de Salud emitió criterio positivo sobre el expediente 22.569, manifestando, entre otras consideraciones, las siguientes:</p> <p>“(...) se considera que aprobar este proyecto acerca del Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo (Convenio 190) de la OIT, fortalecerá la normativa existente relacionada con el derecho de las personas a vivir en un espacio laboral libre de discriminación, violencia y acoso, además permitirá contar con un instrumento jurídico para la prevención y atención de la violencia y acoso laboral, razón por la cual se sugiere tomar en cuenta las observaciones realizadas, no se encuentra objeción alguna al proyecto de Ley en análisis, dejando de esta forma rendido el criterio del Ministerio de Salud.”</p>
Mesa Sindical de Mujeres	<p>La Mesa Sindical de Mujeres a través de oficio de fecha 15 de setiembre del 2021, manifestaron su apoyo a la iniciativa.</p>
Junta de Protección Social	<p>A través del oficio JPS-PRES-317-2021 la Junta de Protección Social manifiesta no tener ninguna objeción sobre el expediente 22.569.</p>
INVU	<p>A través del oficio PE-404-08-2021 la Presidencia de la Junta Directiva del INVU traslada oficio de su Dirección Jurídica que no presenta objeciones al expediente 22.569.</p>
Instituto Nacional de Seguros	<p>A través del oficio PE-00803-2021 manifestaron no tener objeciones al expediente 22.569.</p>

INCOFER	<p>A través del oficio Incofer-PE-OF-0681-0681 manifestó "Al respecto, el Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), es promotor de un ambiente laboral sano, que sea libre de toda violencia y acoso, en aras de contar con armonía para todo el personal de la Institución. Por lo tanto, es importante considerar que, en pro del respeto al derecho de los trabajadores y en concordancia con la Constitución Política, el Código de Trabajo y demás normativas conexas a la materia laboral, el Proyecto de Ley N°22.569 vendría a abordar un tema vital como es la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo."</p>
Instituto Nacional de las Mujeres	<p>A través del oficio INAMU-PE-0559-2021 manifestó, entre otras ideas, las siguientes:</p> <p>"Consideramos que es importante definir de forma diferenciada ambos conceptos6tal como lo indica la norma, en tanto que el acoso, de cualquier tipo que sea, será siempre violencia, más no toda violencia es acoso laboral, de manera que la sugerencia de conceptualizarlos por separado resulta atinada. De hecho, nuestro ordenamiento contempla ya una legislación especial para el hostigamiento sexual como un tipo de violencia por razón de género y de la misma manera se ha propuesto el proyecto de ley EXPEDIENTE N° 20.873. Ley para Prevenir y Sancionar el Acoso Laboral en el Sector Público y Privado. De manera que, mantenemos la posición para que se delimite sobre cuándo se está en presencia de una u otra figura, aunque ambas corresponden a formas de violencia cuando afirmamos que todo acoso es violencia, más no toda violencia puede configurar acoso, cuando existen características en cada una distintas. De esta forma rendimos criterio favorable a la aprobación de la Ley Expediente N.º 22.569, "LEY DE APROBACION DEL CONVENIO SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO (CONVENIO190)".</p>
Instituto Nacional de Aprendizaje	<p>Mediante acuerdo de Junta Directiva No. JD-AC-280-2021 se manifiesta el apoyo al expediente 22.569</p>
Instituto Mixto de Ayuda Social	<p>Mediante oficio IMAS-PE-0864-2021 se comunicaron observaciones de forma sobre el expediente realizadas por la asesoría jurídica de la institución donde se manifestaba que:</p> <p>"Dado lo anterior, este Despacho consultó a la Asesoría Jurídica y a la Comisión Institucional para la Prevención del Acoso Laboral en el IMAS, quienes mediante oficioIMAS-PE-AJ-0852-2021e IMAS-GG-CIPAL-001-2021, indicaron entorno al proyecto en mención lo siguiente: "En relación al Proyecto de Ley para la aprobación del Convenio sobre la Eliminación de la Violencia y el Acoso en el mundo del trabajo (Convenio 190), se indica que no se tienen observaciones de fondo considerando que dicha aprobación viene a fortalecer las acciones de prevención de violencia en los ambientes laborales y la garantía de los derechos humanos de las personas trabajadoras y funcionarias del Estado Costarricense". Ahora bien, continúa indicando los oficios supra citados que, en cuanto a las observaciones de forma "se recomienda la precisión en cuanto a que se indica que el Ministerio de Desarrollo Humano e Inclusión Social posee un Reglamento para la Prevención de Acoso Laboral siendo que los alcances de dicho reglamento se limitan, según su artículo segundo, a personas trabajadoras y funcionarias del IMAS". Con fundamento en lo anterior, y loando el trámite y pronta aprobación de esta iniciativa, se remite a la Comisión las observaciones plasmadas por las áreas técnicas, para que las mismas sean tomadas en cuenta para una mejor precisión del texto que vendrá a fortalecer la prevención de la violencia en el ámbito laboral."</p>

IFAM	Mediante oficio JD-147-21 la Junta Directiva de la institución manifestó su apoyo al expediente 22.569
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	Mediante oficio CR-INCOP-PE-0746-2021 manifestó que “(...)no se encuentra obstáculo ni inconveniente para la aprobación del presente proyecto de ley.”
Corte Suprema de Justicia	Mediante oficio 181-P-2021 el Presidente de la Corte Suprema de Justicia manifestó que “(...) se devuelve la consulta sin especial pronunciamiento de la Corte, porque el texto consultado no se refiere a la organización o funcionamiento del Poder Judicial”.
Confederación de Trabajadores RERUM NOVARUM	Mediante oficio CTRN N°371-2021 manifestaron su apoyo al expediente 22.569
Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses	Mediante oficio CMCTC-031-2021 manifestaron su apoyo al expediente 22.569
Caja Costarricense del Seguro Social	<p>Mediante oficio SJD-2002-2021 se comunicó el acuerdo de su Junta Directiva en sesión del 14 de octubre del 2021:</p> <p>“ACUERDO PRIMERO: La Caja Costarricense de Seguro Social comparte y rescata el objeto del proyecto de ley, se fomentan los valores y normativa en procura del respeto por la igualdad, equidad de género, de oportunidades para las personas con discapacidad, de diversidad e interculturalidad y del buen trato, en aras de erradicar el acoso y la violencia en el entorno laboral.</p> <p>ACUERDO SEGUNDO: No se presentan observaciones al proyecto de ley, dado que no transgrede las competencias propias, ni presenta roces con la autonomía, otorgadas constitucionalmente a la Caja Costarricense de Seguro Social.”</p>
Cámara de Comercio de Costa Rica	<p>A través del oficio DE-061-2021 donde manifestaron entre otras ideas las siguientes:</p> <p>“Tal es el caso del Convenio en cuestión, el cual contiene definiciones y conceptos jurídicamente indeterminados, que hará confusiones del ámbito laboral con el ámbito privado de las personas. El convenio plantea incluir la prevención del acoso y la violencia tanto en el ámbito laboral, como fuera de este, lo cual genera gran preocupación al sector aquí representado, en cuanto a la responsabilidad y posibles obligaciones que se deriven para las empresas por conductas que ocurran fuera del ámbito de acción de las empresas y de las relaciones laborales propiamente dichas. Además, el convenio incluye el tema de los factores psicosociales, que en nuestro país no han sido totalmente consensuado y se presta para eventualmente darle toda la carga de su solución al sector empresarial. Finalmente, el convenio no especifica claramente que las medidas de asistencia jurídica, social, médica y administrativas en el tema debe de ser proporcionada por el Estado. Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a los señores Diputados la NO aprobación del presente convenio.”</p>
Banco Nacional de Costa Rica	<p>A través del oficio GG-440-21 manifestaron entre otras ideas, las siguientes:</p> <p>“Revisado el Convenio Número 190 de la Organización Internacional del Trabajo, por nuestros especialistas legales, se logra desprender que su ratificación fortalece la lucha que ya existe en Costa Rica para eliminar todo tipo de violencia en el trabajo, no solo el acoso laboral sino también el acoso sexual, sin embargo, existen algunos aspectos muy específicos del Convenio 190 que consideramos</p>

	<p>afectan el funcionamiento del Banco Nacional en calidad de patrono y que, respetuosamente procedemos a exponer:</p> <p>El artículo 3 del citado proyecto en su inciso f) indica:</p> <p><i>El presente Convenio se aplica a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo que ocurren durante el trabajo, en relación con el trabajo o como resultado del mismo:</i></p> <p>(...)</p> <p><i>f) en los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo.</i></p> <p>La afirmación contenida en el inciso f) antes citado nos genera preocupación, ya que el patrono solo puede controlar y verificar que el trayecto del domicilio al lugar de trabajo esté libre de violencia cuando presta el transporte por sus propios medios, pero, en el caso de Banco Nacional, sería imposible garantizar, evitar y prohibir que las personas trabajadoras enfrenten situaciones de acoso o violencia en el trayecto entre su domicilio y el trabajo, en consecuencia, el inciso f) del artículo 3 del Convenio 190, es una norma que proporciona un alcance a dichas regulaciones que escapan de la esfera de acción del patrono y eventualmente podrían exponerlo a responsabilidades por no haber evitado el acoso y la violencia en dicho espacio.</p> <p>En el artículo 10 del Convenio 190 se indica:</p> <p><i>Todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para:</i></p> <p><i>f) reconocer los efectos de la violencia doméstica y, en la medida en que sea razonable y factible, mitigar su impacto en el mundo del trabajo;</i></p> <p>Este artículo si bien es cierto no dispone una forma concreta de cómo se deberán reconocer los efectos de la violencia doméstica en el trabajo, si nos parece de importancia señalar que, las regulaciones que al respecto se dispongan, deberán estar encaminadas a brindar apoyo a la presunta víctima, pero, no sería posible responsabilizar al patrono de crear acciones encaminadas a evitarlo, pues se trata del ámbito de la vida privada de las personas, en el que ningún patrono tiene injerencia.</p> <p>En conclusión, el Convenio 190 que se pretende ratificar con el proyecto de ley que se consulta, en general tiene normas que fortalecen un marco jurídico y jurisprudencial ya existente, pero, las dos observaciones antes hechas generan preocupación al Banco Nacional por los alcances que en la práctica puedan tener, generando eventualmente responsabilidades por acciones fuera de nuestro control.”</p>
Banco de Costa Rica	Mediante oficio GG-08-404-2021 el Gerente General refiere al oficio GCJ-MSM-268-2021 de la Gerencia Jurídica del Banco que concluye que: “Así las cosas, desde nuestro punto de vista el convenio en consulta y que se propone ratificares congruente-y necesario-en el ordenamiento jurídico costarricense para proteger a las personas trabajadoras y erradicar cualquier forma de violencia en los ambientes de trabajo, por lo que expresamente recomendamos responder a la Comisión Legislativa que el Banco de Costa Rica no tiene objeciones y recomienda la aprobación del “CONVENIO SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO (CONVENIO 190)”.“
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	Mediante oficio PRE-2021-00980 manifestaron su apoyo al expediente 22.569
Asociación Sarchiseña de Adultos con Discapacidad	Manifestaron a través de correos electrónico su apoyo al expediente 22.569.
ASCOPA	Manifestaron mediante correo electrónico no tener objeciones al expediente 22.569

ARESEP	A través del oficio OF-0519-RG-2021 manifestaron que: "Este tipo de normativa de rango superior a las leyes, contribuye a la protección de la libertad de las personas en el empleo, el respeto mutuo, fomentar sanos ambientes laborales, que sin duda aumentarán la productividad, la armonía, responsabilidad y la solidaridad en el trabajo. Si bien nuestro país ha avanzado en este campo, como se deja plasmado en la justificación o preámbulo de la ley, siempre es recomendable la revisión minuciosa de la internación de los tratados o convenios internacionales en el Derecho interno."
Municipalidad de Abangares	Manifestó a través del oficio OAM-0733-2021 su apoyo al expediente 22.569

Las restantes entidades consultadas no remitieron respuestas, por lo que se concluye que no tienen objeciones, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

V. Audiencias recibidas:

Se hace constar que sobre este proyecto no hubo audiencias.

VI. Informe del Departamento de Servicios Técnicos:

Mediante el oficio AL-DEST-IJU-224-2021 del 4 de octubre de 2021, el Departamento de Servicios Técnicos manifestó que, al tratarse de un Convenio Internacional, corresponde a la Asamblea Legislativa únicamente aprobar o improbar el texto sometido a su consideración, sin que sea posible incorporarle cambios al articulado.

Asimismo, el Departamento señaló, igual que lo hiciera la Procuraduría General de la República, que se debe valorar de manera minuciosa si el país cuenta con los recursos económicos, materiales y humanos para la implementación de este Convenio, si llegase a ser ratificado por el Congreso.

Aunque ciertamente el país tiene un marco legal muy amplio en la materia de que trata este Convenio, se reconoce que la legislación cumple solo de manera parcial los compromisos a asumir y que, en caso de que se aprobara, sería necesario hacer una serie de modificaciones al ordenamiento jurídico laboral y penal que puedan complementarlo. De tal suerte, mientras el Estado no realice los cambios legales correspondientes, las disposiciones de este acuerdo no tendrán aplicación directa en el ordenamiento costarricense.

En cuanto al articulado, el Departamento de Servicios Técnicos advierte que las definiciones establecidas en el Convenio respecto a términos como violencia y acoso por razones de género son más amplias que las contenidas en la legislación nacional, por lo que se requeriría una normativa especial para desarrollarlos, lo cual a su vez implica obligaciones jurídicas concretas para el sector público y privado para poder ser exigibles en las vías jurisdiccionales.

Adicionalmente, explica que se asumen compromisos internacionales sobre la base de conceptos jurídicamente indeterminados que no se definen con claridad en el Convenio 190 ni en la Recomendación 206, lo cual tendría implicaciones en el derecho interno que deberían ser objeto de consulta con todos los sectores involucrados a efecto de establecer la viabilidad de su implementación.

VII. Análisis de fondo:

Ciertamente el acoso y la violencia son flagelos que deben ser eliminados porque atentan contra los derechos y la dignidad de las personas. Para ello Costa Rica ha dado importantes pasos en la materia, a fin de contar con una legislación sólida, entre la que destaca el Código de Trabajo de 1943, la Ley de promoción de la igualdad social de la mujer de 1990, la Ley contra el hostigamiento o acoso sexual en el empleo y la docencia de 1995, la Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad de 1996, la Ley de creación del Sistema Nacional para la atención y prevención de la violencia contra las mujeres y la violencia intrafamiliar de 2008 y la Reforma Procesal Laboral de 2017, entre otras.

Por supuesto que esta normativa es perfectible y debe ampliarse para abordar nuevas manifestaciones de la problemática, a fin de prevenirla y sancionarla. Si bien los diputados firmantes comparten el propósito original de la iniciativa y destacan la necesidad de fortalecer el marco jurídico con el propósito de erradicar la violencia y el acoso laboral y mejorar las relaciones entre las personas en el mundo del trabajo, lo cierto es que el texto propuesto no generará mayor protección, sino que, al estar lleno de elementos jurídicamente indeterminados y poco precisos, terminará afectando la seguridad jurídica y generando perjuicios a los empleadores y trabajadores.

La redacción del proyecto no permite a los sujetos involucrados en las relaciones laborales –especialmente a los patronos– tener claridad acerca de sus obligaciones y deberes. Es importante recordar que, cuando se trata de actos que eventualmente puedan acarrear una sanción o castigo, la jurisprudencia constitucional ha sido vehemente en insistir en la necesidad de respetar el principio de seguridad jurídica, que impone al legislador la obligación de señalar el hecho punible de manera clara, concreta y precisa, sin ambigüedades.

Esta exigencia de predeterminación normativa de las conductas y de las sanciones correspondientes debe proyectarse sobre la tipificación de las conductas como tales y, también respecto de su graduación y escala de sanciones, de modo que el conjunto de normas aplicables permita predecir, con suficiente certeza, el tipo y grado de castigo susceptible de ser impuesta a una persona (Voto de la Sala Constitucional N° 8193-2000 del 13 de septiembre de 2000 entre otros).

En el artículo 2 del proyecto, por ejemplo, se establece que el Convenio protegerá a los trabajadores despedidos, a las personas en busca de trabajo y a los postulantes a un empleo, sin definir cuáles serán los deberes, obligaciones y faltas en que estos pueden incurrir. ¿Cómo puede proteger y responsabilizarse a un empleador por situaciones de violencia o acoso que le ocurrán a alguien que busca

trabajo o a un trabajador que fue despedido si se presentan fuera del ámbito de control del empleador? Asimismo, el Convenio aplicaría para la economía informal, sin clarificar cómo sería esto posible si en el trabajo informal, por definición, no hay contratos ni registros, muchas veces no se cuenta con sede o medio para notificación.

En el artículo 3 se dispone que el Convenio se aplicará a la violencia y acoso no sólo en el lugar de trabajo donde la persona desempeña sus labores, sino incluso en los lugares donde toma su descanso, come, en los desplazamientos, en los alojamientos proporcionados por el empleador y hasta en el trayecto entre el domicilio y el lugar de trabajo. ¿Cómo puede catalogarse un acto de violencia o acoso como responsabilidad del empleador si se presenta en ámbitos donde no tiene control o incluso ni siquiera interviene? ¿Qué pasaría, por ejemplo, si la situación de violencia se da contra un empleado cuando viaja en un autobús de servicio público y es ejecutada por un sujeto ajeno a la empresa? ¿O si, con ocasión de un viaje del trabajador que se hospeda en un alojamiento proporcionado por el empleador, se presenta un acto de acoso perpetrado por una persona ajena a esa relación laboral? No queda clara cuál es la participación o eventual responsabilidad del patrono en una situación como esa, por lo que se violenta el principio de seguridad jurídica.

Otro elemento indeterminado que atenta contra la seguridad jurídica está presente en los artículos 9 inciso b) y 10 inciso f), que plantean tener en cuenta, dentro de las legislaciones que el país deberá adoptar, los riesgos psicosociales asociados a la violencia y el acoso, en la gestión de seguridad y salud del trabajo, así como reconocer los efectos de la violencia doméstica y su impacto en el trabajo, sin definir cuáles son esos riesgos y cómo se relacionan ellos y la violencia doméstica propiamente con el trabajo y, más aún, sin especificar cuál será la participación del patrono en una situación que, aunque muy lamentable por sus consecuencias, escapa completamente al ámbito de acción de este y constituye un elemento propio de la esfera privada del trabajador.

Del mismo modo, el Convenio reconoce el derecho del trabajador de alejarse de una situación de trabajo, sin sufrir represalias, cuando tenga motivos razonables para considerar que presenta un peligro grave e inminente para su vida, salud o seguridad en razón de actos de violencia y acoso, sin indicar quién define cuando una situación presenta o no ese riesgo e incluso dejando a discreción del trabajador determinarlo, lo cual podría prestarse para abusos que lesionen el control y la operación del empleador, toda vez que bastaría que un trabajador alegue una determinada situación de violencia para que, sin comprobación alguna, se le permita abandonar su trabajo, no pudiéndosele despedir ni rebajar los salarios por esto.

Finalmente, es importante señalar que, tanto la Procuraduría General de la República como el Departamento de Servicios Técnicos sugieren que el país debe valorar si cuenta con la capacidad presupuestaria, humana y material para implementar este Convenio y todas las medidas que de él se desprenden. Siendo que enfrentamos una grave crisis de las finanzas públicas, no resulta prudente

asumir nuevas obligaciones sin que exista una fuente de recursos que la sustente, lo cual ha sido reiteradamente advertido por la Contraloría General de la República y es, en buena medida, una de las causas que nos ha llevado a esta situación fiscal.

VIII. Recomendación:

De conformidad con lo expuesto y tomando en cuenta aspectos de oportunidad y conveniencia, así como las observaciones planteadas por las diversas entidades y organizaciones consultadas, los suscritos Diputados emiten el presente Dictamen Negativo de Mayoría para archivar el proyecto de ley de marras.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS SOCIALES, A LOS NUEVE DIAS DEL MES DE FEBRERO DE DOS MIL VEINTIDOS.

Xiomara Rodríguez Hernández

María José Corrales Chacón

Patricia Villegas Álvarez

Luis Antonio Aiza Campos

Geovanny Gómez Obando

María Vita Monge Granados

Ivonne Acuña Cabrera

Nidia Céspedes Cisneros

Catalina Montero Gómez

Diputadas y diputados