

RECIBIDO EN LA PRESIDENCIA

EL DIA 11/07/2025



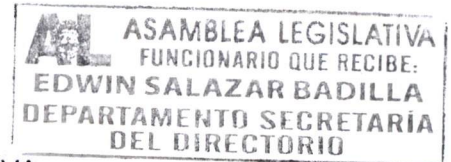
A LAS 11:00 am

[Signature]
Firma

rjimenezc

CÉDULA DE NOTIFICACIÓN

SAN JOSÉ, a las 10:10 hrs del 11 JUL 2025 Sector: 80



Notificando: DIRECTORIO LEGISLATIVO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

25 JUL 11 AM 11:46:31

Provincia: SAN JOSE,

Cantón: SAN JOSÉ, Distrito: SALA CONSTIT. - SECTOR 1, Barrio: CALIFORNIA NORTE.

Dirección: PRESIDENCIA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA San José, Avenida Central y primera entre calles 15, segundo piso, contiguo al Tribunal Supremo de Elecciones.

Horario: Dentro de Jornada Laboral.

Notifiqué mediante cédula, la resolución de las nueve horas con veinte minutos del nueve de Julio de 2025 del SALA CONSTITUCIONAL

Expediente: 25-016943-0007-CO Forma de Notificación: OTROS

Copias: NO

Entregado a:

Partes del proceso: CARLOS FELIPE GARCIA MOLINA, DIRECTORIO LEGISLATIVO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, GLORIA NAVAS MONTERO, RODRIGO ARIAS SANCHEZ.

Se hace saber:

RESOLUCIÓN:

Roylin Rosales G.
Técnico en Comunicación Judicial
Sala Constitucional



Exp: 25-016943-0007-CO

Res. N° 2025021268

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas veinte minutos del nueve de julio de dos mil veinticinco

Consulta legislativa preceptiva de constitucionalidad interpuesta por el Directorio de la Asamblea Legislativa, sobre el proyecto de aprobación del **“CONVENIO SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO (CONVENIO 190)”**, que se tramita en el expediente legislativo n.º22.569.

RESULTANDO:

- 1.- La consulta, que se formula en cumplimiento de lo que establece el inciso a) del art. 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC), fue recibida en la Secretaría de la Sala a las 11:15 hrs. de **12 de junio de 2025**, con una copia certificada del expediente legislativo. La Presidencia de la Sala tuvo por presentada la consulta mediante resolución de las 12:10 hrs. de **12 de junio de 2025**. En consecuencia, el término para evacuarla vence el día **12 de julio de 2025**.
- 2.- En la substanciación del proceso se han observado las prescripciones de ley.

Redacta la Magistrada **Garro Vargas**; y,

CONSIDERANDO:

I.- OBJETO DE LA CONSULTA

La presente consulta preceptiva de constitucionalidad se formula por el Directorio de la Asamblea Legislativa en cumplimiento de lo dispuesto en los arts. 10 inciso b) de la Constitución Política y 96 inciso a) de la LJC, en relación con el proyecto de aprobación del **“CONVENIO SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA”**

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO (CONVENIO 190)”, que se tramita en el expediente legislativo **n.º22.569**, por tratarse de la aprobación legislativa de un convenio internacional.

Al haber sido aprobado el proyecto de ley en primer debate en la sesión plenaria extraordinaria n.º60 del lunes **28 de abril de 2025** –segundo período de sesiones ordinarias, de la tercera legislatura– (ver folios 1553-1573 de la copia certificada del expediente legislativo, tomo V), corresponde conocerlo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 98 párrafo primero de la LJC.

II.- DE PREVIO

Lo primero que procede a efecto de evacuar la presente consulta es verificar los trámites seguidos en este caso, en concordancia con lo que señala el art. 98 de la LJC, al disponer que la consulta deberá formularse después de aprobado el proyecto en primer debate y antes de la aprobación definitiva y que, al evacuarla, la Sala dictaminará sobre cualesquiera aspectos o motivos que estime relevantes desde el punto de vista constitucional, pero su pronunciamiento será vinculante sólo en lo que se refiere a los trámites. Para los efectos anteriores, en el siguiente considerando se hará una síntesis cronológica del trámite legislativo del proyecto de ley.

III.- LA TRAMITACIÓN DEL EXPEDIENTE NÚMERO n.º22.569 EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

El proyecto de aprobación del “**CONVENIO SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO (CONVENIO 190)**”, que se tramita en el expediente legislativo **n.º22.569**, ha seguido el siguiente *iter*:

1. La iniciativa fue presentada por parte del Poder Ejecutivo ante la Secretaría de la Asamblea Legislativa en fecha **30 de junio de 2021**. El proyecto de ley fue suscrito por Carlos Alvarado Quesada en su condición de presidente de

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

la República y Silvia Lara Povedano en su condición de ministra de Trabajo y Seguridad Social (ver folios 1-36 de la copia certificada del expediente legislativo, tomo I).

2. De forma paralela a la presentación del proyecto de ley, la ministra de la Presidencia notificó al Directorio de la Asamblea Legislativa el decreto ejecutivo n.º43044-MP, en el cual el Poder Ejecutivo amplió la convocatoria a sesiones extraordinarias de esa Asamblea. En dicho decreto se incluyó el conocimiento del expediente legislativo n.º22.569 (ver folios 37 y 38 de la copia certificada del expediente legislativo, tomo I).
3. En oficio de fecha **30 de junio de 2021** el director *a.i.* de la Secretaría del Directorio consignó que el señor presidente de la Asamblea Legislativa ordenó asignar el expediente a conocimiento de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales para el dictamen correspondiente (folio 39 de la copia certificada del expediente legislativo, tomo I).
4. Por auto de esa misma fecha se consignó la decisión de la presidencia del Directorio Legislativo de pasar este proyecto de ley a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales (folio 40 de la copia certificada del expediente legislativo, tomo I).
5. El proyecto de ley fue publicado en el Alcance n.º147 del Diario Oficial La Gaceta n.º144 de fecha **28 de julio del 2021**. En dicha publicación se consignó la siguiente nota: “*Este expediente paso a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales*” (sic). (ver enlace digital).
6. Por auto del **28 de julio de 2021** la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales recibió formalmente el expediente legislativo n.º22.569 (ver folio 73 de la copia certificada del expediente legislativo, tomo I).
7. El Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos remitió el

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

oficio n.ºAL-DEST-CO-081-2021 ante la Comisión Permanente de Asuntos Sociales informando sobre las consultas obligatorias que debían llevar a cabo: Caja Costarricense de Seguro Social, Corte Suprema de Justicia, instituciones autónomas, municipalidades, organizaciones de personas con discapacidad y la Sala Constitucional (ver folio 74 de la copia certificada del expediente legislativo, tomo I).

8. A continuación, constan en el expediente legislativo las consultas institucionales realizadas a todas las municipalidades, instituciones autónomas y bancos nacionales, universidades públicas y centros de educación públicos, Corte Suprema de Justicia, asociaciones de atención de personas con discapacidad y otras organizaciones sociales (ver folios 76-538 de los tomos I y II de la copia del expediente legislativo).
9. En la sesión de fecha de **10 de agosto de 2021** la Comisión Permanente de Asuntos Sociales dispuso asignar el estudio a una subcomisión interna (ver folios 539-544 de la copia del expediente legislativo, tomo II).
10. En la sesión ordinaria n.º16 de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, realizada en fecha **31 de agosto de 2021**, se aprobó una moción para que el proyecto de ley fuera consultado al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, al Ministerio de la Presidencia, al Ministerio de Salud, a la Procuraduría General de la República, a la Unión de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado y las centrales sindicales (ver folios 698-708 de la copia del expediente legislativo, tomo III).
11. En la sesión ordinaria n.º16 de la Comisión Permanente de Asuntos Sociales, realizada en fecha **31 de agosto de 2021**, se aprobó una moción para que el proyecto de ley fuera consultado a la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana (ver folios 767-775 de la copia del expediente

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

legislativo, tomo III).

12. En fecha **4 de octubre de 2021** y mediante oficio n.ºAL-DEST-IJU-223-2021, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa rindió su informe jurídico. Lo anterior, sin advertir ningún vicio de constitucionalidad (ver folios 925-992 de la copia del expediente legislativo, tomo III).
13. La subcomisión designada en el seno de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales rindió dos dictámenes en relación con el proyecto, uno de mayoría negativo y uno de minoría afirmativo (ver folios 1055-1094 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).
14. Los informes de la subcomisión fueron agregados al expediente legislativo y sometidos a análisis de la comisión en fecha **9 de febrero de 2022**. En esa sesión se aprobó –por mayoría– el informe de mayoría negativo, con una votación de seis legisladores a favor del informe negativo y dos legisladores en contra de ese informe negativo. Se ordenó que el informe positivo se agregara al expediente. Luego, el expediente fue discutido por el fondo con siete diputados presentes, obteniendo cinco voto en contra y dos votos a favor (ver folios 1098-1119 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).
15. Mediante auto del **16 de febrero de 2022** la Comisión dictó un auto de traslado del expediente ante la Secretaría del Directorio, consignándose que el expediente cuenta con dos dictámenes (ver folio 1165 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).
16. El **1º de mayo de 2022** varios legisladores solicitaron que el proyecto de ley tramitado en el expediente 22.569 fuera puesto a despacho (ver folios 1176-1177 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).
17. En la sesión extraordinaria n.º2 del **1º de agosto de 2022** –primer período de sesiones ordinarias de la primera legislatura– se inició la discusión por el

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

fondo en el trámite del primer debate del expediente legislativo. Se presentó y aprobó una moción de orden (art. 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL)) y, con base en el resultado de la votación, el proyecto de ley regresó a la comisión dictaminadora. La moción en cuestión recibió el voto unánime de los cuarenta y nueve legisladores presentes en la sesión (ver folios 1178-1185 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).

18. En fecha **4 de agosto de 2022** la Secretaría del Directorio Legislativo entregó a la Comisión Permanente de Asuntos Sociales el expediente legislativo n.º 22.569 en virtud de la moción aprobada vía art. 154 (ver folio 1186 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).
19. Por auto de **8 de agosto de 2022** la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales recibió el expediente legislativo para que esa comisión lo redictamine (ver folio 1187 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).
20. El **31 de julio de 2023** varios legisladores solicitaron que se pusiera a despacho el expediente legislativo (ver folio 1217 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).
21. En la sesión ordinaria n.º 10 de **22 de agosto de 2023** de la Comisión de Asuntos Sociales se puso en discusión el proyecto de ley y luego de una amplia deliberación se puso a votación. Se dictaminó afirmativamente con cinco diputaciones a favor y cuatro en contra. Luego se presentó y votó una moción de revisión que fue rechazada de forma unánime (ver folios 1220-1235 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).
22. En el expediente consta el respectivo dictamen afirmativo de mayoría rendido el **22 de agosto de 2023** (ver folios 1236-1261 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).
23. El **5 de setiembre de 2023** se dictó el auto correspondiente para el traslado del expediente ante la Secretaría del Directorio Legislativo (ver folios 1262-

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

1263 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).

24.El **19 de junio de 2024** se solicitó poner a despacho el expediente legislativo (folio 1264 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).

25.En la sesión extraordinaria n.º20 de **7 de octubre de 2024** –primer período de sesiones ordinarias de la tercera legislatura– se inició en el Plenario la discusión en el trámite de primer debate del expediente legislativo n.º22.569 y se presentaron veinticinco mociones de fondo vía art. 137 del RAL, las cuales se trasladaron ante la comisión dictaminadora (ver folios 1265-1275 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).

26.En la sesión n.º34 de **22 de octubre de 2024** la Comisión Permanente de Asuntos Sociales conoció y votó las veinticinco mociones planteadas. Esa comisión rindió al Plenario su informe en fecha **23 de octubre de 2024** y se consignó que todas las mociones de fondo fueron rechazadas (ver folios 1276-1345 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).

27.En la sesión extraordinaria n.º43 del Plenario Legislativo, realizada en fecha **10 de febrero de 2025** –segundo período de sesiones ordinarias de la tercera legislatura– se continuó con la discusión en el trámite de primer debate del expediente legislativo n.º22.569, se anunció el primer informe de mociones de fondo de conformidad con las disposiciones del art. 137 del RAL y se anunció la presentación de treinta y dos mociones de fondo, las cuales fueron trasladadas a la comisión dictaminadora (ver folios 1346-1357 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).

28.En la sesión n.º53 de **18 de febrero de 2025** la Comisión Permanente de Asuntos Sociales conoció y votó las treinta y dos mociones planteadas vía art. 137 del RAL. Esa comisión rindió al Plenario su informe en fecha **19 de febrero de 2025** y se indicó que todas las mociones de fondo fueron rechazadas (ver folios 1358-1419 de la copia del expediente legislativo,

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

tomo V).

29. En la sesión ordinaria del Directorio Legislativo n.º106 de **27 de febrero de 2025** se presentó y aprobó una moción para incluir el conocimiento de este expediente. Posteriormente, se continuó con la discusión en el trámite de primer debate con el segundo informe de mociones de fondo. A continuación, la Presidencia del Directorio consultó si iban a presentar mociones de reiteración de conformidad con el art. 138 del RAL. Al recibir la confirmación respectiva, se habilitó un día hábil para la presentación de las mociones de reiteración (ver folios 1420-1440 de la copia del expediente legislativo, tomo V).
30. En la sesión extraordinaria n.º057 del Plenario Legislativo, de **21 de abril de 2025** –segundo período de sesiones ordinarias de la tercera legislatura–, se continuó con la discusión en el trámite de primer debate del expediente, específicamente con el conocimiento de las mociones de reiteración y las mociones de revisión (ver folios 1444-1545 de la copia del expediente legislativo, tomo V).
31. En la sesión extraordinaria n.º060 del Plenario Legislativo, de **28 de abril de 2025**, –segundo período de sesiones ordinarias de la tercera legislatura– se continuó con la discusión en el trámite de primer debate del expediente, específicamente con el conocimiento de las mociones de revisión pendientes de trámite respecto de las mociones de reiteración. Concluido el conocimiento de las mociones de reiteración y de revisión, se inició la discusión por el fondo. Varios legisladores se refirieron al proyecto, se sometió a votación y se aprobó en trámite de primer debate (ver folios 1546-1573 de la copia del expediente legislativo, tomo V).

IV.- SOBRE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL CASO CONCRETO. AUSENCIA DE VICIOS SUSTANCIALES

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

De conformidad con lo establecido en el art. 98 de la ley que rige esta Jurisdicción, este Tribunal revisó el procedimiento legislativo para la aprobación del **“CONVENIO SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO (CONVENIO 190)”**, no advirtiéndose que se haya producido algún vicio sustancial o de trascendencia, capaz de invalidar el proyecto por quebranto a principios esenciales, tales como, el democrático, de participación, de representación política, respeto de las minorías o de publicidad y transparencia.

En el caso concreto, según se consigna en la documentación allegada al trámite legislativo, el Poder Ejecutivo somete a aprobación a nivel interno un convenio de la OIT previamente negociado y suscrito en el seno de esa organización internacional.

Al respecto, se tiene que la Conferencia General de la OIT fue convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la OIT y los representantes se congregaron en dicha ciudad el 10 de junio de 2019, en su centésima octava reunión (reunión del centenario). El día **21 de junio de 2019** se acordó finalmente adoptar un convenio internacional con la finalidad de *“adoptar diversas proposiciones relativas a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo”*. El instrumento aprobado en el seno de esa conferencia incluye las correspondientes cláusulas de ratificación que corresponde cumplir a cada país miembro de la OIT. Es decir, no es un instrumento vinculante una vez que fue suscrito, sino que reconoce y faculta a la ratificación posterior por cada uno de los países Parte de la organización. Las normas de interés señalan lo siguiente:

Art. 13

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Art. 14

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

1. El presente Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

2. El Convenio entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.

3. Desde dicho momento, el presente Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha de registro de su ratificación. (Lo destacado no corresponde al original).

De modo que justamente el Poder Ejecutivo presentó ante la Asamblea Legislativa el proyecto de aprobación de este convenio internacional, para su respectiva valoración. Lo anterior, en aplicación de los arts. 121 inciso 4) y 140 incisos 5, 10 y 12 de la Constitución Política, que a la letra ordenan lo siguiente:

Art. 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: (...)

4) Aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos.

Los tratados públicos y convenios internacionales, que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros.

No requerirán aprobación legislativa los protocolos de menor rango, derivados de tratados públicos o convenios internacionales aprobados por la Asamblea, cuando estos instrumentos autoricen de modo expreso tal derivación.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo único de la ley N° 4123 de 31 de mayo de 1968)

Art. 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: (...)

5) Ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto;

(...)

10) Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente, cuando dicha aprobación la exija esta Constitución.

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

Los Protocolos derivados de dichos tratados públicos o convenios internacionales que no requieran aprobación legislativa, entrarán en vigencia una vez promulgados por el Poder Ejecutivo.

(Así reformado el inciso anterior por el artículo único de la ley N° 4123 de 31 de mayo de 1968)

(...)

12) Dirigir las relaciones internacionales de la República.

Entonces, conforme a tales competencias, se tiene que el proyecto de ley fue presentado ante la corriente legislativa por parte del Poder Ejecutivo, en ejercicio de su derecho de iniciativa, previsto en el art. 140 inciso 5) de la Constitución Política, por lo que, respecto a este extremo, no se observa vicio alguno que invalide el procedimiento.

En lo relativo a la ausencia de plenos poderes o algún otro mecanismo que manifieste el consentimiento del Estado costarricense, es preciso hacer referencia a la explicación realizada por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa en el informe jurídico n.ºAL-DEST-IJU-224-2021 de **4 de octubre de 2021** –adjunto a este expediente legislativo–, en el que se explicó el trámite usual de aprobación de convenios suscritos al interno de la OIT:

“En el supuesto de un Convenio adoptado por la Organización Internacional de Trabajo, resulta de importancia destacar en cuanto a los plenos poderes, que las organizaciones internacionales se identifican por su composición de sujetos de Derecho Internacional, por el carácter estable, y de permanencia. Es decir, que sus órganos tienen la potestad de ejercitar sus propios poderes, aunque no actúen de manera continua; igualmente por el hecho de que tanto su acto jurídico creador como su ordenamiento interno forman parte del Derecho Internacional, quedando la organización sometida al mismo. Además, poseen finalidades concretas que realiza por medio de órganos y poderes propios.

*Al ser la Organización Internacional de Trabajo una organización internacional, y en consideración con lo establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en su numeral 7 inciso 2) punto c) “Plenos Poderes (...) 2.- En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado; (...) c) **Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia organización u órgano**”.*

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

*Para la adopción de un Convenio por parte de la OIT, se requiere que la votación sea de mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes. Una vez adoptado el Convenio, la **Dirección General de la Oficina Internacional del Trabajo remite una copia certificada de este a cada uno de los Miembros, quienes tienen la obligación de someterlo ante las autoridades competentes de cada país para que se continúe con el trámite pertinente.***

Ello, independientemente si nuestro país tuvo o no representante ante la conferencia, siempre y cuando las decisiones se hayan tomado por la mayoría calificada.

Por todo lo anterior, se evidencia que la aportación de los plenos poderes no constituye un elemento necesario para la tramitación de este proyecto de ley, siendo que el presente Convenio fue adaptado por una organización internacional de la cual Costa Rica es miembro permanente y tiene su representante oficial ante el mismo". (La negrita corresponde al original).

Este Tribunal se dio a la tarea de revisar las actas de la centésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, realizada en Ginebra de 2019, ocasión en la que justamente se aprobó por mayoría la adopción del convenio bajo análisis. En las actas correspondientes es posible apreciar que Costa Rica llevó una delegación tripartita encabezada por el entonces Ministro de Trabajo y Seguridad Social, señor Steven Núñez Rímola, quien fue designado expresamente por el Poder Ejecutivo para participar de dicha conferencia. Al respecto, es posible examinar el acuerdo ejecutivo n.º253-P, publicado en el Diario Oficial La Gaceta del 6 de junio de 2019, mediante el cual, en el art. 1º se dispuso lo siguiente:

"Autorizar al señor Steven Núñez Rímola (...) Ministro de Trabajo y Seguridad Social, para que participe en la 108ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) que tendrá lugar en Ginebra, Suiza, los días del 10 al 21 de junio del 2019".

Pero también participaron representantes de los trabajadores y del sector empleador costarricense. De hecho, de la revisión de las actas correspondientes, es posible apreciar la justificación del voto afirmativo de la representación gubernamental y el voto negativo del representante costarricense de los empleadores. En el primer caso, el ministro de Trabajo costarricense realizó las siguientes conclusiones:

"Sr. Núñez Rímola Gobierno

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

(Costa Rica)

Se celebra la adopción en la Comisión Normativa del Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Compartimos con plena convicción que cualquier comportamiento, conducta y práctica de violencia y acoso en el entorno laboral es contrario a la dignidad humana. Hoy, nos complace ser testigos de este acontecimiento, que es un hito histórico, ya que es la primera vez después de cien años que se somete para su adopción un instrumento internacional que fortalece las condiciones laborales de las personas, pero muy especialmente de la mujer trabajadora: su salud, su seguridad y su bienestar. Destacamos también el diálogo social que inspiró las labores de la Comisión Normativa sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y que ha permitido la votación y adopción de estos instrumentos hoy. Estas decisiones constituyen un paso adelante en el compromiso continuo por mejorar las condiciones laborales de las personas más vulnerables, con miras a garantizarles el disfrute de un trabajo decente y propiciarles una vida digna. Por lo anterior, la delegación gubernamental de Costa Rica votará a favor de la nueva norma internacional y hace un llamado a la Conferencia a adoptarla y a los Estados Miembros a avanzar con su ratificación y a asegurar la implementación del Convenio”.

Y, sobre el particular, consta el voto positivo de los representantes gubernamentales y de los trabajadores.

Mientras que el delegado del sector empleador realizó las siguientes manifestaciones:

“Sr. Masís Fallas Empleador

(Costa Rica)

En nombre del sector empresarial de Costa Rica, debemos manifestar que el acoso laboral y la violencia son hechos repudiables y condenables y bajo ningún concepto pueden ni deben ser aceptados. Por ello, en la legislación costarricense, tanto en materia penal como en las leyes especiales, esta clase de situaciones han sido claramente resueltas. El texto original planteado por la Oficina era un texto que sin duda tenía muchas carencias legales y a través del trabajo de la Comisión en estos quince días se lograron mejoras importantes, gracias al sector empleador y los demás sectores que participaron. Sin embargo, el texto del convenio sigue teniendo falencias que no pueden ser omitidas. Lamentablemente, el texto tiene una serie de recomendaciones que son perjudiciales para el sector empresarial, no sólo de Costa Rica sino a nivel latinoamericano al introducir la figura de la violencia doméstica en el mundo laboral. Además, el convenio es excesivamente ambiguo en lo referente a la responsabilidad de los empleadores y resulta muy difícil para un empleador conocer dónde empiezan y dónde acaban sus responsabilidades, ya sea en una pyme o en una gran empresa. Habida cuenta del amplio concepto del mundo del trabajo, los empleadores tendrán que asumir la responsabilidad relacionada con incidentes que implican a personas que nunca han conocido: personas en búsqueda de empleo, en lugares fuera de su alcance — espacios

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

públicos —, o en situaciones que van más allá de su control, como viajes por trabajo. Esto podría tener consecuencias preocupantes, en particular para las pymes”.

Además, consta su respectivo voto en contra de la suscripción del convenio.

Conforme a lo anterior y tomando en cuenta que se trataba de los representantes de Costa Rica en una conferencia internacional, no era necesario —tal y como se explicó en el informe del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa— que documentaran plenos poderes. A ese respecto en concreto, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ley n.º 7615, dispone lo siguiente:

“Art. 7.- Plenos poderes. (...)

2.- En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado: (...)

c) Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano”. (Lo destacado no corresponde al original).

Adicionalmente, en atención a las obligaciones adquiridas por el Estado costarricense al ser miembro de la OIT, era necesario que el texto del convenio se sometiera a la respectiva aprobación legislativa (art. 19.5 de la Constitución de la OIT):

Obligaciones de los Miembros en cuanto a los convenios

5. En el caso de un convenio:

(a) el convenio se comunicará a todos los Miembros para su ratificación;

(b) cada uno de los Miembros se obliga a someter el convenio, en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o, cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas;

(c) los Miembros informarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter el convenio a la

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

autoridad o autoridades competentes, comunicándole, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades consideradas competentes y a las medidas por ellas adoptadas;

(d) si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio;

(e) si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, no recaerá sobre dicho Miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio. (Lo destacado no corresponde al original).

De modo que, sobre el particular, no se aprecia ningún vicio invalidante de la iniciativa legislativa dado que la aprobación del convenio –al interno de la conferencia de la OIT– contó con la debida representatividad de los sectores nacionales y, luego de su aprobación, el Poder Ejecutivo sometió el proyecto a consulta interna y a aprobación del órgano competente para tales efectos.

En relación con el trámite, se acreditó que el proyecto de ley fue publicado en el Alcance n.º147 del Diario Oficial La Gaceta n.º144 de fecha **28 de julio del 2021**.

Posteriormente, consta que el texto del proyecto fue remitido ante la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales. Al realizar la publicación correspondiente en el Diario Oficial La Gaceta se consignó y publicitó que: “*Este expediente paso a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales*” (sic).

A dicha comisión, según lo dispone expresamente el RAL, le corresponde conocer de los asuntos de trabajo y seguridad social (art. 66 inciso ch)):

Art. 66.- Atribuciones de las Comisiones

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

Estas Comisiones tendrán, preferentemente, las siguientes atribuciones: (...)

ch) Comisión de Asuntos Sociales: conocerá los asuntos de Trabajo y Seguridad Social, Salud, Protección Social y Educación.

En este sentido, se advierte que el art. 27 del reglamento dispone que son atribuciones y deberes del Presidente de la Asamblea o de quien lo sustituya en su cargo:

“3.- Asignar a las comisiones los proyectos presentados a la Asamblea Legislativa, con estricto apego a la especialidad de la materia y según las funciones y atribuciones señaladas para cada una de ellas”.

Sobre el particular, esta Sala ha advertido que:

*“[L]a asignación del expediente de un proyecto de ley a una comisión legislativa forma parte del debido proceso parlamentario, según se desprende de una interpretación sistemática del Reglamento de la Asamblea Legislativa. En tal asignación hay elementos de **transparencia, interdicción de la arbitrariedad y respeto a los derechos funcionariales de las diputaciones**”. (Opinión consultiva n.º2023-029673. Lo destacado corresponde al original).*

Sin embargo, también se han aceptado matizaciones sobre la posible concurrencia de temáticas o análisis de determinados proyectos de ley que podría legitimar la asignación de un proyecto de ley en concreto a una u otra comisión en virtud de la coincidencia entre los ámbitos de competencia previamente asignados a cada una.

Las argumentaciones de la Sala fueron las siguientes:

“Es claro que tal restricción es matizada por la posible superposición o coincidencia entre los ámbitos de competencia de las distintas comisiones. Verbigracia, en el sub examine, dado que se trata de una reforma al Código de Trabajo en materia de jornadas laborales de las empresas, es perfectamente posible que tanto la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos como la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales o, incluso, la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos hubieran recibido el proyecto para su estudio y dictamen, atendiendo a las funciones que les asigna el RA”. (Opinión consultiva n.º2023-029673. Lo destacado no corresponde al original).

En el precedente bajo análisis la Sala encontró inconstitucional el hecho de haber trasladado un proyecto de contenido e impacto en materia laboral, a una comisión de materia hacendaria, a la que le corresponde examinar los presupuestos

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

nacionales, sus liquidaciones y los asuntos de la Hacienda Pública. Sobre ese particular, este Tribunal advirtió –en el dictamen ya aludido– que no le corresponde declarar un vicio del procedimiento legislativo cuando “*una comisión pudiera tener, con cierto grado de plausibilidad en razón de la materia que se pretende regular, interés y competencia para estudiar el fondo de un proyecto de ley*”. Las consideraciones de la Sala fueron las siguientes:

“En la asignación de un proyecto a las comisiones, la autocontención del juez constitucional, sumada a la flexibilidad de procedimiento parlamentario, impondría que la Sala descartara la violación al principio de especialidad, cuando una comisión pudiera tener, con cierto grado de plausibilidad en razón de la materia que se pretende regular, interés y competencia para estudiar el fondo de un proyecto de ley. En tal sentido, la misión de este Tribunal, en tanto contralor de constitucionalidad, no es suplir a los órganos de otros Poderes en el ejercicio de la discrecionalidad que les corresponde para la observancia de sus deberes. Sin embargo, cuando tal discrecionalidad deriva en manifiesta arbitrariedad, como ocurrió en el trámite de este proyecto de ley, la intervención de esta Sala es imperiosa. En el sub examine, la discrepancia entre la materia regulada por el proyecto, que es de palpable naturaleza laboral, y la función de esa comisión, referida a presupuesto y hacienda pública, se presenta como evidente y notoria”. (Lo destacado no corresponde al original).

En atención a lo anterior, aunque se pudiera pensar que este expediente debió derivarse a la Comisión de Relaciones Internacionales encargada de dictaminar los convenios internacionales, los tratados públicos y de comercio exterior, los concordatos, las resoluciones, las recomendaciones, los acuerdos legislativos externos y otros de similar naturaleza, presentados a la Asamblea Legislativa para su aprobación (art. 85, inciso d), punto 1) del RAL); no resulta arbitrario que el presidente del Directorio ordenara el conocimiento y dictamen de este proyecto de ley –que aspira a incorporar un convenio internacional relativo a la protección de los trabajadores y la eliminación de la violencia y el acoso en el trabajo– a la Comisión Permanente de Asuntos Sociales que justamente le corresponde dictaminar sobre “Asuntos de Trabajo”.

Por tanto, corresponde reiterar acá lo dicho por esta Sala en el sentido de que se impone descartar la violación al principio de especialidad, cuando una comisión

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

pudiera tener, con cierto grado de plausibilidad en razón de la materia que se pretende regular, interés y competencia para estudiar el fondo de un proyecto de ley.

De hecho, a mayor abundamiento, de una atenta revisión del expediente legislativo se aprecia que la Comisión Permanente de Asuntos Sociales estaba conociendo de forma paralela a este expediente, el proyecto de ley denominado “Ley contra el acoso laboral en el sector público y privado” tramitado en el legajo n.º 20.873 y el cual –según el portal del Centro de Información de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica– se encuentra activo en conocimiento y deliberación de la Asamblea Legislativa. Por tanto, si dicha comisión era la encargada de conocer y dictaminar el proyecto de ley contra el acoso laboral –que fue de iniciativa de varios legisladores–, no resulta irrazonable que esa misma comisión dictamine –por identidad temática– el proyecto relativo a la aprobación del convenio internacional de la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo (ver folios 539 y siguientes del tomo II de la copia certificada del expediente legislativo). Además, como se advirtió *supra*, dicha designación fue debidamente publicitada por parte de la Asamblea Legislativa cuando se realizó la publicación de este proyecto de ley y cuando se realizaron múltiples consultas institucionales.

En línea con lo expuesto, es necesario advertir que este Tribunal ha evacuado consultas legislativas de aprobación de tratados internacionales que no necesariamente son encomendados a la Comisión de Relaciones Internacionales. Por ejemplo, en la aprobación del “Convenio sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos (Convenio 189)”, ley n.º 9169 –también relativo a los convenios de la OIT–, esta Sala examinó en dos oportunidades el trámite de aprobación de ese proyecto de ley. Ese expediente legislativo, según lo evaluó la Sala, fue asignado para conocimiento y dictamen de la Comisión de Asuntos Jurídicos. Al respecto, esta Sala no constató que esa circunstancia

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

configurara por sí misma un vicio de relevancia constitucional (ver opiniones consultivas números 2013-006939 y 2013-013510).

Por lo tanto, en lo relativo a esa designación, no se observa una infracción al principio de especialidad en la elección de la comisión dictaminadora.

De otra parte, en lo relativo a los principios de publicidad, transparencia y participación, se acreditó que el texto del proyecto de ley se consultó a una amplia gama de instituciones, que, como se verá más adelante, manifestaron en algunos casos su conformidad o su rechazo a la aprobación del convenio.

Una vez recabadas una serie de opiniones de las autoridades consultadas se tiene que el asunto fue sometido a conocimiento de la comisión dictaminadora designada. Al respecto, se constató que hubo dos dictámenes, uno negativo y uno afirmativo. Esta última circunstancia permitió que el asunto se elevara ante el Plenario Legislativo a la luz de lo dispuesto en el art. 81 bis del RAL:

Art. 81 bis.- Archivo de proyectos con dictamen negativo

Procederá el archivo del proyecto sin más trámite, cuando la comisión produzca un dictamen negativo, ya sea unánime o de mayoría, siempre y cuando no se haya presentado dictamen afirmativo de minoría.

(Modificado mediante sesión N° 5020, del 8 de noviembre de 1999)

Entonces, según se acreditó en el *iter* realizado, al constar un dictamen afirmativo de minoría, el expediente se elevó ante el Plenario Legislativo. Fue en dicha instancia, en el seno de la discusión, que se aprobó una moción para que el asunto regresara ante la comisión dictaminadora. Esa posibilidad se encuentra reglada en el art. 154 del RAL:

Art. 154.- Reenvío de proyectos a la comisión dictaminadora

En la discusión de un proyecto en cualquiera de los debates, puede la Asamblea, por una sola vez, a solicitud de un diputado, enviar el asunto a la misma comisión que informó. Si ésta, en su seno, se excusare de dar un nuevo informe o presentar un nuevo proyecto de ley, le será admitida la excusa por el Presidente de la Asamblea y el asunto pasará a otra comisión, de acuerdo con la designación que el Presidente haga.

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

La moción aprobada por unanimidad en el Plenario Legislativo dice lo siguiente:

"DE VARIOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS

HACEN LA SIGUENTE MOCIÓN: Para que de conformidad con el artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Plenario acuerde devolver el expediente a la comisión dictaminadora para que rinda un nuevo informe". (Ver folios 1183-1185 de la copia del expediente legislativo, tomo IV).

Según explica la doctrina, esta es una posibilidad otorgada precisamente al Plenario para requerir un nuevo dictamen a la comisión dictaminadora:

"Estando en discusión un proyecto en cualquiera de los debates, puede la Asamblea, por una sola vez, a solicitud de un diputado, que presentará mediante moción de orden, enviar el asunto a la misma comisión que informó, a fin de que vuelva a conocerlo y rinda un nuevo dictamen. Si ésta, en su seno, se excusare de dar un nuevo informe o presentar un nuevo proyecto de ley, le será admitida su excusa por el Presidente de la Asamblea y el asunto pasará a otra comisión, de acuerdo con la designación que el Presidente haga". (Ramírez Altamirano Marina, Manual de Procedimientos Legislativos).

De modo que, en el caso concreto, se acreditó que el expediente regresó a la Comisión Permanente de Asuntos Sociales donde se volvió a discutir por el fondo el proyecto de ley y se sometió a votación. Luego de examinarlo, el proyecto obtuvo un dictamen afirmativo de mayoría que se elevó al Plenario tal y como se solicitó.

Posterior a ello, no se observa ninguna infracción a los derechos y potestades de los legisladores y el proyecto de ley fue conocido por el Plenario Legislativo como correspondía, por tratarse de un convenio internacional y, en esa medida, no podía ser delegado en una Comisión Legislativa con Potestad Plena, según lo establece el art. 124 párrafo 3° de la Constitución Política en relación con el art. 121 párrafo 4 *eiusdem*.

Sobre los derechos de los legisladores, esta Sala acreditó que el expediente recibió varias mociones de fondo, de reiteración y de revisión, las cuales fueron valoradas y votadas en el seno de la comisión dictaminadora o en el Plenario según correspondía.

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

Finalmente, se acreditó que el proyecto de ley en consulta fue conocido en el segundo período de sesiones ordinarias de la tercera legislatura y contó para su aprobación con el voto afirmativo de treinta y siete votos a favor y nueve en contra (ver folio 1566 de la copia certificada del expediente legislativo, tomo V).

En consecuencia, este Tribunal Constitucional no advierte que en el trámite de aprobación del proyecto de ley se haya producido algún vicio sustancial o de trascendencia que lo invalide.

V.- SOBRE LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

De conformidad con la exposición de motivos del proyecto de ley sometido a consulta, se desprende que el objetivo de esta iniciativa es aprobar el “Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo” (Convenio 190), que *“prevé la posibilidad de forjar un futuro del trabajo basado en la dignidad y el respeto, libre de violencia y acoso”*.

El preámbulo del convenio internacional que se sometió a aprobación legislativa dice lo siguiente:

“Reconociendo el derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, incluidos la violencia y el acoso por razón de género;

Reconociendo que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo pueden constituir una violación o un abuso de los derechos humanos, y que la violencia y el acoso son una amenaza para la igualdad de oportunidades, y son inaceptables e incompatibles con el trabajo decente;

Reconociendo la importancia de una cultura del trabajo basada en el respeto mutuo y la dignidad del ser humano para prevenir la violencia y el acoso;

Recordando que los Miembros tienen la importante responsabilidad de promover un entorno general de tolerancia cero frente a la violencia y el acoso con el fin de facilitar la prevención de este tipo de comportamientos y prácticas, y que todos los actores del mundo del trabajo deben abstenerse de recurrir a la violencia y el acoso, prevenirlos y combatirlos;

Reconociendo que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo afectan a la salud psicológica, física y sexual de las personas, a su dignidad, y a su entorno familiar y social;

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

Reconociendo que la violencia y el acoso también afectan a la calidad de los servicios públicos y privados, y que pueden impedir que las personas, en particular las mujeres, accedan al mercado de trabajo, permanezcan en él o progresen profesionalmente;

Considerando que la violencia y el acoso son incompatibles con la promoción de empresas sostenibles y afectan negativamente a la organización del trabajo, las relaciones en el lugar de trabajo, el compromiso de los trabajadores, la reputación de las empresas y la productividad;

Reconociendo que la violencia y el acoso por razón de género afectan de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas, y reconociendo también que la adopción de un enfoque inclusivo e integrado que tenga en cuenta las consideraciones de género y aborde las causas subyacentes y los factores de riesgo, entre ellos los estereotipos de género, las formas múltiples e interseccionales de discriminación y el abuso de las relaciones de poder por razón de género, es indispensable para acabar con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo;

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;"

Por su parte, la exposición de motivos planteada con la iniciativa legislativa detalla en los siguientes objetivos:

"Durante la última sesión plenaria de la Centésima Octava Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT), celebrada el 21 de junio de 2019 en Ginebra, Suiza, se adoptó el Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo (Convenio 190), que prevé la posibilidad de forjar un futuro del trabajo basado en la dignidad y el respeto, libre de violencia y acoso.

Antes del reciente clamor en todo el mundo contra la violencia y el acoso, los mandantes de la OIT ya habían concluido que era imperativo emprender una acción internacional para abordar este problema, que afecta tanto a hombres y mujeres.

Se llegó a un consenso tripartito sobre la apremiante necesidad de adoptar un enfoque integrado para la prevención y la lucha contra la violencia, que contemple que, las medidas contra la violencia deben abarcar a todos los actores del mundo del trabajo, teniendo en cuenta que dicho ámbito no incluye únicamente los lugares de trabajo propiamente dichos, sino también los desplazamientos, los actos sociales relacionados con el trabajo, los espacios públicos, el teletrabajo y, en algunos casos, el domicilio.

Por ello, los expertos, al tiempo que reconocieron la necesidad de mejorar la aplicación de las normas internacionales del trabajo vigentes, convinieron en que era necesario establecer uno o varios instrumentos nuevos, específicos y suficientemente flexibles, para

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

tener en cuenta realidades socioeconómicas, empresas, formas de violencia y contextos de muy diversa índole.

Lo anterior con miras a proporcionar un entendimiento común de lo que abarca exactamente la manifestación de la violencia y el acoso, así como de 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”.

Según se detalla en esa exposición de motivos, los mandantes de la OIT –de forma tripartita– partieron de varias premisas que se detallan a continuación:

- *“Toda persona tiene derecho a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso;*
- *La violencia y el acoso en el mundo del trabajo constituyen una amenaza para la igualdad de oportunidades, y son inaceptables e incompatibles con el trabajo decente;*
- *Los Miembros tienen la responsabilidad de promover un entorno general de tolerancia cero frente a la violencia y el acoso;*
- *La violencia y el acoso en el mundo del trabajo afectan a la salud psicológica, física y sexual de las personas, a su dignidad, y a su entorno familiar y social;*
- *Se reconoce que la violencia y el acoso también afectan a la calidad de los servicios públicos y privados, y que pueden impedir que las personas, en particular las mujeres, accedan al mercado de trabajo, permanezcan en él o progresen profesionalmente;*
- *La violencia y el acoso son incompatibles con la promoción de empresas sostenibles y afectan negativamente a la organización del trabajo, las relaciones en el lugar de trabajo, el compromiso de las personas trabajadoras, la reputación de las empresas y la productividad;*
- *La violencia doméstica puede afectar al empleo, la productividad, así como la seguridad y la salud;*
- *Los gobiernos, las organizaciones de personas empleadores y de trabajadores y las instituciones del mercado de trabajo pueden contribuir, como parte de otras medidas, a reconocer, afrontar y abordar su impacto”.*

De este modo, se parte de una consideración básica: toda persona trabajadora tiene derecho a ejercer sus labores en un ambiente saludable, ausente de violencia y acoso, que le confiera dignidad y bienestar. Además, se reconoce que la violencia y el acoso en el entorno del trabajo pueden causar graves consecuencias no solo en la

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

persona trabajadora –su salud y productividad–, sino también que también impacta a los propios centros de trabajo –nuevamente la productividad–. Por tanto, se hace un llamado a que los gobiernos, las organizaciones de personas empleadoras y de trabajadores y las instituciones del mercado de trabajo puedan involucrarse y contribuir, como parte de otras medidas, a reconocer, afrontar y abordar su impacto.

En la exposición de motivos del proyecto de ley también se da cuenta de la recomendación realizada por la OIT en esta misma materia:

“Junto con el Convenio 190, que establece un marco común para la acción a fin de prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, la Conferencia Internacional del Trabajo también adoptó la Recomendación que lo complementa (núm. 206).

Esta Recomendación sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 206) contiene disposiciones no vinculantes que ofrecen orientaciones adicionales para poner en práctica las obligaciones comprendidas en el Convenio 190. Está conformada básicamente por cuatro capítulos, dentro de los que se establecen indicaciones de índole facultativo, que buscan facilitarle al Estado Miembro la comprensión de lo consignado en el Convenio y darle una orientación, a modo sugestivo, para su aplicación.

A modo de referencia, la Recomendación aborda temas como los principios fundamentales (Capítulo primero), la protección y la prevención (Capítulo segundo), el control de la aplicación, vías de recurso y reparación y asistencia (Capítulo tercero) y orientación, formación y sensibilización (Capítulo cuarto)”.

El Poder Ejecutivo explicó que, de previo a ejercer la iniciativa parlamentaria, se consultó con varias instituciones relacionadas con la temática, incluyendo organizaciones de empleadores o de trabajadores. Lo anterior para respetar el carácter tripartito de este tipo de consultas. En la exposición de motivos se detalló a cuáles organizaciones se giraron consultas:

“Las consultas se realizaron, al tenor de lo dispuesto en el Convenio 144 sobre Consulta tripartita de la OIT, aprobado por Costa Rica mediante Ley N°6571 del 23 de abril de 1981, a instituciones, dependencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores, según se indica a continuación: Procuraduría General de la República, Corte Suprema de Justicia, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Nacional de la Mujer, Instituto Nacional de Seguros, Ministerio de Seguridad Pública, Defensoría de los Habitantes, Ministerio de

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

Desarrollo Humano e Inclusión Social; Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Justicia y Paz, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Costarricense de Turismo, Dirección Nacional de la Inspección General del Trabajo, Dirección Nacional de Seguridad Social, Dirección de Asuntos Jurídicos, Dirección de Asuntos Laborales, Dirección Nacional de Empleo, Consejo de Salud Ocupacional, Dirección General de Planificación del Trabajo y Unidad de Equidad de Género del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Además a la Mesa Sindical de Mujeres y a las organizaciones de trabajadores y empleadores más representativas: Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC), Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT), Central General de Trabajadores (CGT), Central Social Juanito Mora Porras (CSJMP), Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos Rerum Noravum (CCTDRN) y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP)".

Al respecto, consta que el Poder Ejecutivo ponderó las observaciones a favor, como las negativas, considerando que hay más aspectos positivos:

"Dado que el Convenio 190 señala la posibilidad para que en la legislación nacional se incluyan las definiciones, conceptos y se adopten las medidas y políticas necesarias, conforme la situación nacional, de manera que se dé una garantía efectiva a las personas que están siendo víctimas de violencia y acoso en el trabajo, se estima oportuno reconocer algunos esfuerzos específicos, que el país ha desarrollado alrededor de la materia.

Sobre el particular, 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 laboral, ello no implica necesariamente que existe una desregulación absoluta. Claro está, que por la magnitud de las consecuencias que tal anomalía social reviste, lo deseable es que exista una legislación especial que lo regule a plenitud. No obstante mientras eso ocurre, el legislador y la jurisprudencia nacional, se han encargado de delinear, en sus posibilidades, el tratamiento legal.

Dentro de este contexto, Costa Rica ha dado pasos significativos en la construcción de una cultura del trabajo basada en el respeto a la dignidad del ser humano. A nivel internacional existen instrumentos jurídicos, ratificados por Costa Rica, que regulan la problemática de la violencia, pero no necesariamente en su vinculación con el mundo del trabajo.

La base normativa que deriva en la protección de la integridad, física, moral y psicológica de la persona trabajadora, se encuentra en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

Humanos o Protocolo de San Salvador, en la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención Belém do Pará” y en la Convención Americana de Derechos Humanos.

Todas esas normas internacionales, que forman parte del ordenamiento jurídico nacional, tutelan la imagen, la integridad y salud de la persona. De este mismo conjunto de normas jurídicas internacionales, se desprende además la obligatoriedad del Estado, de velar porque las condiciones y medio ambiente de trabajo estén libres de todo tipo de conducta violenta, que atente contra la integridad física, moral y psicológica de la persona trabajadora.

Dentro de este contexto, adquiere vital importancia valorar el hecho que Costa Rica es un país promotor de los Derechos Humanos y en esta labor se encuentra ocupada. Al respecto, el Convenio núm. 190 es un instrumento innovador dado que reconoce que la violencia y el acoso en el mundo del trabajo pueden constituir una violación o un abuso de los derechos humanos, son una amenaza para la igualdad de oportunidades, y son inaceptables e incompatibles con el trabajo decente.

Sobresale el hecho que el Convenio núm. 190 es el primer tratado internacional que establece el compromiso de los Estados Miembros de la OIT de eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y de abordar esta cuestión en el contexto de las importantes realidades y retos del futuro del trabajo.

Se aprecia que tanto el Convenio 190 y la Recomendación 206 que lo complementa, tienen una visión de futuro y un potencial para dar protección a todos los trabajadores en todo el mundo. Incluso en el caso de los países que ya cuentan con una legislación, el Convenio aporta nuevos temas de política, que se concentran en la prevención y en la evaluación de riesgos, entre otras cosas. Así pues, estos instrumentos pueden contribuir a cambiar las actitudes y conductas y crear un futuro del trabajo basado en la igualdad, la dignidad y el respeto.

Aplicar las leyes, las medidas en el lugar de trabajo y sensibilizar acerca de las causas de la violencia y el acoso y de las medidas para abordarlos, son acciones que ayudarán al país a abordar las causas subyacentes de la violencia y el acoso, pero ante todo son acciones indispensables para lograr un cambio transformativo y a largo plazo de las normas sociales”.

Asimismo, el propio Poder Ejecutivo contestó –mediante esta exposición de motivos– las disconformidades planteadas por algunos sectores:

“Sobre el particular, resulta meritorio resaltar el trámite de consultas tripartitas realizado con ocasión de la preparación de la presente iniciativa legislativa, que ha dejado en evidencia, no solamente las acciones de progreso y avances expuestos para abordar a nivel nacional la problemática que nos ocupa, sino también preocupaciones del sector empleador alrededor de la materia.

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

Dentro de esas inquietudes, dicho sector 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, ya sea en una pequeña o en una gran empresa, con los incidentes que implican a personas que nunca han conocido (personas en búsqueda de empleo), en lugares fuera de su alcance (espacios públicos) o en situaciones más allá de su control (viajes por trabajo), todo esto tomando en cuenta, a su entender, el amplio concepto del mundo del trabajo, además de la introducción de la figura de la violencia doméstica, entre otros aspectos.

Sobre el particular, resulta importante tener presente la Recomendación número 206 de la OIT, sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo (Recomendación 206), que complementa las disposiciones del Convenio 190 y que acompañó su proceso de adopción.

En el caso de la violencia doméstica, por ejemplo, aludida por los empleadores, efectivamente esta es otra forma de violencia y acoso contemplada en el Convenio. Para su abordaje, la Recomendación 206 sugiere una serie de medidas apropiadas para mitigar el impacto de ese flagelo en el mundo del trabajo, que los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, pueden ayudar a reconocer, afrontar y abordar.

Si este problema de la violencia doméstica se reconoce y se aplican medidas apropiadas para apoyar a las víctimas y para tratar su impacto en el mundo del trabajo, y si las víctimas son remitidas a organismos especializados que les proporcionen información, asistencia jurídica, y otros mecanismos de apoyo, entonces podrán permanecer en sus empleos en condiciones de seguridad.

Sin perjuicio de lo anterior y en sentido similar a lo que opina la Procuraduría General de la República, se estima importante la valoración y análisis del Convenio 190 dentro del entorno normativo nacional, no solamente por la materia que pretende regular, que resulta ser esencial para un Estado social y de derecho, sino por cuanto constituye la base para la promoción y elaboración de legislación especial que fortalezca y llene vacíos alrededor la materia”.

Seguidamente, el Poder Ejecutivo hizo una exposición en el sentido de que la aprobación de este convenio internacional podría ser congruente con los objetivos del desarrollo sostenible propugnados por la Organización de Naciones Unidas:

“Además, el Convenio 190 y la Recomendación 206 contribuyen a la consecución de los ODS establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

Para los gobiernos, los empleadores y los sindicatos, los ODS son pertinentes para prevenir y abordar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, a través de objetivos que buscan:

a- Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos (objetivo 8), que incluye lograr el empleo pleno y productivo y un trabajo decente para todos los hombres y las mujeres, según la meta 8.5;

b- Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas (objetivo 5). Esto incluye la meta de «poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo»; «eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación» y «aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles», entre otros.

De tal suerte que se estima que el diálogo social, es una herramienta vital para alcanzar estos objetivos y condiciones de trabajo dignas, igualitarias, decentes y sostenibles, lo cual es la base para eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo”.

El Poder Ejecutivo también hizo un desarrollo de la normativa nacional que, según su criterio, es coincidente con la búsqueda de erradicar la violencia en el trabajo y garantizar la dignidad de todos los trabajadores. Como contrapartida de lo anterior, prohibir y erradicar conductas discriminatorias o de violencia en perjuicio de las personas trabajadoras:

“Por otro lado, a nivel nacional, la Constitución Política, establece los pilares fundamentales para proteger la dignidad humana, garantizar el derecho a un ambiente sano y equilibrado, reconocer el trabajo como un derecho del individuo, prohibir la discriminación salarial, disponer que las leyes darán especial protección a las mujeres y a las personas menores de edad en su trabajo, entre otros aspectos relacionados con el Convenio 190.

Como referencia, la relación de los artículos 33, 41, 50, 56, 66, 70 y 74 constituye un pilar fundamental para regular este fenómeno, por cuanto garantizan el deber del Estado para procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad de las personas o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía.

Tales preceptos constitucionales son retomados por el Código de Trabajo, y a modo de ejemplo, el Código de Trabajo en el artículo 19 establece que " El contrato de trabajo obliga tanto a lo que se expresa en él, como a las consecuencias que del mismo se deriven según la buena fe, la equidad, el uso, la costumbre o la ley." Por su parte, el

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

artículo 69 inciso c) estipula como obligaciones de la persona empleadora "Guardar a los trabajadores la debida consideración, absteniéndose de maltrato de palabra o de obra...".

También el inciso i) del ordinal 70 de ese cuerpo normativo dispone que queda absolutamente prohibido a la persona empleadora "Ejecutar cualquier acto que restrinja los derechos que el trabajador tiene conforme a la ley" y el numeral 71 inciso d) obliga a las personas trabajadoras a: "Observar buenas costumbres durante sus horas de trabajo".

Por otra parte, el artículo 83 del Código de referencia, regula las causas justas que facultan a la persona trabajadora para dar por terminado el contrato de trabajo con responsabilidad para la persona empleadora, dentro de las que se encuentran de interés: "b) Cuando el patrono incurra durante el trabajo en falta de probidad u honradez, o se conduzca en forma reñida con la moral o acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra el trabajador" y, "e) Cuando el patrono o su representante en la dirección de las labores acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra el trabajador fuera del lugar donde se ejecutan las faenas y en horas que no sean de trabajo, siempre que dichos actos no hayan sido provocados y que como consecuencia de ellos se haga imposible la convivencia y armonía para el cumplimiento del contrato".

Como contraparte, el artículo 81 del Código de Trabajo enumera las causas justas que facultan a la persona empleadora para dar por terminado el contrato de trabajo, entre las que se encuentran "a) cuando el trabajador se conduzca durante sus labores en forma abiertamente inmoral, o acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra su patrono".

Asimismo, los artículos 273 y 282 del Código de Trabajo declaran de interés público todo lo referente a salud ocupacional con el propósito de promover y mantener el más alto nivel de bienestar físico, mental y social de la persona trabajadora en general y establecen la obligación de la persona empleadora de adoptar las medidas para garantizar la salud ocupacional de las personas empleadas.

También, con la entrada en vigor de la Reforma Procesal Laboral, Ley N. 9343 en fecha 25 de julio de 2017, se introdujo en el Código de Trabajo un régimen de no discriminación en favor de personas trabajadoras, incluidas mujeres, en el ámbito laboral, específicamente en el Título Octavo, denominado "Prohibición de Discriminar" (artículos 404 al 410).

Asimismo, esa nueva normativa incorporó un proceso, que tiene carácter sumarísimo y se le conoce como "amparo laboral", que regula la prohibición de toda discriminación por motivos de edad, etnia, sexo, religión, raza, orientación sexual, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, discapacidad, afiliación sindical, situación económica y cualquier otra forma de análoga de discriminación.

El Poder Ejecutivo examinó una serie de normas y políticas internas a fin de erradicar la violencia y el acoso en el trabajo, para luego insistir en la necesidad de aprobar el convenio internacional:

“Así las cosas, todas las acciones apuntadas resultan muy significativas en la atención y prevención de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, así como un avance muy importante para la debida implementación y cumplimiento del Convenio 190, en caso de su aprobación. Estos esfuerzos han sido producto de la actitud proactiva de quienes han asumido el compromiso de colaborar para que el mundo del trabajo costarricense mejore cada día.

Al Estado le corresponde cumplir un rol importante en esa tarea y como parte de esa responsabilidad, le concierne mantener una revisión continua del marco legal. Específicamente, en la materia que nos ocupa, le corresponde proponer iniciativas que respondan a un ambiente libre de acoso y violencia, dentro de las que se encuentra la discusión y promoción del Convenio 190.

En este contexto, la finalidad fundamental del proceso de sumisión del Convenio 190 de la OIT, consiste en entablar un debate dentro de los órganos legislativos competentes y fomentar su aprobación y consecuente ratificación (...).

En consecuencia, al ser evidente que la aprobación del Convenio número 190 es una necesidad nacional, por cuanto aborda de manera efectiva la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, el Poder Ejecutivo emite una recomendación favorable para su aprobación por parte de los señores Diputados y señoras Diputadas de la Asamblea Legislativa”.

Con base en tales consideraciones, fue que el Poder Ejecutivo planteó la iniciativa legislativa.

VI.- SOBRE LAS CONSULTAS REALIZADAS EN COMISIÓN

El expediente legislativo fue conocido ante la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales en donde se realizaron múltiples consultas según se detalló en la relación de hechos relevantes del procedimiento legislativo. En este apartado se consignan las consideraciones recabadas durante ese proceso de audiencias, tanto las consideraciones positivas, como las negativas.

Según consta en el expediente, durante el proceso consultivo, se recibieron varios criterios que se manifestaron a favor de la aprobación de este convenio

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

internacional. Como, por ejemplo, la Gerencia Corporativa Jurídica del Banco de Costa Rica:

“Desde nuestro punto de vista el convenio en consulta y que se propone ratificar es congruente –y necesario– en el ordenamiento jurídico costarricense para proteger a las personas trabajadoras y erradicar cualquier forma de violencia en los centros de trabajo, por lo que (...) no tiene objeciones y recomienda la aprobación” (Folio 516 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

Consta la ausencia de objeciones del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (folio 536 de la copia del expediente legislativo, tomo II). La posición del Instituto Mixto de Ayuda Social:

“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”. (Folio 553 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

La posición institucional del Instituto Nacional de Seguros:

“[E]l Instituto Nacional de Seguros apoya su aprobación, considerando que, la violencia y el acoso laboral pueden ir en detrimento de los derechos fundamentales y afectar tanto la igualdad de oportunidades como la dignidad del ser humano”. (Folio 557 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos:

“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”. (Folio 560 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

La Gerencia del Banco Nacional de Costa Rica:

“Su ratificación fortalece la lucha que ya existe en Costa Rica para eliminar todo tipo de violencia en el trabajo, no solo acoso laboral sino también el acoso sexual. (...) La afirmación contenida en el inciso f) antes citado [relativo al art. 3] nos genera preocupación, ya que el patrono solo puede controlar y verificar que el trayecto del domicilio al lugar del 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 (...) Este artículo [10 inciso f)] si bien es cierto no dispone una forma concreta de cómo deberán reconocer los efectos de la violencia doméstica en el trabajo, sí 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

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

a evitarlo, pues se trata del ámbito de la vida privada de las personas, en el que ningún patrono tiene injerencia". (Folios 607-608 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

El Instituto Nacional de las Mujeres rindió su contestación en los siguientes términos, en lo conducente:

"En general, la tendencia es visibilizar la violencia en todas sus expresiones con el concurso de las poblaciones más vulnerables, estimulando a iniciativas en los organismos internacionales para la protección de los derechos humanos. Iniciativas que persiguen impedir que se perpetúen las prácticas de las violencias e impulsar acciones afirmativas para las mujeres. Para ello se requiere legislar para establecer más que un sistema de derecho, un sistema de justicia y equidad.

El Convenio 190 OIT es otro instrumento jurídico que, sin duda, responde a la deuda que universalmente existe para con las mujeres. Instrumento normativo en el que expresamente se señala la violencia de género y las correspondientes recomendaciones y lineamientos para que, finalmente, se logre erradicar la violencia en otro espacio más, de acuerdo con la especialidad y especificidad de los hechos". (Ver folios 610-613 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

La Presidencia Ejecutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados:

"El convenio 190 abarca ideas muy novedosas que no escapan de la realidad social y que pueden suceder en detrimento de los derechos fundamentales como la igualdad, dignidad y respeto que merece toda persona trabajadora, por ello resulta tan importante que nuestro país acoja este tipo de convenios que buscan promover y asegurar el derecho de toda persona a disfrutar un trabajo libre de violencia y acoso en cualquiera de sus modalidades.

La pretensión no radica únicamente en prohibir conductas de acoso y violencia, sino adoptar medidas para combatirlas, así como otras de apoyo y reparación del daño en favor de los trabajadores que han sido víctimas de este mal endémico". (Ver folio 634 de la copia del expediente legislativo, tomo II).

La organización Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses manifestó ante la Asamblea Legislativa su apoyo y posición afirmativa para el proyecto de ley y en síntesis afirmaron:

"Porque la violencia y el acoso es una lacra social que históricamente ha venido afectando de forma especial a las mujeres y contravienen los Derechos Humanos de estas, además de ser la manifestación más cruel de la discriminación, basada en unas relaciones personales desiguales (...) Porque por primera vez una norma internacional define claro y contundente qué es acoso y hostigamiento en el trabajo. Lo que nos

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

permite tener un marco común para su actuación (...) Porque el convenio otorga protección a todas las personas que trabajan, garantiza un mundo del trabajo sin violencia y acoso cualquiera que sea su situación contractual". (Ver folios 780-787 de la copia del expediente legislativo, tomo III).

La Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados también manifestó su conformidad con la aprobación de proyecto de ley, en síntesis:

"[N]o es desconocido que en las mujeres existen mayores obstáculos para acceder al mercado laboral, que se deben únicamente a oportunidades educativas diferenciadas entre hombres y mujeres, sino un conjunto de aspectos fundados sobre estereotipos de género que han colocado, históricamente, a la mujer en desventaja respecto del hombre y se ha menospreciado su capacidad para competir en igualdad de condiciones en el ambiente laboral e igualmente también la imposibilidad de ser independientes a nivel económico ha sido utilizado como un mecanismo de control; lo cual a su vez constituye la razón por la cual las mujeres son la mayor población que forma parte de la economía informal, víctimas de abuso y explotación, y a su vez las mujeres son quienes, en muchas partes del mundo, tienen más posibilidades de estar desempleadas que los hombres, por ente todo lo anterior constituye un ambiente propicio para que a la población femenina les sea más difícil formar parte de sindicatos que la representen y se dificulta en mayor medida poder aspirar ejercer algún cargo de directiva de los mismos, quedando sus derechos laborales sin ser reconocidos y sin voceras que los expongan". (Folios 807-832 de la copia del expediente legislativo, tomo III).

El ministerio de Salud planteó las siguientes conclusiones:

"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 a 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". (Folios 848-852 de la copia del expediente legislativo, tomo III).

La Confederación de Trabajadores Rerum Novarum:

"La violencia y el acoso en el mundo del trabajo privan a las personas de su dignidad, son incompatibles con el trabajo decente y constituyen una amenaza para la igualdad de oportunidades, así como para contar con un entorno de trabajo, seguro, saludable y productivo. La violencia y el acoso en el entorno laboral tienen una repercusión profunda que alcanza más allá de sus objetivos inmediatos". (Folios 863-867 de la copia del expediente legislativo, tomo III).

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social rindió su dictamen favorable y planteó las siguientes consideraciones:

“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”. (Ver folios 885-893 de la copia del expediente legislativo, tomo III).

La PGR rindió su opinión jurídica en documento n.º PGR-OJ-156-2021, en el cual se realizaron las siguientes manifestaciones:

“Cabe destacar que el Convenio 190 es el primer tratado internacional que establece el compromiso de los Estados Miembros de la OIT de eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo y de abordar esta cuestión en el contexto de las importantes realidades y retos del futuro del trabajo, siendo que goza de un gran potencial para dar protección a todos los trabajadores, en procura de crear un futuro del trabajo basado en la igualdad, la dignidad y el respeto.

Finalmente, el referido Convenio busca sensibilizar acerca de las causas de la violencia y el acoso, para lograr un cambio transformativo y a largo plazo de las normas sociales. (...)

Respecto a esta temática la Procuraduría General ya se ha pronunciado en diversas oportunidades, pues en la corriente legislativa han existido distintos proyectos que pretenden regular el acoso psicológico, moral u hostigamiento laboral. Nos referimos a las opiniones jurídicas OJ-166-2005, de 19 de octubre de 2005 (expediente legislativo N° 15.211); OJ-113-2006, de 14 de agosto de 2006 (expediente legislativo N° 16.088); OJ-002-2012, de 9 de enero del 2012 (expediente legislativo N° 17.620); OJ-012-2012, de 1 de febrero del 2012 (expediente legislativo N° 18.136); OJ-013-2012, de 1 de febrero del 2012 (expediente legislativo N° 17.460) y OJ-018-2012, de 29 de febrero del 2012 (expediente legislativo N° 18.184), en las que, de forma amplia y pormenorizada, nos hemos referido a la materia. Asimismo, en anteriores y diversas ocasiones, este Órgano ha emitido criterio respecto a lo que doctrinariamente se conoce o entiende como “mobbing” o acoso laboral (Ver dictamen N° C-157-2019 de fecha 4 de julio del 2019).

En ese sentido, el acoso laboral o “mobbing”, constituye toda conducta sea por acción u omisión, reiterada y demostrable, ejercida sobre una persona trabajadora por parte de un patrono, jefatura inmediata o mediata, un compañero de trabajo o un subalterno, dirigida a infundir miedo, intimidación, hostilidad, humillación, que afecte o cause perjuicio laboral o induzca a la renuncia de la persona trabajadora: “[...] el acoso laboral es una conducta en el lugar de trabajo que infringe todos esos derechos fundamentales del trabajador acosado. Esencialmente se pueden ver afectados su

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

dignidad, su derecho a la intimidad, su derecho a la integridad física y psíquica, el derecho a la protección de su vida privada. Todos estos derechos fundamentales gozan de una posición preeminente dentro de nuestro ordenamiento jurídico, y como tales deben ser respetados en cualquier ámbito laboral, el quebrantamiento a uno solo de ellos mediante actos de acoso laboral debe ser ciertamente sancionado”.

Tal menoscabo o afectación en la esfera personal y laboral de la víctima objeto de esta lesión, debe necesariamente ser erradicada; pero aún mayor, debe ser prevenida en todo Estado de derecho. Esto, mediante la instauración de parámetros legales que propicien un control o una regulación categórica en materia laboral”.

En ese mismo informe, la PGR reconoce que fue consultada sobre su contenido por parte del Poder Ejecutivo y reitera las consideraciones realizadas en la opinión jurídica **n.º OJ-048-2020 del 02 de marzo del 2020**. A continuación, la PGR informa que no encuentra ninguna disposición que pueda considerarse inconstitucional y que la decisión de aprobar o no el convenio es una decisión discrecional de la Asamblea Legislativa:

“De conformidad con lo expuesto, el proyecto de ley bajo estudio pretende la aprobación del Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo (Convenio 190), y, en ese sentido, de su contenido no se extrae ninguna violación a normas constitucionales y legales, siendo que, por el contrario, consideramos que el mismo reviste vital importancia en el ámbito laboral costarricense. (...)

En otro orden de ideas, se debe advertir que en la corriente legislativa actualmente se continúa con el trámite el proyecto de ley N° 20.873 denominado: “Ley para prevenir y sancionar el acoso laboral en el sector público y privado”; que si bien aún no es ley de la República y que en su oportunidad fue sometido a nuestro escrutinio (mediante opinión jurídica N° OJ-098-2019 del 09 de setiembre del 2019), encuentra su soporte precisamente en el Convenio en análisis, en donde si bien en aquella oportunidad sugerimos una serie de modificaciones al texto original, revisado el nuevo texto sustitutivo y las distintas mociones, se puede determinar el espíritu del legislador de elaborar una regulación especial en la materia, completamente acorde con los principios internacionales consignados en el Proyecto de Ley 22.569.

Finalmente, este órgano asesor debe advertir que la aprobación o no del Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo (Convenio 190), es un asunto de discrecionalidad legislativa”.

La oficina regional de la OIT rindió ante la Asamblea Legislativa su criterio en relación con la suscripción del convenio. En términos generales se dijo lo siguiente:

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

“El convenio 190 y la Recomendación 206 son las primeras normas internacionales del trabajo sobre la 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.

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. (...) El convenio alerta para las repercusiones negativas de la violencia doméstica, para que se reconozcan sus efectos nocivos y pide en la medida 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”. (Ver folios 994-1001 de la copia del expediente legislativo, tomo III).

La junta directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social acordó lo siguiente:

“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”. (Ver folios 1015-1023 de la copia del expediente legislativo, tomo III).

También constan en el expediente una serie de criterios de varias municipalidades que manifestaron su conformidad con la aprobación del proyecto de ley.

Durante el trámite de análisis parlamentario también se allegaron criterios desfavorables a la aprobación del proyecto. En primer lugar, la Cámara de Comercio de Costa Rica solicitó que no se aprobara el proyecto de ley, sobre la base de estas consideraciones:

“El convenio plantea incluir la prevención del acoso y la violación 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 ocurren 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 consensuados y se presta para eventualmente darle toda la carga de su solución al sector empresarial. Finalmente, el convenio no especifica claramente que

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

las medidas de asistencia jurídica, social, médica y administrativas en el tema debe de ser proporcionada por el Estado (sic)". (Ver folio 845 de la copia del expediente legislativo, tomo III).

Además, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado se opuso a la aprobación del proyecto, manifestando, entre otras cosas, lo siguiente:

"[E]ste convenio determina un marco muy amplio para que los Estados miembros aborden la problemática asociada a la violencia y el acoso laboral en el mundo del trabajo. Estas situaciones ya se encuentran contempladas en distintas prácticas o usos administrativos que las atienden y la legislación vigente provee los mecanismos para resolverlas. (...) Esta organización está de acuerdo en tutelar la dignidad de toda persona y solicita a los legisladores unificar las distintas normativas propuestas y analizar la convenientes de la suscripción de este convenio. En caso de ser aprobado, es importante que Costa Rica resguarde la ratificación con una disposición de reserva, recordando que, normar e interpretar la materia, en su integralidad, es resorte exclusivo de la Asamblea Legislativa y de los Tribunales de Justicia Costarricenses de acuerdo con la realidad nacional". (Ver folios 878-883 de la copia del expediente legislativo, tomo III).

Consta adicionalmente el informe del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa n.ºAL-DEST-IJU-224-2021 de **4 de octubre de 2021**, en el que se examinaron los compromisos que adquiere nuestro país y, en virtud de lo anterior, se descartó que hubiera algún conflicto de orden jurídico:

"La aprobación de este Convenio es un asunto de discrecionalidad política, no existiendo ninguna obligación u obstáculo jurídico para hacerlo o dejar de hacerlo. Sin embargo se advierte, tal como lo señaló en su oportunidad la Procuraduría General de la República "que se debe 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". (...)

El Convenio básicamente consiste en el compromiso de cada Miembro, en este caso de Costa Rica, de crear legislación interna 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, y que garantice un acceso a vías de recurso y reparación apropiadas y eficaces, así como mecanismos de solución de conflictos que sean seguros y equitativos, como también a medidas de protección de querellantes, víctimas, testigos e informantes que eviten

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

victimización y represalias; asistencia jurídica, social, médica y administrativa para querellantes y víctimas. Igualmente impone la obligación de respetar, promover y asegurar el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, debiendo adoptar, de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, en el que además del deber de adoptar estrategias o políticas preventivas de educación y formación, deberán imponer medidas claramente represivas y restaurativas, por las que se prohibirá legalmente la violencia y el acoso, se preverán sanciones y se garantizará que las víctimas tengan acceso a vías de recurso, reparación y medidas de apoyo.

Ese compromiso no solo se encuentra dentro del ámbito de competencias posibles del Estado, sino que representa una acción tendiente, en línea con la protección efectiva de los derechos humanos de las personas trabajadoras.

Entonces de principio y por el fondo, no solo no existe ningún obstáculo jurídico para aprobar dicho Convenio, sino que más bien va en la línea de robustecer los sistemas jurídicos, aunque sí deberá considerar los señores Diputados si para dar cumplimiento a esas obligaciones a futuro existe el contenido presupuestario necesario para la implementación de dichas obligaciones”.

Luego, ese mismo departamento, advirtió que no existen problemas de orden jurídico porque la naturaleza de los compromisos es de naturaleza política y su realización depende del desarrollo legislativo interno:

“Respecto a la naturaleza del Convenio y el estado de los compromisos que asume Costa Rica, aunque este puede considerarse un convenio de derechos humanos, por la materia de protección de que es objeto, la naturaleza del Convenio ha sido diseñada de modo tal que los compromisos que asumen los Estados Miembros son de naturaleza política, pues se comprometen a desarrollar legislación en su propio derecho interno para su efectiva aplicación.

Ello es, el Convenio no tiene aplicación directa, sino que requiere precisamente de los desarrollos legislativos que las Partes se comprometen a asumir”. (Lo destacado no corresponde al original).

Más adelante se enfatizó:

“En la doctrina del derecho internacional público se distingue el efecto jurídico de los convenios según sea de aplicación directa (“self –executing”), o los que requieren un compromiso de desarrollo legislativo u otro tipo de medidas (indirectos).

Los de aplicación indirecta o automática entran a regir directamente en el sistema jurídico que los acoge cuando así lo prevé el propio ordenamiento constitucional – como sería el caso de nuestro país – mientras que los que requieren desarrollo legislativo no

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

pueden aplicarse mientras tanto este no se produzca, y su naturaleza entonces es un compromiso internacional sí, pero no un efecto jurídico directo en el propio ordenamiento.

El presente tratado, por sus características de ser un tratado multilateral aplicable a muchos Estados con sistemas jurídicos distintos, está diseñado entonces como un Tratado que requiere desarrollo legislativo expreso.

Los compromisos que asumen los Estados al suscribir este Convenio son de adecuar su legislación en cierto sentido, pero no tiene aplicación directa.

Entonces, aunque el ordenamiento jurídico constitucional de Costa Rica prevé la posibilidad de aplicar en forma directa los tratados internacionales, especialmente los de derechos humanos, en el presente caso, por la naturaleza del mismo Tratado y no por una cuestión de nuestro propio orden constitucional, la naturaleza de los compromisos que se adquieren es de efecto indirecto y no de aplicación automática.

El Estado se compromete políticamente a legislar en cierto sentido, modificando el propio ordenamiento jurídico en su sistema laboral, pero mientras tanto no lo haga, las disposiciones del Tratado no tienen aplicación directa en nuestro ordenamiento porque no ha sido diseñado a ese efecto.

Respecto a la obligación de este Convenio de adoptar una legislación y políticas que protejan contra el acoso en el empleo, ya nuestro país ha avanzado en el tema respecto a la igualdad y a la no discriminación en el empleo y la ocupación, o sea no se puede decir que ha habido una desregulación absoluta del tema, ya que aunque Costa Rica no ha aprobado una legislación especial del tema sobre acoso laboral, sí ha existido legislación, convenios internacionales y jurisprudencia referida a la protección de los trabajadores frente a conductas impropias del patrono o empleados que podrían configurar también actos de acoso u hostigamiento laboral.

Tal como se detalla en la exposición de motivos, Costa Rica ha ratificado convenios internacionales referente a la protección de las personas contra cualquier tipo de violencia, aunque no específicamente respecto al acoso en el mundo del trabajo". (Lo destacado no corresponde al original).

Más adelante lo confirma con el análisis del art. 12 al manifestar lo siguiente:

"Artículo 12 establece la forma cómo cada Estado debe aplicar las disposiciones del Convenio "deberán aplicarse por medio de la legislación nacional, así como a través de convenios colectivos o de otras medidas acordes con la práctica nacional".

Tal como lo indica las medidas se tomarán acordes con la práctica nacional, por lo que no violentan el orden normativo constitucional".

En lo relativo a la aprobación de normas dirigidas a erradicar prácticas de acoso laboral, el Departamento de Servicios Técnicos realizó la siguiente conclusión:

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

“En síntesis, la legislación nacional ha tratado la protección del trabajador en general, aunque no en forma especial lo relativo a las prácticas de acoso laboral y su régimen sancionatorio, lo cual no implica que haya habido una desregulación general en el tema por lo que el compromiso de nuestro país en la adopción de una ley especializada en el tema, que recoja los aportes realizados en distintas normatividades y se complementen con los objetivos de promoción, prevención y justiciabilidad del acoso laboral sería un complemento para la protección de ese derecho humano”.

Finalmente, en cuanto al contenido, ese Servicio se refirió a la ampliación de eventuales compromisos en lo relativo a la violencia, el acoso y la violencia y acoso en razón de género, por lo que sugirió realizar una consulta a los sectores involucrados:

“Es decir, con la aprobación del “Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo (Convenio 190)”, Costa Rica asumiría compromisos internacionales, cuyas implicaciones en el ámbito de nuestro derecho interno, aplica tanto al sector público como al sector privado. Donde se asumiría conceptos más amplios sobre la “violencia y acoso” y “violencia y acoso por razón de género”, aspecto que requiere ser consultado a todos los sectores involucrados, a efecto de determinar la viabilidad de la implementación de lo propuesto en el Convenio 190”.

También se acreditó que mediante el oficio n.º 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”.

VII.- SOBRE EL DICTAMEN AFIRMATIVO DE MAYORÍA DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS SOCIALES

Tal y como se consignó *supra*, el proyecto de ley bajo análisis se elevó ante el Plenario con dos dictámenes. Sin embargo, ese Plenario determinó mediante una moción de orden que el proyecto regresara a la comisión dictaminadora para que se rindiera uno nuevo. A tales efectos, se constató que el expediente fue objeto de análisis y votación en la comisión correspondiente y recibió cinco votos a favor que motivaron el dictamen afirmativo de mayoría. En ese dictamen –de consulta pública en la página oficial de la Asamblea Legislativa–, los legisladores

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

consignaron que el proyecto de ley fue consultado a distintas organizaciones e instituciones:

"De las respuestas recibidas, más de 50 recomendaron la aprobación del Convenio 190 y solo 2 manifestaron su rechazo". (Lo subrayado es del original).

A tales efectos, en dicho dictamen se incluyó un cuadro que identificó la institución informante, su posición y su criterio. Además, se consignó lo siguiente:

"También se recibieron criterios favorables a los correos personales de las diputaciones, a como lo son del Sindicato de Bancos Públicos de Costa Rica, el Sindicato de Educadores Costarricenses (ANDE) y el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación (SEC), con fundamento en los argumentos positivos mencionados en el cuadro anterior".

Con fundamento en tales insumos, la Comisión dictaminó favorablemente el proyecto de ley, con las siguientes consideraciones:

"La aprobación del expediente 22.569 significará un paso hacia adelante en la defensa del derecho a ambientes laborales seguros y libres de violencia y acoso para las personas trabajadoras de nuestro país, al tiempo que ratifica la disposición nacional de avanzar en la defensa de los derechos humanos y construir marcos jurídicos apropiados para garantizar su materialización.

El Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo significará también un compromiso país para avanzar en la construcción de una legislación adecuada sobre el acoso en el mundo del trabajo. Compromiso especialmente importante, pues en el país no se han logrado consumir los numerosos intentos que constan en la corriente legislativa por legislar en esta materia.

Luchar contra la violencia y el acoso en el mundo del trabajo requerirá esfuerzos no solo legislativos sino también socio-culturales que deben irse gestando en las empresas, instituciones y ámbitos laborales. Tal cual lo señaló la Procuraduría General de la República en su criterio, este Convenio 190 será el primer tratado internacional que comprometa a los Estados con la erradicación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, por lo que, aunque se haya avanzado parcialmente en cada jurisdicción nacional, en el conjunto del derecho internacional del trabajo este convenio representa un sustantivo avance para la protección de los derechos humanos laborales de las personas trabajadoras.

En nuestro país, por ejemplo, se encuentra en la corriente legislativa el expediente 20.873 "Ley para prevenir y sancionar el acoso laboral en el sector público y privado", y antes consta en la corriente legislativa, en el mismo sentido los expedientes No. 15.211, No. 16.088, No. 17.620, No. 18.136, entre otros. También nuestro país cuenta con legislación vigente sobre la materia, como la "Ley contra Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia", Ley No. 7476. Estas leyes e iniciativas de ley no se verán amenazadas por la aprobación del Convenio 190 de la OIT, sino que más bien serán complementadas de manera innovadora con un instrumento utilizado

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

internacionalmente. Algunos de los aspectos por los cuales resulta importante complementar nuestra normativa y propuestas de ley con el convenio son las siguientes:

- *Los países que ratifican un Convenio adquieren la obligación de implementar sus disposiciones y garantizar su cumplimiento en todo el territorio nacional.*
- *Los convenios están por encima de las leyes nacionales con el fin de garantizar la protección de los derechos humanos.*
- *Para dar seguimiento al cumplimiento de un Convenio, los Estados y los grupos de personas trabajadoras, como los sindicatos presentes hoy en las barras, deben enviar a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) informes sobre la aplicación del convenio.*
- *El C190 viene a complementar y proteger la aplicación del proyecto de ley 20.873, no viene a contrariarlo.*
- *De rechazar este convenio, Costa Rica quedaría en mal con la comunidad internacional y las empresas transnacionales que toman acciones concretas para prevenir el acoso y la violencia en el trabajo.*

Por otro lado, una de las preocupaciones manifestadas en la comisión gira entorno al financiamiento necesario para aplicar el mismo, sin embargo, como mencionan los criterios resumidos en el cuadro, "tampoco se considera que el Estado entraría en un gasto considerable que afecte sus finanzas, porque, como se dijo, la idea es utilizar la estructura existente y poner en práctica la coordinación interinstitucional, realizar convenios, de manera que los gastos sean menores." (INVU, 2021, Oficio PE-404-08-2021 y PE-AL-189-2021). La manera en que está estructurado el convenio permite la realización de alianzas interinstitucionales y alianzas público-privadas, con el fin de que el financiamiento no sea un impedimento para aplicar el mismo. Es así que, por las consideraciones expuestas, estimamos necesario que nuestro país ratifique este convenio a través de la aprobación de la presente iniciativa". (Lo subrayado corresponde al original).

VIII.- SOBRE EL TRÁMITE EN EL PLENARIO Y CONOCIMIENTO DE MOCIONES

Según se consignó en la relación de hechos, el expediente legislativo fue elevado al Plenario y allí se recibieron mociones de fondo, mociones de reiteración y mociones de revisión. En ellas se incluyeron mociones que proponían la incorporación de cláusulas de interpretación y otras, las cuales fueron debidamente tramitadas y votadas negativamente conforme a los cauces parlamentarios usuales, rindiéndose los respectivos dictámenes ante el Plenario Legislativo –de consulta pública en la página de la Asamblea Legislativa–.

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

Una vez votadas todas las mociones, el Plenario conoció las de reiteración y revisión, todas las cuales fueron rechazadas mediante votación democrática, según consta en las respectivas actas.

Una vez puesto a votación, el proyecto recibió una votación afirmativa de treinta y siete legisladores presentes en la correspondiente sesión y el voto negativo de nueve diputados.

IX.- SOBRE EL CONTENIDO DEL CONVENIO

En lo relativo al contenido del convenio se constata que este comprende un artículo primero relativo a las definiciones:

1. A efectos del presente Convenio:

- a) la expresión «violencia y acoso» en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género, y*
- b) la expresión «violencia y acoso por razón de género» designa la violencia y el acoso que van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género, o que afectan de manera desproporcionada a personas de un sexo o género determinado, e incluye el acoso sexual.*

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados a) y b) del párrafo 1 del presente artículo, la violencia y el acoso pueden definirse en la legislación nacional como un concepto único o como conceptos separados.

Se aprecia de lo anterior, que la OIT busca establecer unos conceptos generales que procuren justamente erradicar la violencia y el acoso “en el mundo del trabajo” que tengan por objeto o potencialmente sean capaces de causar un daño físico, psicológico, sexual o económico y se procura darle énfasis a la violencia y el acoso que van dirigidos contra las personas por razón de su sexo o género. En las actas respectivas de discusión de este convenio se dio espacio para la discusión por parte del comité designado para su redacción. Allí, por ejemplo, constan las manifestaciones de la sra. Clarke Walker en su condición de vicepresidenta

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

trabajadora de la Comisión Normativa sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, quien afirmó lo siguiente:

Reflexionemos sobre algunos logros importantes. En primer lugar, con respecto a los derechos humanos, en el convenio se establece claramente el derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso, incluidos la violencia y el acoso por razón de género. Permítanme que lo repita: todo el mundo tiene derecho a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso. Por supuesto, con los derechos vienen las responsabilidades. Los textos dejan claro que todas las partes interesadas en el mundo del trabajo —gobiernos, empleadores y trabajadores— debemos contribuir a instaurar y mantener una cultura del trabajo basada en el respeto mutuo y la dignidad del ser humano, así como abstenernos de recurrir a la violencia y el acoso, prevenirlos y combatirlos.

Asimismo, es posible observar que la intención fue que se tratara de conceptos relativamente amplios para que los Estados tuvieran un margen de acomodo entre los conceptos previstos en sus respectivas jurisdicciones, o bien, tal y como lo estipula el art.1.2, puedan dictar sus respectivas definiciones internas como conceptos separados. Al respecto, el Comité Normativo estableció las siguientes premisas:

“Los proyectos de instrumentos constituían una excelente base para continuar la labor. La aclaración de determinados conceptos, muchos de los cuales ya se habían aplicado en algunas jurisdicciones, ayudaría a resolver las cuestiones pendientes que eran motivo de preocupación. En cuanto al artículo 1, aunque muchos países contaban con una legislación nacional que abordaba las distintas formas de violencia y acoso, reconocían que a menudo no existía una clara línea divisoria entre el acoso y la violencia. De adoptarse definiciones rígidas y separadas serían a la vez prescriptivas y restrictivas, y obligarían a muchos gobiernos a introducir cambios en sus legislaciones nacionales. Por esta razón, la definición propuesta en el nuevo apartado 1, b), resultaba útil”.

En la discusión correspondiente consta justamente que la autoridad gubernamental costarricense hizo alusión a que estas definiciones son marcos genéricos que luego deben acotar las respectivas autoridades internas:

“La miembro gubernamental de Costa Rica no apoyó la enmienda porque podía socavar el principio de universalidad del proyecto de convenio. Asimismo, los gobiernos debían tener capacidad para definir la violencia y el acoso mediante su legislación o sus políticas o reglamentaciones”. (Lo destacado no corresponde al original).

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

Posteriormente, el convenio contiene un título II que regula el ámbito de aplicación. En razón de los sujetos lo hace en los siguientes términos:

Art. 2

- 1. El presente Convenio protege a los trabajadores y a otras personas en el mundo del trabajo, con inclusión de los trabajadores asalariados según se definen en la legislación y la práctica nacionales, así como a las personas que trabajan, cualquiera que sea su situación contractual, las personas en formación, incluidos los pasantes y los aprendices, los trabajadores despedidos, los voluntarios, las personas en busca de empleo y los postulantes a un empleo, y los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador.*
- 2. Este Convenio se aplica a todos los sectores, público o privado, de la economía tanto formal como informal, en zonas urbanas o rurales.*

Al respecto, se aprecia que en las actas de aprobación de la OIT hubo una amplia discusión y la mayoría abogó por un texto que fuera lo bastante comprehensivo como para abarcar y proteger a todas las personas que pudieran ser lesionadas con ocasión de la búsqueda de trabajo o reclamo por la protección de sus derechos. Consta que la representación empleadora planteó una enmienda para eliminar a «los trabajadores despedidos» y «las personas en busca de empleo». Sin embargo, en la discusión respectiva hubo manifestaciones directamente en contra de esa propuesta. Por ejemplo:

“288. La Vicepresidenta trabajadora no apoyó la enmienda, señalando que no debería excluirse a nadie. Estudios e informes de los medios de comunicación habían puesto de manifiesto que algunos grupos, como las personas en busca de empleo y los trabajadores despedidos, eran objeto de graves abusos y necesitaban protección, e hizo referencia a una serie de ejemplos concretos, en particular el de una trabajadora del comercio minorista en busca de empleo a quien se le pidió que se probara un uniforme en presencia del empleador, y el de una trabajadora doméstica que había sido violada en la residencia de un empleador potencial”.

Respecto del ámbito de aplicación espacial, el convenio dispone lo siguiente:

Art. 3

- 1. 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:*

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

- a. en el lugar de trabajo, inclusive en los espacios públicos y privados cuando son un lugar de trabajo;
- b. en los lugares donde se paga al trabajador, donde éste toma su descanso o donde come, o en los que utiliza instalaciones sanitarias o de aseo y en los vestuarios;
- c. en los desplazamientos, viajes, eventos o actividades sociales o de formación relacionados con el trabajo;
- d. en el marco de las comunicaciones que estén relacionadas con el trabajo, incluidas las realizadas por medio de tecnologías de la información y de la comunicación;
- e. en el alojamiento proporcionado por el empleador, y
- f. en los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo.

También consta la moción de la parte empleadora con el propósito de reducir los espacios incluidos dentro del mundo del trabajo. Ante lo cual, la vicepresidenta trabajadora replicó lo siguiente:

“La Vicepresidenta trabajadora no apoyó la enmienda, arguyendo que en ningún otro lugar del proyecto de convenio se indicaba lo que se entendía por «mundo del trabajo». En la Reunión tripartita de expertos sobre la violencia contra las mujeres y los hombres en el mundo del trabajo, celebrada en 2016, se había acordado que el concepto de «mundo del trabajo» debía incluir los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo, las actividades sociales y los espacios públicos. Dicho ámbito de aplicación era importante ya que garantizaba la cobertura de los vendedores ambulantes, los trabajadores a domicilio y los trabajadores domésticos

338. Los miembros gubernamentales de Filipinas, Francia, hablando en nombre de la UE y sus Estados miembros, Nueva Zelandia y Uganda, hablando en nombre del grupo de África, no apoyaron la enmienda, por las mismas razones aducidas por el Grupo de los Trabajadores.

339. La enmienda no fue adoptada”.

Luego, el título III del convenio recoge los principios fundamentales del convenio. De este modo, el art. 4 recoge las obligaciones a las que se comprometen los Estados miembros. Por su importancia, se transcribe:

Art. 4

1. Todo Miembro que ratifique el presente Convenio deberá respetar, promover y asegurar el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso.

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

2. Todo Miembro deberá adoptar, de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Este enfoque debería tener en cuenta la violencia y el acoso que impliquen a terceros, cuando proceda, y consiste, en particular en:

a) prohibir legalmente la violencia y el acoso;

b) velar por que las políticas pertinentes aborden la violencia y el acoso;

c) adoptar una estrategia integral a fin de aplicar medidas para prevenir y combatir la violencia y el acoso;

d) establecer mecanismos de control de la aplicación y de seguimiento o fortalecer los mecanismos existentes;

e) velar por que las víctimas tengan acceso a vías de recurso y reparación y a medidas de apoyo;

f) prever sanciones;

g) desarrollar herramientas, orientaciones y actividades de educación y de formación, y actividades de sensibilización, en forma accesible, según proceda, y

h) garantizar que existan medios de inspección e investigación efectivos de los casos de violencia y acoso, incluyendo a través de la inspección del trabajo o de otros organismos competentes.

3. Al adoptar y aplicar el enfoque mencionado en el párrafo 2 del presente artículo, todo Miembro deberá reconocer las funciones y atribuciones diferentes y complementarias de los gobiernos, y de los empleadores y de los trabajadores, así como de sus organizaciones respectivas, teniendo en cuenta la naturaleza y el alcance variables de sus responsabilidades respectivas". (Lo destacado no corresponde al original).

De este modo, la obligación general señala que todo Estado miembro en el convenio deberá respetar, promover y asegurar el disfrute del derecho de toda persona a un mundo del trabajo libre de violencia y acoso. Esa premisa es congruente con nuestras disposiciones constitucionales que justamente aspiran a reconocer la dignidad de toda persona trabajadora. Los arts. 56 y 57 constitucionales ordenan lo siguiente:

Art. 56.- El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo.

Art. 57.- Todo trabajador tendrá derecho a un salario mínimo, de fijación periódica, por jornada normal, que le procure bienestar y existencia digna. El salario será siempre igual para trabajo igual en idénticas condiciones de eficiencia. Todo lo relativo a fijación de salarios mínimos estará a cargo del organismo técnico que la ley determine. (Lo destacado no corresponde al original).

Las normas constitucionales relacionadas con la protección del trabajador reconocen su dignidad intrínseca y obligan al Estado a impedir que en el contexto de la relación laboral se establezcan o generen condiciones que de alguna manera menoscaben la libertad o la dignidad de la persona trabajadora. Por tanto, si las normas del convenio internacional aspiran a prohibir cualquier tipo de acoso o violencia en perjuicio de las personas trabajadoras, son al mismo tiempo congruentes con las normas constitucionales que prohíben justamente menoscabar su dignidad. Entonces, como premisa general, las conductas tendientes a acosar o causar violencia en perjuicio de las personas trabajadoras son contrarias a la dignidad que les resulta intrínseca.

Ahora bien, esta Sala observa que el convenio va más allá de la relación laboral propiamente dicha y de la protección al trabajador. Esto no solo porque señala en su art. 2 que protege “a los trabajadores y a otras personas en el mundo del trabajo, con inclusión de los trabajadores asalariados según se definen en la legislación y la práctica nacionales” sino también a “a las personas que trabajan, cualquiera que sea su situación contractual, las personas en formación, incluidos los pasantes y los aprendices, los trabajadores despedidos, los voluntarios, las personas en busca de empleo y los postulantes a un empleo”. Pero, además, dentro de esas personas protegidas están los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador. De manera que bien podría suceder que el acoso o la violencia se dé entre iguales o en una relación vertical inversa: es decir,

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

“un individuo que ejerce la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador” podría válidamente acusar a un trabajador de ser víctima de conductas violencia o de acoso. Es decir, todo individuo que ejerce la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador también está protegido contra la violencia y el acoso.

A juicio de esta Sala esto no es inconstitucional, a tenor del art. 33 de la Constitución Política, pero no cabe obviarlo como parte de lo que el Estado se compromete al ratificar el convenio.

Por lo demás, cabe observar que el propio convenio reconoce también la autodeterminación de cada Estado en la adopción de legislación y medidas dirigidas a cumplir con el fin de este instrumento:

Art. 4

- 1. Todo Miembro deberá adoptar, de conformidad con la legislación y la situación nacional y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, un enfoque inclusivo, integrado y que tenga en cuenta las consideraciones de género para prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.*

Lo anterior, es consiste con lo manifestado por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa en el sentido de que:

“Los compromisos que asumen los Estados al suscribir este Convenio son de adecuar su legislación en cierto sentido, pero no tiene aplicación directa”.

En ese sentido, lo que impone el convenio es justamente que el Estado costarricense asuma el compromiso de emitir normas internas en aras de prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el entorno laboral. Lo anterior, en un escenario de participación para los sectores de empleadores y trabajadores. Entonces, será en el momento en que el Estado costarricense apruebe esas normas especiales en que se podrá calibrar apropiadamente las responsabilidades que formalmente se designen para los actores involucrados. Estas obligaciones genéricas de ordenar la

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

adopción de posteriores medidas legislativas internas también están reflejadas en los arts. 6, 7 y 9 del convenio, que disponen lo siguiente

Art. 6

Todo Miembro deberá adoptar una legislación y políticas que garanticen el derecho a la igualdad y a la no discriminación en el empleo y la ocupación, incluyendo a las trabajadoras, así como a los trabajadores y otras personas pertenecientes a uno o a varios grupos vulnerables, o a grupos en situación de vulnerabilidad que están afectados de manera desproporcionada por la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

Art. 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.***

Art. 9

Todo Miembro deberá adoptar una legislación que exija a los empleadores tomar medidas apropiadas y acordes con su grado de control para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, incluidos la violencia y el acoso por razón de género, en particular, en la medida en que sea razonable y factible:

- a) adoptar y aplicar, en consulta con los trabajadores y sus representantes, una política del lugar de trabajo relativa a la violencia y el acoso;
- b) tener en cuenta la violencia y el acoso, así como los riesgos psicosociales asociados, en la gestión de la seguridad y salud en el trabajo;
- c) identificar los peligros y evaluar los riesgos de violencia y acoso, con participación de los trabajadores y sus representantes, y adoptar medidas para prevenir y controlar dichos peligros y riesgos, y
- d) proporcionar a los trabajadores y otras personas concernidas, en forma accesible, según proceda, información y capacitación acerca de los peligros y riesgos de violencia y acoso identificados, y sobre las medidas de prevención y protección correspondientes, inclusive sobre los derechos y responsabilidades de los trabajadores y otras personas concernidas en relación con la aplicación de la política mencionada en el apartado a) del presente artículo.

(Lo destacado no corresponde al original).

De este modo, se hace un llamado a adoptar medidas legislativas internas que aspiren a prevenir y eliminar la violencia y el acoso en los entornos laborales. A lo que cabe sumar lo señalado en el art. 12 que advierte precisamente que las

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

disposiciones del convenio se deben de aplicar por medio de la legislación nacional. Con lo cual es evidente que, con posterioridad, el Poder Legislativo estará llamado a adoptar las disposiciones internas que hagan operativo este convenio:

Art. 12

Las disposiciones de este Convenio deberán aplicarse por medio de la legislación nacional, así como a través de convenios colectivos o de otras medidas acordes con la práctica nacional, incluidas aquellas que amplían o adaptan medidas de seguridad y salud en el trabajo existentes para que abarquen la violencia y el acoso y aquellas que elaboran medidas específicas cuando sea necesario. (Lo destacado no corresponde al original).

Por otra parte, el art. 5 hace un llamado a los Estados para que, en aras de prevenir y eliminar la violencia, respeten y promuevan de previo los principios y derechos fundamentales en el trabajo como lo son la libertad de asociación, el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de trabajos forzados, eliminar el trabajo infantil, eliminar la discriminación en el trabajo y fomentar el trabajo decente y seguro:

Art. 5

Con objeto de prevenir y eliminar la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, todo Miembro deberá respetar, promover y llevar a efecto los principios y derechos fundamentales en el trabajo, a saber, la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, así como fomentar el trabajo decente y seguro.

Paralelamente, se solicita a los Estados miembros a adoptar medidas internas para dar importancia a las autoridades públicas en lo relativo a la protección de los trabajadores de la economía informal, procurar identificar cuáles son los sectores más vulnerables a la violencia y el acoso y adoptar medidas para proteger de manera eficaz a las personas que sean más vulnerables:

Art. 8

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

Todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para prevenir la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, en particular:

- a) reconocer la importante función de las autoridades públicas en el caso de los trabajadores de la economía informal;*
- b) identificar, en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores concernidas y por otros medios, los sectores u ocupaciones y las modalidades de trabajo en los que los trabajadores y otras personas concernidas están más expuestos a la violencia y el acoso, y*
- c) adoptar medidas para proteger de manera eficaz a dichas personas.*

Por otra parte, el art. 10 prevé medidas de aplicación, vías de recursos y medidas de reparación:

Art. 10

Todo Miembro deberá adoptar medidas apropiadas para:

- a) hacer un seguimiento y controlar la aplicación de la legislación nacional relativa a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo;*
- b) garantizar un fácil acceso a vías de recurso y reparación apropiadas y eficaces y a mecanismos y procedimientos de notificación y de solución de conflictos en los casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo, que sean seguros, equitativos y eficaces, tales como:*
 - i) procedimientos de presentación de quejas e investigación y, si procede, mecanismos de solución de conflictos en el lugar de trabajo;*
 - ii) mecanismos de solución de conflictos externos al lugar de trabajo;*
 - iii) juzgados o tribunales;*
 - iv) medidas de protección de los querellantes, las víctimas, los testigos y los informantes frente a la victimización y las represalias, y*
 - v) medidas de asistencia jurídica, social, médica y administrativa para los querellantes y las víctimas;*
- c) proteger la privacidad de las personas implicadas, así como la confidencialidad, en la medida de lo posible y según proceda, y velar por que estos requisitos no se utilicen de manera indebida;*
- d) prever sanciones, cuando proceda, para los casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo;*
- e) prever que las víctimas de violencia y acoso por razón de género en el mundo del trabajo tengan acceso efectivo a mecanismos de presentación de quejas y de solución de conflictos, asistencia, servicios y vías de recurso y reparación que tengan en cuenta las consideraciones de género y que sean seguros y eficaces;*
- 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;*
- g) garantizar que todo trabajador tenga el derecho de alejarse de una situación de trabajo sin sufrir represalias u otras consecuencias indebidas si tiene motivos razonables para considerar que ésta presenta un peligro grave e inminente para su vida, su salud o su seguridad a consecuencia de actos de violencia y acoso, así*

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

- como el deber de informar de esta situación a la dirección, y
- h) velar por que la inspección del trabajo y otras autoridades pertinentes, cuando proceda, estén facultadas para actuar en caso de violencia y acoso en el mundo del trabajo, incluyendo el dictado de órdenes que requieran la adopción de medidas de aplicación inmediata, o que impongan la interrupción de la actividad laboral en caso de peligro inminente para la vida, la salud o la seguridad de los trabajadores, a reserva de cualquier recurso judicial o administrativo que pueda prescribir la legislación.

Al respecto, se exige hacer un seguimiento y controlar la aplicación de la legislación nacional relativa a la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, para lo cual se requiere de previo justamente que el Estado costarricense logre consensuar una normativa nacional que regule estas temáticas, pues si bien hay disposiciones generales sobre el acoso sexual (Ley Contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia), no hay una normativa específica relativa al acoso laboral. Al respecto, es posible consultar el oficio n.º OFP-MTSS-DAJ-AER-065-2024 del 15 de enero de 2024 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que reconoce que:

"Nuestro ordenamiento jurídico no ha regulado expresamente la figura del acoso laboral, en la actualidad existen iniciativas legislativas (proyectos de ley) en la Asamblea Legislativa, sin embargo, a la fecha ninguna ha logrado ser declarado como Ley de la República para regular esta temática".

Dicho documento establece una ruta de posible solución para casos de acoso laboral, pero ciertamente reconoce que no se establecen vías de resolución tan claras como las establecidas para los supuestos de acoso sexual:

"El trabajador afectado, como sabemos busca resolver su problema, sin que se afecten sus intereses, es decir sin que eso lleve como consecuencia la pérdida de su trabajo o su categoría, pero el problema es que no encuentra identificado en la empresa, un órgano o superior jerárquico, al que pueda presentar su denuncia, como sí lo establece la Ley de Acoso y Hostigamiento Sexual, que es el que llevaría a cabo la investigación y al final resolvería como corresponda".

Por lo que no resulta excesiva la disposición del convenio que insta a:

"garantizar un fácil acceso a vías de recurso y reparación apropiadas y eficaces y a mecanismos y procedimientos de notificación y de solución de conflictos en los casos de violencia y acoso en el mundo del trabajo, que sean seguros, equitativos y eficaces".

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

La enunciación que hace a continuación el numeral bajo análisis luce como una propuesta no necesariamente coactiva para el Estado, sino a modo de ilustración o ejemplo de posibles medidas a cumplir con el propósito de que las personas víctimas de acoso tengan algún mecanismo para denunciar y resolver los conflictos. Al respecto, la norma advierte “tales como”, de modo que es posible deducir que se trata de un elenco de medidas posibles para el Estado miembro.

El art. 10 inciso f dice:

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;

Nuevamente, el cómo se regularán y contemplarán estos cánones, responde a un escenario posterior donde el legislador deberá ponderar razones de oportunidad, conveniencia y razonabilidad a efecto de ofrecer algún tipo de alivio en el ámbito laboral a las personas que son víctimas de violencia doméstica. Piénsese, por ejemplo, en algún permiso laboral para realizar las denuncias y solicitar las medidas de protección, sin que a tal efecto se tomen represalias en el ámbito del trabajo.

Al discutir esa disposición en el seno de la OIT se observa que el sector empleador pretendió eliminar la referencia a la violencia doméstica en este apartado, pues los empleadores no pueden hacerse cargo de este fenómeno en el trabajo. Sin embargo, a ese respecto, consta que la mayoría de los representantes se manifestaron a favor de la propuesta:

“852. La Vicepresidenta trabajadora no apoyó la enmienda. Señaló que la disposición no mencionaba las obligaciones de los empleadores sino las de los Estados Miembros. La violencia doméstica entrañaba un elevado costo tanto para las economías nacionales como a nivel de empresa. Era particularmente difícil para las mujeres permanecer en el empleo cuando eran objeto de violencia doméstica. Algunos países ya habían adoptado leyes para abordar los efectos de la violencia doméstica en el mundo del trabajo. Medidas como la licencia remunerada y el acceso a una vivienda asequible habían demostrado ser eficaces para los trabajadores afectados. La disposición era lo suficientemente flexible en relación con las medidas que podían adoptarse.

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

853. *El miembro gubernamental de Nueva Zelandia no apoyó la enmienda. El mundo del trabajo se veía afectado por la violencia doméstica y, por consiguiente, el convenio tenía una función que desempeñar al respecto.*

854. *La miembro gubernamental del Canadá se opuso a la enmienda. Los efectos indirectos de la violencia doméstica formaban parte de los actos de violencia y acoso en el lugar de trabajo. La violencia doméstica podía ser motivo de absentismo laboral, bajo estado de ánimo, desempeño deficiente y rotación elevada. Repercutía en la capacidad de la víctima para acudir al trabajo; además, los abusos podían ocurrir en el lugar de trabajo o en sus proximidades, afectando asimismo a compañeros de trabajo. El lugar de trabajo también podía ser un refugio para las víctimas. Las obligaciones establecidas en la disposición estaban dirigidas a los Estados, y los gobiernos desempeñaban un papel importante en la promulgación de legislación relacionada. Los empleadores también podían desempeñar un papel a través de la evaluación de los riesgos, la adopción de medidas para limitar su efecto y la prestación de apoyo a las víctimas (...).*

856. *Los miembros gubernamentales de los Estados Unidos, Filipinas y Francia, hablando en nombre de la UE y sus Estados miembros, no apoyaron la enmienda.*

857. *El miembro gubernamental de Uganda, hablando en nombre del grupo de África, no apoyó la enmienda, ya que la violencia doméstica afectaba a la capacidad de la persona para trabajar, así como a su desempeño.*

858. *La miembro gubernamental de Australia no apoyó la enmienda ya que consideraba que la violencia doméstica era un problema grave en el lugar de trabajo”.*

Por tanto, la posible protección en el ámbito laboral de situaciones de violencia doméstica que afectan a los trabajadores se mantuvo en el texto del convenio.

El art. 11 contempla obligaciones blandas en el sentido de que se hace la expectativa de que el Estado deberá esforzarse por garantizar que estas temáticas relacionadas con la violencia y el acoso en el ámbito laboral se aborden en las políticas nacionales, tanto como las relativas a la seguridad y salud en el trabajo, la igualdad y la no discriminación y el abordaje de las migraciones. Adoptar herramientas de formación –según proceda a nivel interno– para dotar de orientación o recursos para abordar la temática de violencia y el acoso por razón de género en el ámbito del trabajo y la realización de campañas de sensibilización. Todo lo anterior mediante mecanismos de consultas con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores.

Finalmente se encuentran las disposiciones finales (arts. 13-20) que regulan los aspectos usuales de este tipo de convenios, aspectos de ratificación, idiomas, etc. Con lo cual, de su contenido, no se encuentra ningún vicio de constitucionalidad. A la luz de lo expuesto, este Tribunal no encuentra que el contenido del texto del convenio que se somete a aprobación legislativa implique alguna vulneración a nuestra Constitución Política. Lo relativo a la oportunidad y conveniencia de su aprobación, así como la ponderación sobre los compromisos que se asumen en lo relativo a la lucha contra el acoso y la violencia en los entornos laborales –incluso en aspectos regulatorios y las previsiones presupuestarias que esto implica–, es una decisión que corresponde enteramente a la Asamblea Legislativa y no a esta Sala. Esa es la posición que ha mantenido esta Sala en otros temas como la aprobación de tratados de libre comercio. Al respecto, este Tribunal ha afirmado lo siguiente:

“Este Tribunal Constitucional, por las atribuciones constitucional y legalmente que tiene conferidas, las que se resumen en el fin o propósito de garantizar la supremacía de la Constitución (artículo 10 de la Constitución y 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional), no tiene competencia para ponderar la oportunidad, conveniencia o mérito de un Tratado de Libre Comercio. Son los órganos constitucionales que tienen a su cargo la dirección política o de gobierno y la responsabilidad de trazar e implementar las principales políticas públicas de carácter social y económico los principales llamados a efectuar esa valoración. Es así, como el Poder Ejecutivo en sentido estricto - Presidente y Ministro del sector-, de previo a ejercer la atribución contenida en el artículo 140, inciso 10), de la Constitución de celebrar convenios y tratados públicos, es el que debe efectuar ese análisis. Del mismo modo, la Asamblea Legislativa, en ejercicio de la potestad legislativa -la cual reside en el pueblo y es delegada en ésta por medio del sufragio, artículo 105, párrafo 1°, de la Constitución- es un órgano llamado, antes de ejercer su competencia del artículo 121, inciso 4°, de aprobar o improbar los convenios o tratados públicos, de valorar la oportunidad y conveniencia social, económica y política de un instrumento de esa naturaleza (...) En suma, a este Tribunal Constitucional le compete, única y exclusivamente, a la luz del texto del Tratado suscrito por el Poder Ejecutivo determinar si existe alguna norma o disposición que violente el Derecho de la Constitución, entendiendo por tal los principios, valores, preceptos y jurisprudencia constitucionales. Este Tribunal está constitucionalmente inhabilitado e impedido, por la propia distribución de competencias y organización que dispone la Constitución Política, para determinar si un instrumento internacional resulta social, económica y políticamente conveniente y oportuno para el país, puesto que, el objeto de la jurisdicción constitucional, tal y como lo establece el artículo 1° de la ley que la regula, es “(...) garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrado en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica". (Opinión consultiva n.º 2007-09469, criterio reiterado en las opiniones consultivas números 2013-008252 y 2014-003920 y también se puede consultar en similar sentido la resolución n.º 2024-019496).

En cuyo caso, se reitera que en la valoración del convenio no se aprecian normas o disposiciones que contravengan la Constitución Política. Será en el seno de la Asamblea Legislativa que –al promulgar la legislación respectiva– se deberán acotar las nociones de acoso y violencia, así como cualquier aspecto que de forma genérica se plasma en un convenio internacional de esta naturaleza. Lo anterior, con el propósito de aspirar a la seguridad jurídica de los operadores competentes de aplicar estas disposiciones.

X.- CONCLUSIONES

A la luz de todos los elementos examinados –la exposición de motivos, el contenido del convenio, las audiencias a diversas instituciones, el informe del Departamento de Servicios Técnicos, el dictamen de la comisión y todo el expediente legislativo– este Tribunal concluye que no se acreditan vicios de procedimiento, ni tampoco se encuentran disposiciones contrarias a la Constitución Política. Tal y como se desprende del trámite legislativo, esta iniciativa se enmarca en una política del Estado que procura luchar contra la violencia y la discriminación en los espacios de trabajo.

Por lo expuesto, no considera esta Sala que en el caso bajo análisis existan vicios sustanciales en el procedimiento legislativo, ni vicios de constitucionalidad por el fondo en el proyecto de ley.

En mérito de lo expuesto, se impone evacuar la consulta en el sentido de que el proyecto de ley de aprobación del **"CONVENIO SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO**

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

(CONVENIO 190)”, que se tramita en el expediente legislativo n.º22.569 no contiene vicios esenciales de procedimiento, ni disposiciones inconstitucionales.

XI.- Nota de la magistrada Garro Vargas

Con esta nota deseo poner de manifiesto algunas reflexiones sobre el objeto de examen de la presente consulta.

Consideraciones preliminares

Toda iniciativa que contribuya al respeto de la persona humana en todas sus dimensiones y su entorno merece ser impulsada. El “Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo” de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 190) sin duda procura que ese respeto sea una realidad. Es claro que su objetivo solo puede lograrse con la colaboración de las tres partes que, de algún modo, tienen su lugar en la relación laboral: los trabajadores, los patronos y el Estado. Incluso la familia y la sociedad civil tiene un papel decisivo en la consolidación de una cultura que promueva esa finalidad.

Peculiaridades del convenio: imprecisión y amplitud

Ahora bien, al leer con detenimiento el texto de convenio, se advierten numerosos términos que se caracterizan por su imprecisión y significativa amplitud, lo que podría provocar importantes dificultades en su aplicación.

La doctrina extranjera ya se ha referido sobre eso. Por ejemplo, respecto de la imprecisión, se ha afirmado:

“Lo primero que un jurista debe proclamar cuando se enfrenta con textos como los comentados es que no parece que puedan contribuir a configurar con mayor precisión el Estado de Derecho ni a fomentar la indispensable seguridad jurídica. ¿Qué significa la palabra **inaceptables** en la definición de la violencia y el acoso? (art. 1.1.a). ¿Qué significa que la violencia y el acoso por razón de género puedan afectar de manera **desproporcionada** a personas de un sexo o género determinado? (arts. 1.1.b) y 6). ¿Admite el Convenio que esa afectación pueda ser proporcionada? ¿Quién va a trazar la frontera entre la proporción y la desproporción? (...). ¿Cómo puede incluirse la **violencia doméstica** en un

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

Convenio referido con exagerada reiteración al “mundo del trabajo” y cómo puede pretenderse mitigar su impacto?”. (El destacado es del original) (Suárez González, Fernando. El convenio 190 de la OIT y su repercusión en el ordenamiento español. Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social Derecho social Internacional y Comunitario, No. 147, 2020, pp. 385-404, p. 392).

También se ha advertido la amplitud de los conceptos y del ámbito de aplicación.

(Por ejemplo, ARESE, CÉSAR. La poderosa y compleja definición de violencia y acoso laboral en el convenio 190. Revista Jurídica del Trabajo, Vol. 2, 2021, pp. 104-124, especialmente, pp. 114-119; RODRÍGUEZ SUÁREZ, NOELIA. Acoso en el lugar de trabajo: Efectos prácticos del convenio 190 OIT y recomendación 206, en *Liber Amicorum: In memoriam* al prof. Dr. Félix Salvador Pérez Madrid: Alma Mater, pp. 358-374, especialmente, p. 370).

Algunos pasajes importantes

En relación con lo anterior, parece oportuno comentar algunos pasajes del convenio. Sin ningún ánimo de hacer un análisis exhaustivo, se pueden traer a colación al menos los siguientes:

1.- Art. 1. a) “inaceptables”; “o sean susceptibles de causar”:

El art. 1. a) señala:

1. A efectos del presente Convenio:

- a) la expresión «violencia y acoso» en el mundo del trabajo designa un conjunto de comportamientos y prácticas inaceptables, o de amenazas de tales comportamientos y prácticas, ya sea que se manifiesten una sola vez o de manera repetida, que tengan por objeto, que causen o sean susceptibles de causar, un daño físico, psicológico, sexual o económico, e incluye la violencia y el acoso por razón de género. (El destacado no es del original).*

Cuando se dice “o sean susceptibles de causar” se está afirmando que el carácter “inaceptable” se configura solo en función del efecto. Entonces, el comportamiento o la práctica en sí mismas consideradas pasan a un segundo plano. Evidentemente, al valorar una conducta es preciso examinar los efectos, pero con esa frase se pone el único acento ya no en los efectos causados sino en los que pudiesen ser causados. Además, tales efectos no se valoran con miras a determinar la

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

calificación o atenuación de la sanción que merece el comportamiento o la práctica, sino que estos *constituyen* al comportamiento o a la práctica como lesivos. La interrogante es si esto sería valorado de manera única por la presunta víctima o por el dicho de esta. Si fuera así, se daría cabida a que comportamientos o prácticas en sí mismas no lesivas puedan ser calificadas de inaceptables. La intencionalidad del agente queda completamente oscurecida, soslayada, ignorada.

(Véase en el similar sentido: RIBEIRO COSTA, Ana Cristina, “El contenido del convenio n° 190 de la organización internacional del trabajo: definiciones y ámbito de aplicación —¿“vino nuevo en odres viejos”? en AAVV, *Violencia y acoso en el trabajo: significado y alcance del convenio N° 190 OIT en el marco del trabajo decente (ODS 3, 5, 8 de la Agenda 2030)*, Manuel Correa Carrasco y María Gema, Quintero Lima, (Dir.), Dykinson, Madrid, 2021, p. 29; y CORREA CARRASCO, Manuel, “El elemento teleológico (intencionalidad lesiva) en el concepto de violencia y acoso laboral contenido en el convenio 190 OIT”, en AAVV, *Violencia y acoso...*, p. 17; ambos citados por ARESE, CESAR, *op. cit.*, pp. 116 y 117, respectivamente).

Esto podría tener repercusiones importantes en la aplicación del convenio e incluso en la legislación nacional que se promulgue con posterioridad a este. Téngase presente que el fin del convenio es la eliminación del acoso y la violencia, y uno de los medios es la sanción de tales conductas. Entonces, para asegurar que el legislador tendrá el marco adecuado para emitir normas sancionatorias, parece del todo procedente que la Asamblea Legislativa, al aprobar el convenio, introduzca una cláusula interpretativa en la que claramente señale que lo relativo a la constatación de ambas figuras se hará garantizando el respeto al debido proceso, concretamente, mediante la exigencia de que la autoridad competente valore las pruebas de los hechos utilizando las reglas de la sana crítica.

Esto es importante porque, como abajo se explicará, no solo el patrono sino el trabajador y otras personas cubiertas por el convenio pueden ser acusadas de incurrir en tales comportamientos o prácticas. Por eso la claridad al respecto protege a unos como a otros. Además, debe recordarse que el convenio protege a

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

personas de ambos sexos y géneros; y, a la vez, también se entiende que cualquiera puede incurrir en tales conductas.

2.- Art. 2. Respecto del ámbito de aplicación

Esta norma señala:

Art. 2

- 1. El presente Convenio protege a los trabajadores y a otras personas en el mundo del trabajo, con inclusión de los trabajadores asalariados según se definen en la legislación y la práctica nacionales, así como a las personas que trabajan, cualquiera que sea su situación contractual, las personas en formación, incluidos los pasantes y los aprendices, los trabajadores despedidos, los voluntarios, las personas en busca de empleo y los postulantes a un empleo, y los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador.*
- 2. Este Convenio se aplica a todos los sectores, público o privado, de la economía tanto formal como informal, en zonas urbanas o rurales.*

Al tenor de esta disposición, el Estado tendrá responsabilidad internacional derivada de conductas o prácticas que se den en ámbitos que ni siquiera están bajo su fiscalización, como lo es la economía informal. Y es un tanto difícil, cuando no contradictorio, que el Estado se haga responsable de lo que en ese sector sucederá sobre la materia y no lo haga respecto de otros temas. Al menos ha de concederse que se presenta aquí un escollo para hacer operativo el convenio.

Además, como se puede observar, el instrumento rige respecto de “trabajadores asalariados según se definen en la legislación y la práctica nacionales”, y también respecto de “las personas que trabajan, cualquiera que sea su situación contractual, las personas en formación, incluidos los pasantes y los aprendices, los trabajadores despedidos, los voluntarios, las personas en busca de empleo y los postulantes a un empleo”. Sobre estos no se dice que sea “según se definen en la legislación y la práctica nacionales”, como sí se dice respecto de los trabajadores asalariados.

Teniendo en cuenta eso, parecía muy apropiada la moción que en su momento se presentó y que decía:

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

"Artículo nuevo. La República de Costa Rica interpreta que lo dispuesto en el Artículo 2 del texto principal, será aplicable únicamente cuando la violencia o el acoso sea perpetrado por el empleador, un representante de este o colaboradores o contratistas de éstos, de conformidad con los artículos 3, 4 y 5 de Código de Trabajo, en perjuicio de las personas señaladas en ese artículo".

Pero, además, el convenio señala que también cubre a "los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador", por lo que – como bien dice la opinión consultiva– este instrumento podrá ser invocado en casos en los que no sea el patrono sino el trabajador quien tenga conductas de acoso o violencia:

"Ahora bien, esta Sala observa que el convenio va más allá de la relación laboral propiamente dicha y de la protección al trabajador. Esto no solo porque señala en su art. 2 que protege "a los trabajadores y a otras personas en el mundo del trabajo, con inclusión de los trabajadores asalariados según se definen en la legislación y la práctica nacionales" sino también a "a las personas que trabajan, cualquiera que sea su situación contractual, las personas en formación, incluidos los pasantes y los aprendices, los trabajadores despedidos, los voluntarios, las personas en busca de empleo y los postulantes a un empleo". Pero, además, dentro de esas personas protegidas están los individuos que ejercen la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador. De manera que bien podría suceder que el acoso o la violencia se de entre iguales o en una relación vertical inversa: es decir, "un individuo que ejerce la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador" podría válidamente acusar a un trabajador de ser víctima de conductas violencia o de acoso. Es decir, todo individuo que ejerce la autoridad, las funciones o las responsabilidades de un empleador también está protegido contra la violencia y el acoso" (considerando IX).

De manera que toda ambigüedad de la que adolezcan el convenio podría tener un efecto perjudicial en los trabajadores.

Cabe agregar que también en lo relativo al ámbito de aplicación parecía procedente esta otra moción que, respecto del art. 3, proponía:

"Artículo nuevo. La República de Costa Rica interpreta que lo dispuesto los incisos c), e) y f) del Artículo 3 del texto principal, en lo referido a los actos de violencia o acoso serán cubiertos por esa ley, cuando puedan ser controlados y comprobados objetivamente por el empleador o su representante".

Conclusión

En resguardo de la seguridad jurídica, un texto tan generoso como este convenio pone al descubierto la necesidad de una legislación apropiada que lo haga

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

operativo, porque, como se ha dicho, aunque este será vinculante, no todas las normas tienen la estructura para ser autoejecutables (Villasmil, Humberto, Webinar: Alcance e implicancias para las empresas de Uruguay del Convenio N° 190 OIT, 2021). Esa legislación y demás normativa sobre la materia exige como pocas de un acierto judicial nutrido del principio de razonabilidad en el campo laboral (Villasmil, Humberto, *ibid.*), principio que la doctrina ha desarrollado ampliamente.

No obstante, a mi juicio, esto también invita a valorar la posibilidad de introducir cláusulas de interpretación pertinentes, que muestren el cabal entendimiento del convenio y de las consecuencias de su aprobación y ratificación. Ciertamente, esto supondría retrotraer el expediente legislativo a trámite de primer debate, pero será el medio eficaz de evitar que un convenio dirigido a promover la paz y el respeto no se convierta paradójicamente en fuente de conflictos interminables a nivel nacional y de los cuales pueda surgir responsabilidad internacional del Estado.

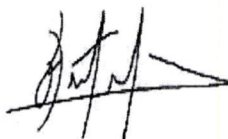
XII.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE. Se previene a las partes que, de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el "Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial", aprobado por la Corte Plena en sesión N°27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial número 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión n.º43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

POR TANTO:

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO

Se evacua la consulta formulada en el sentido que el proyecto de aprobación del **“CONVENIO SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO (CONVENIO 190)”**, que se tramita en el expediente legislativo n.º **22.569** no contiene vicios esenciales de procedimiento, ni disposiciones inconstitucionales.

La magistrada Garro Vargas consigna nota.



Fernando Castillo V.
Presidente



Fernando Cruz C.



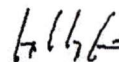
Luis Fdo. Salazar A.



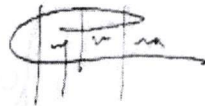
Anamari Garro V.



Paul Rueda L.



Jorge Araya G.



Ingrid Hess H.

Documento Firmado Digitalmente
-- Código verificador --



CHWY7XGSVZK61

EXPEDIENTE N° 25-016943-0007-CO