

CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD

PROMOVIDA POR VARIOS DIPUTADOS Y DIPUTADAS DE LA REPÚBLICA

ASUNTO: Expediente 24.290 “ESTABLECIMIENTO DE JORNADAS LABORALES EXCEPCIONALES PARA CASOS DETERMINADOS QUE SEAN EXCEPCIONALES Y MUY CALIFICADOS”

Señores Magistrados y Señoras Magistradas

SALA CONSTITUCIONAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Quienes suscribimos, en nuestra condición de Diputados y Diputadas de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica para el período constitucional 2026-2030, con fundamento en el artículo 96 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, respetuosamente formulamos la presente **CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD**, sobre el proyecto de ley consignado bajo el expediente legislativo No. 24.290, “ESTABLECIMIENTO DE JORNADAS LABORALES EXCEPCIONALES PARA CASOS DETERMINADOS QUE SEAN EXCEPCIONALES Y MUY CALIFICADOS”, basados en las consideraciones y fundamentos que a continuación exponemos.

I. IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY CONSULTADO.

La presente consulta se fundamenta en el artículo 96 inciso b) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y en los artículos 143 y 145 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa (en adelante RAL).

La tramitación ordinaria de los proyectos de ley en la Asamblea Legislativa, de conformidad con la Ley de la Jurisdicción Constitucional, exige dos requisitos indispensables para efectuar la consulta facultativa de constitucionalidad: diez

firmas de los Diputados y Diputadas y la interposición de la consulta después de aprobado el proyecto en primer debate y antes de serlo en segundo debate.

La Sala Constitucional puede verificar en la presente consulta, las diez firmas de las diputadas y diputados. Así mismo, tal y como consta en el expediente legislativo, el proyecto de ley 24.290 fue aprobado en primer debate, el pasado 8 de octubre, encontrándose pendiente su votación en segundo debate. Es decir, la consulta legislativa facultativa de constitucionalidad, cumple con todos los requisitos establecidos en la Ley y el RAL.

II. VICIOS ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO QUE SE SOMETEN A CONSULTA

A. Vicio esencial del procedimiento por infracción de las prohibiciones y límites expuestos que el Reglamento de la Asamblea Legislativa establece para alterar, posponer o suspender el conocimiento de un expediente sometido a procedimiento abreviado

En la sesión plenaria ordinaria n.º 30, celebrada el 26 de junio de 2025, la Asamblea Legislativa aprobó la aplicación del procedimiento abreviado al expediente legislativo n.º 24.290, mediante la votación calificada de treinta y ocho votos que exige el artículo 180 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Posteriormente, en la sesión plenaria ordinaria n.º 74 del 24 de febrero de 2026, el Plenario aprobó una moción de orden que dispuso suspender la tramitación legislativa de ese expediente hasta el 30 de abril de 2026 inclusive.

El texto íntegro de dicha moción indica:

"ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

MOCION DE ORDEN

ASUNTO: Expediente No. 24290, "ESTABLECIMIENTO DE JORNADAS LABORALES EXCEPCIONALES PARA CASOS DETERMINADOS QUE SEAN EXCEPCIONALES Y MUY CALIFICADOS, ANTES CONOCIDO

COMO ESTABLECIMIENTO DE JORNADAS LABORALES
EXCEPCIONALES PARA CASOS DETERMINADOS QUE SEAN
EXCEPCIONALES Y MUY CALIFICADOS”

DE: Varias Diputaciones

CONSIDERANDO:

1. Que al expediente 24.290 en cuestión, se le aplicó, en su momento, con una mayoría calificada de 38 votos, el procedimiento abreviado previsto en el reglamento de la Asamblea Legislativa, lo anterior al tenor de lo dispuesto en el artículo 178 y siguientes y concordantes, todos del Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL).

2. Que, además, por establecerlo el artículo 181 del RAL, se dispuso la prioridad de ese expediente en la Agenda legislativa. Dicho numeral señala que no podrá por ello ser admisible ninguna moción de orden que pretenda "alterar" su prevalencia o ubicación en el orden del día correspondiente. Es decir, no impidió la suspensión del conocimiento del trámite de ser justificado y así votado por este Plenario tal y como la Secretaría del Directorio nos señalara ha sucedido en casos dados en el pasado en el que, en trámite ordinario, se ha aplicado la suspensión del conocimiento por el plazo que la Asamblea determine, esto, como una manifestación expresa de la voluntad del Plenario Legislativo.

3. Que, dado lo anterior, la Asamblea Legislativa puede también, bajo su soberana decisión, "suspender" el conocimiento de un expediente sometido a procedimiento abreviado, siempre y cuando se cuente con la votación calificada que se obtuvo para poder aplicar el procedimiento.

4. Que en el caso del expediente en cuestión, resulta justificado la suspensión del procedimiento, al ser que el expediente legislativo No. 24.290 cuenta con un voluminoso número de mociones que requieren ser vistas y votadas por el Plenario Legislativo en un horario prioritario a todo otro expediente. Dicha cuantía impide que pueda ser votado en

definitiva por la integración actual de este parlamento. Mantenerlo en agenda con dicha prioridad impide a esta Asamblea Legislativa votar iniciativas de ley que esperan con urgencia la institucionalidad, así como la sociedad para responder a sentidas necesidades sociales y económicas en lo poco que resta de este periodo constitucional.

5. Que dada la reciente publicación del texto actualizado el expediente No. 24.290 en cita, y debido a la gran cantidad de mociones de fondo que penden de ser votadas sobre el mismo, así como de la citada proximidad de la finalización del periodo cuatrienal de este Poder Legislativo, resulta claro que será imposible para la actual conformación de este parlamento votar prontamente esta iniciativa. Siendo que, en el mejor de los casos, terminaría conociéndola como único expediente por el escaso tiempo que resta de este periodo de ejercicio constitucional.

1. Que bajo los principios administrativos de autotutela administrativa y el principio de paralelismo de las formas, el órgano emisor (órgano superior o jerárquico) retiene la potestad de corregir o suspender sus propias decisiones, por lo tanto, así como el plenario legislativo ordenó la aplicación del procedimiento, puede, en su potestad soberana, suspender el conocimiento del procedimiento.

Así las cosas, con sustento en lo establecido expresamente por el artículo 203 del RAL, se da aplicación supletoria a lo dispuesto en el procedimiento legislativo ordinario para esta Asamblea Legislativa, concretamente la costumbre indicada que ha sido aplicada en procedimientos ordinarios, sea la suspensión de la tramitación del conocimiento de expedientes legislativos más allá de la consulta obligatoria. Disposición que es, además, fundamentada en el principio de integración hermenéutica, en este caso del derecho parlamentario que nos rige, así como de los principios de analogía, de paralelismo de las formas, de flexibilidad parlamentaria y de realidad, es que se solicita a esta Asamblea [sic] que apruebe la siguiente moción.

SE HACE LA SIGUIENTE MOCIÓN:

Suspender la tramitación legislativa del proyecto de ley No. 24.290: “ESTABLECIMIENTO DE JORNADAS LABORALES EXCEPCIONALES PARA CASOS DETERMINADOS QUE SEAN EXCEPCIONALES Y MUY CALIFICADOS, ANTES CONOCIDO COMO ESTABLECIMIENTO DE JORNADAS LABORALES EXCEPCIONALES PARA CASOS DETERMINADOS QUE SEAN EXCEPCIONALES Y MUY CALIFICADOS”, hasta el 30 de abril de 2026 inclusive, con la finalidad de que este Plenario Legislativo continúe con la tramitación de los más de 400 proyectos de ley en el orden del día del Plenario Legislativo.”

En el presente apartado de consulta las diputaciones firmantes planteamos la existencia de un vicio sustancial en el procedimiento legislativo tramitado bajo el expediente legislativo 24.290, derivado de la alteración del procedimiento abreviado previamente aprobado por el Plenario Legislativo, mediante la creación y aplicación de una figura de suspensión de la tramitación legislativa, que en definitiva terminó ampliando los plazos del abreviado, en contravención de la finalidad perseguida por RAL.

El cuestionamiento que se formula no parte de una concepción rígida o meramente ritualista de las formas parlamentarias, tampoco pretende sostenerse que toda interrupción temporal en el conocimiento de un proyecto de ley constituya, por sí misma, un vicio de constitucionalidad. La cuestión sometida a consideración de esta Sala es más concreta y reviste una especial trascendencia constitucional ¿Resulta compatible con el principio democrático y con la exigencia de que el procedimiento legislativo constituya una ordenación necesaria y preestablecida que, la Asamblea Legislativa cree para un expediente concreto sometido a un procedimiento especial, una nueva modalidad procedimental consistente en suspender su tramitación, sin dejar sin efecto el procedimiento abreviado y sin que dicha posibilidad se encuentre expresamente prevista en el régimen especial que regula ese procedimiento?

Esta duda se fortalece con la lectura de reiterada jurisprudencia de esta Sala Constitucional sobre la naturaleza de los vicios sustanciales del procedimiento

legislativo. En la resolución N.º 29673-2023, esta Sala señaló que la rigurosidad de las formas es directamente proporcional a su incidencia en los principios básicos que rigen el procedimiento legislativo, tales como el principio democrático o el de respeto a las minorías. A partir de dicha premisa, la Sala ha distinguido entre aquellos incumplimientos meramente formales y aquellos vicios que, por su incidencia en los principios constitucionales que rigen el procedimiento parlamentario, adquieren naturaleza sustancial.

En ese sentido, se ha indicado que el procedimiento legislativo tiene como finalidad que la voluntad del pueblo, representada por la Asamblea Legislativa, sea efectivamente realizada, mediante el establecimiento de una serie de mecanismos tendentes a propiciar un amplio y transparente debate en la dinámica parlamentaria, asegurando el cumplimiento del principio democrático dentro de una sociedad que lo ha adoptado como propio de sus instituciones políticas.

Asimismo, ha señalado que son inconstitucionales las violaciones del procedimiento que constituyan lesiones al principio democrático, dirección ineludible de la actividad parlamentaria. En dicha resolución la Sala mencionó que ya se ha definido, el debido procedimiento legislativo como una ordenación necesaria y preestablecida tanto en la Constitución Política como en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, compuesta por una serie de actos sucesivos dirigidos a materializarse en una decisión final: la aprobación del proyecto de ley

Precisamente, la exigencia de que el procedimiento legislativo constituya una “ordenación necesaria y preestablecida” resulta determinante para el análisis del presente caso. Las reglas que estructuran el procedimiento legislativo no constituyen simples formalidades disponibles para la mayoría parlamentaria en función de las necesidades particulares de un expediente determinado. Son las reglas mediante las cuales se forma la voluntad de un órgano constitucional representativo de las distintas fuerzas políticas que integran la sociedad.

Es cierto que la Sala Constitucional ha reconocido que el procedimiento parlamentario no puede interpretarse desde una rigidez absoluta. En la misma resolución N.º 29673-2023 se indica que:

“La contraparte de la rigurosidad de las formas es la ductilidad y flexibilidad del procedimiento legislativo, que se deriva de la interna corporis o potestad de autorregulación de la Asamblea Legislativa, estatuida en el numeral 121 inciso 22) de la Constitución Política.”

Sin embargo, la propia Sala establece expresamente el límite de esa flexibilidad al señalar que:

“la flexibilización del procedimiento legislativo tiene como límite el respeto a los principios constitucionales que le rigen.”

Es precisamente dentro de ese límite constitucional que debe analizarse lo ocurrido con el expediente legislativo N.º 24.290.

Las diputaciones firmantes de esta consulta, consideramos que la medida así adoptada no solo careció de cobertura reglamentaria —extremo que se desarrolla en el vicio siguiente—, sino que contravino prohibiciones y límites expresamente establecidos en el Reglamento. En este sentido, conforme a lo que argumentamos de seguido, consideramos que aun si se admitiera que la figura de la suspensión pudiera construirse por vía de integración, la medida sería igualmente inválida, porque el Reglamento prohíbe el efecto que produjo: ampliar el procedimiento abreviado, en contra de la naturaleza y los fines del mismo, según el diseño del RAL.

A.1. El artículo 197 prohíbe expresamente la alteración del orden de conocimiento en favor de expedientes no sometidos al procedimiento abreviado

La prioridad de un expediente sometido a procedimiento abreviado durante su tramitación ante el Plenario se rige por el artículo 197 del Reglamento, ubicado en la Sección V del Capítulo II, de disposiciones comunes a todas las fases del procedimiento. Dispone la norma:

“ARTÍCULO 197.- Prioridad en el orden del día. Todo proyecto de ley al cual se le apruebe un procedimiento abreviado ocupará el primer lugar antes del capítulo de los primeros y segundos debates, a partir del día siguiente al de la aprobación de la moción de orden referida en el artículo

178, o bien, a partir del día en que el proyecto ingrese en el orden del día del Plenario, conforme lo indicado en el artículo 187.

Si dentro del orden del día del Plenario existieran dos o más proyectos de ley a los cuales se les haya aprobado un procedimiento abreviado, estos se conocerán en orden cronológico, de acuerdo con la fecha de ingreso al orden del día. No obstante, podrá alterarse el orden de conocimiento de este tipo de proyectos de conformidad con los artículos 37 y 38 del Reglamento, pero nunca en favor de uno al que no se le haya aprobado la aplicación del procedimiento abreviado.

Todo lo anterior sin perjuicio de la preeminencia constitucional y reglamentaria para el conocimiento y votación de los Presupuestos Ordinarios, Extraordinarios y sus modificaciones.”

La norma contiene tres reglas sucesivas que, leídas conjuntamente, conforman una regulación completa y cerrada de la materia.

El párrafo primero establece la prevalencia en términos imperativos y no potestativos: el expediente “ocupará el primer lugar antes del capítulo de los primeros y segundos debates”. No se trata de una preferencia disponible, sino de la ubicación que el Reglamento asigna necesariamente al expediente como consecuencia de la aprobación del procedimiento abreviado por mayoría calificada.

El párrafo segundo regula expresamente **la única alteración admisible de ese orden y la somete a tres condiciones acumulativas**: que se realice conforme a los artículos 37 y 38 del Reglamento; que opere entre proyectos a los que se haya aprobado el procedimiento abreviado; y —de manera terminante— que no se produzca “nunca en favor de uno al que no se le haya aprobado la aplicación del procedimiento abreviado”.

El párrafo tercero reserva una única excepción externa a ese régimen: la preeminencia constitucional y reglamentaria de los Presupuestos Ordinarios, Extraordinarios y sus modificaciones.

La estructura de la norma no admite lectura abierta. El Reglamento previó que el orden de conocimiento entre expedientes con procedimientos abreviados (única posibilidad de alteración del orden del día) podía necesitar ajustes, identificó el cauce para practicarlos, delimitó el universo de expedientes entre los cuales pueden operar, estableció expresamente el supuesto prohibido y precisó la única materia capaz de desplazar a un expediente en procedimiento abreviado. Fuera de ese marco, la prevalencia es indisponible.

Así las cosas, el supuesto que el párrafo segundo prohíbe de manera terminante — la alteración del orden de conocimiento en favor de un proyecto al que no se le haya aprobado la aplicación del procedimiento abreviado— es exactamente el efecto que la moción aprobada declaró perseguir. Su texto dispone suspender la tramitación del expediente n.º 24.290:

“(…) con la finalidad de que este Plenario Legislativo continúe con la tramitación de los más de 400 proyectos de ley en el orden del día del Plenario.”

Esos más de cuatrocientos proyectos de ley no se encuentran sometidos a procedimiento abreviado. La medida adoptada consistió, por tanto, en omitir el primer lugar del orden del día al único expediente que gozaba de la prevalencia del artículo 197, con el propósito declarado de que avanzaran expedientes que carecen de ella. Se trata del caso literalmente prohibido por la norma.

Deben subrayarse cuatro circunstancias que agravan la infracción:

- La alteración en favor de expedientes no sometidos al procedimiento abreviado no fue un efecto colateral o indirecto de la medida: fue su finalidad expresamente declarada en el texto sometido a votación.
- La medida no se practicó por la vía que el artículo 197 reserva para las alteraciones admisibles en procedimientos abreviados. Tampoco se invocaron los artículos 37 y 38 del Reglamento ni se tramitó conforme a ellos.
- Si el Reglamento prohíbe alterar el orden de conocimiento en favor de un expediente sin procedimiento abreviado, con mayor razón prohíbe omitir de

la discusión en las sesiones el expediente que goza de la prevalencia para que aquellos avancen.

- La única preeminencia que el artículo 197 reconoce como capaz de desplazar a un expediente en procedimiento abreviado es la de los Presupuestos o proyectos con plazo constitucional. Sin embargo, la moción no invocó esa materia ni ninguna otra de rango equivalente, sino la conveniencia de avanzar en la agenda ordinaria.

Lo que en la práctica sucedió, es que el Plenario adoptó una medida que alteró el orden del día de las sesiones que sucedieron hasta el primero de mayo de 2026, en perjuicio del procedimiento abreviado del expediente legislativo 24.290 y en beneficio de los más de 400 proyectos de ley que se encontraban en el orden del día, práctica expresamente prohibida por el RAL.

A.2. La denominación empleada no altera la naturaleza del acto ni sus efectos

Podría alegarse que la moción no alteró el orden del día, sino que se limitó a suspender la tramitación, y que se trata de figuras distintas. La objeción confunde el nombre del acto con su contenido, y queda desvirtuada por la propia motivación de la moción.

El considerando 4 admite que el expediente 24.290 cuenta con un voluminoso número de mociones que requieren ser vistas y votadas *“en un horario prioritario a todo otro expediente”*, y que *“mantenerlo en agenda con dicha prioridad impide a esta Asamblea Legislativa votar iniciativas de ley que esperan con urgencia la institucionalidad, así como la sociedad”*.

En este sentido, la moción en cuestión reconoce que la Asamblea ya no deseaba conferir al expediente la prevalencia que el artículo 197 le atribuye como efecto necesario e indispensable de la aprobación del procedimiento abreviado. Pero también, admite que el resultado perseguido era liberar el orden del día de esa prevalencia para que avanzaran otros expedientes. Ambas finalidades coinciden exactamente con el efecto que el artículo 197, párrafo segundo, prohíbe.

Lo que se persigue, por tanto, no es una pausa neutra que deje intacta la posición del expediente: es el cese de los efectos propios del procedimiento abreviado durante el plazo fijado. A ese cese se le denominó “suspensión” —y, en el debate, “poner en pausa”— porque ni la reversión del procedimiento ni la alteración del orden del día por la vía de los artículos 37 y 38 permitían obtener el resultado buscado en los términos en que se buscaba. Pero el nombre jurídico que las personas proponentes asignen al acto no vincula al operador del derecho: el acto se califica por su contenido material y por los efectos que produce, no por la etiqueta que se le atribuya convenientemente. Un acto cuyo objeto declarado es retirar del primer lugar del orden del día al expediente que goza de la prevalencia con la finalidad de dejar de discutirlo para que avancen los que carecen de ella, queda comprendido en la prohibición del artículo 197 cualquiera que sea el nombre con que se le designe.

El criterio se confirma con el artículo 181, que para la fase de comisión dispone que *“no será admisible ninguna moción de orden que pretenda alterar su prevalencia”*. El Reglamento protege así la prevalencia del expediente en ambas fases, aunque mediante técnicas distintas: en comisión, declarando inadmisibles toda moción de orden dirigida a alterarla; en el Plenario, delimitando taxativamente las alteraciones posibles y prohibiendo de manera expresa la que se practique en favor de expedientes ajenos al procedimiento abreviado. La coherencia entre ambas disposiciones descarta cualquier interpretación conforme a la cual la prevalencia quedaría protegida durante la fase de comisión y libremente disponible al llegar al Plenario, que es la fase donde se adoptan las decisiones definitivas.

A ello se añade un reconocimiento que consta en la propia moción. Su considerando 2 afirma que, “por establecerlo el artículo 181 del RAL, se dispuso la prioridad de ese expediente en la Agenda legislativa”, y admite a continuación que dicho numeral señala que no será admisible ninguna moción de orden que pretenda alterar su prevalencia. Las diputaciones proponentes no sostuvieron que la prevalencia del expediente fuese disponible: sostuvieron que la prohibición no alcanzaba a la figura

que denominaron suspensión. Ese reconocimiento resulta incompatible con la medida efectivamente adoptada.

A.3. El Reglamento regula de manera completa los mecanismos para alterar, posponer o suspender el conocimiento de un asunto, y todos están sujetos a límites que la moción desbordó

El argumento central de la moción es que el Reglamento no dispone norma alguna sobre la suspensión de un expediente en procedimiento abreviado y que, ante ese silencio, procede acudir a la integración supletoria. La premisa es falsa. El Reglamento no guarda silencio: regula de manera completa los distintos mecanismos mediante los cuales un asunto puede ser desplazado, pospuesto o detenido en su tramitación, y en todos los casos lo hace acompañando la potestad de un límite:

- a) La alteración del orden del día (artículos 37, 38 y 39). Es la vía que el propio artículo 197, párrafo segundo, designa como único cauce admisible para modificar el orden de conocimiento y solo cuando es entre dos procesos abreviados.
- b) La moción de posposición (artículo 39 bis). Esta disposición resulta especialmente relevante, porque contempla precisamente el instrumento que el Plenario empleó y la mayoría de la que disponía:

“ARTÍCULO 39 bis.- Moción de posposición. Mediante moción de orden aprobada por mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros, de los diferentes órganos legislativos, se podrá posponer el conocimiento de los asuntos pendientes en el orden del día. Estas mociones surtirán efecto solo en la sesión en que se presenten y voten.”

El Reglamento sí confiere, por tanto, una potestad de posponer el conocimiento de asuntos del orden del día; la confiere mediante moción de orden; y la sujeta a la mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros, que es exactamente la que la moción del 24 de febrero de 2026 obtuvo. Lo que el Reglamento no confiere —y lo dice de manera expresa en la misma norma que otorga la potestad— es la

facultad de extender el efecto de esa posposición más allá de la sesión en que se presenta y vota.

El Plenario no se hallaba ante una laguna que debiera integrarse: disponía de un mecanismo de posposición expresamente regulado, con el mismo instrumento y la misma mayoría que utilizó, y con un límite temporal preciso. Lo que hizo fue tomar esa potestad y extender su efecto durante más de dos meses, cuando la norma que la otorga lo limita a una única sesión. No se trata de un supuesto que el Reglamento omitiera prever, sino de uno que el Reglamento previó y acotó, aplicado más allá de su límite.

c) La suspensión de plazos (artículo 198). El Capítulo II contempla, además, una suspensión propia del procedimiento abreviado:

“ARTÍCULO 198.- Suspensión de plazos. Los plazos establecidos en este capítulo se entenderán suspendidos para los proyectos de ley que no fueron convocados en períodos de sesiones extraordinarias, cuando la Asamblea esté en receso o cuando se encuentre en consultas obligatorias.”

La única suspensión que contempla el RAL para los procedimientos abreviados, opera de pleno derecho: los plazos “se entenderán suspendidos”, sin que medie decisión, votación ni moción alguna. No se trata de una potestad conferida al Plenario, sino de un efecto que el Reglamento anuda automáticamente a la concurrencia de determinadas circunstancias. Estas circunstancias están taxativamente enunciadas —proyectos no convocados en períodos de sesiones extraordinarias, receso de la Asamblea y consultas obligatorias— y comparten un rasgo común: son impedimentos objetivos y externos que hacen materialmente imposible la continuación del trámite, ajenos por completo a la conveniencia de la mayoría. La tercera es que lo que se suspende son los plazos, no la tramitación: el expediente conserva su lugar en el orden del día y únicamente se detiene el cómputo del tiempo.

d) La suspensión o modificación del horario de sesiones extraordinarias (artículo 200). Conforme a esta disposición, el Plenario puede suspender o modificar el horario de las sesiones extraordinarias por medio de una moción de orden aprobada por las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea, con la salvedad expresa de que el mínimo de sesiones extraordinarias deberá ser de tres sesiones. Este extremo se desarrolla con mayor detalle en el apartado B.1 de esta consulta.

La lectura conjunta de estos cuatro mecanismos revela una técnica regulatoria constante. En todos los casos el RAL otorga la potestad y, en el mismo acto, la delimita: restringe quién puede proponerla (artículo 37), fija el momento procesal en que debe conocerse y un tope numérico de veces (artículo 38), acota su eficacia temporal a una sola sesión (artículo 39 bis), la sujeta a circunstancias objetivas y la sustrae a toda decisión política (artículo 198), o le impone un piso mínimo de sesiones (artículo 200). No existe en el Capítulo ni en las normas a las que remite un solo mecanismo de desplazamiento o pausa que carezca de límite.

La medida adoptada el 24 de febrero de 2026 carece de todos ellos. No se sujetó a la legitimación del artículo 37; no se conoció en la ubicación ni con las restricciones del artículo 38; desbordó el límite temporal del artículo 39 bis; no concurría ninguna de las circunstancias objetivas del artículo 198, que además opera de pleno derecho y sin votación; y no se refería al horario de sesiones del artículo 200. Su duración no respondió a límite reglamentario alguno, sino a una fecha escogida discrecionalmente que coincidía con el cambio en la integración del Primer Poder de la República. Se trata, en suma, de un mecanismo sin límites construido dentro de un régimen cuya nota definitoria es que todos los mecanismos los tienen.

Debe subrayarse, además, la distancia cualitativa entre lo regulado y lo actuado: suspender un plazo detiene el cómputo del tiempo sin sustraer el asunto del orden del día; posponer difiere el conocimiento por una sesión; alterar el orden del día reordena los asuntos, que continúan tramitándose hasta su resolución final; suspender el horario determina cuándo se sesiona. Suspender la tramitación, en cambio, retira el expediente del conocimiento del Plenario por un plazo fijado a voluntad y de forma arbitraria. Habiendo el Reglamento identificado con precisión

qué puede desplazarse o detenerse, por qué vía, con qué mayoría y hasta qué límite, la ausencia de una previsión que autorice lo actuado no constituye un vacío susceptible de integración, sino una delimitación deliberada del ámbito de lo disponible.

A.4. El artículo 191 contiene la respuesta reglamentaria al problema que la moción invocó como justificación

Los considerandos 4 y 5 de la moción sustentan la medida en un único dato fáctico: el expediente 24.290 “cuenta con un voluminoso número de mociones que requieren ser vistas y votadas por el Plenario Legislativo en un horario prioritario a todo otro expediente”, cuantía que impediría su votación definitiva por la integración de aquel momento y obligaría a conocerlo “como único expediente por el escaso tiempo que resta”.

Ese problema —la acumulación de mociones de fondo pendientes en la fase plenaria— fue expresamente previsto y resuelto por el Reglamento. El artículo 191 dispone:

“Luego de recibidas todas las mociones de fondo, el Plenario dispondrá de catorce sesiones para su conocimiento. Si vencido este plazo quedaran pendientes de conocimiento mociones de fondo, la Presidencia destinará las sesiones subsiguientes necesarias para el conocimiento de las mociones pendientes. Durante estas sesiones, las mociones de fondo se someterán a votación sin discusión alguna. Las mociones de revisión y cualquiera otra que deba conocerse durante esta prórroga se deberán someter a votación sin discusión alguna.”

Transcurridas las catorce sesiones, las mociones pendientes —cualquiera que sea su número— se someten a votación sin discusión alguna. El Reglamento no solo anticipó la hipótesis de una acumulación voluminosa de mociones: le proporcionó una solución específica, consistente en acelerar su despacho suprimiendo el debate, y no en suspender el conocimiento del expediente.

Aunado a lo anterior, el Plenario no se hallaba ante una situación para la cual el ordenamiento careciera de respuesta, sino que disponía de un mecanismo expreso, diseñado exactamente para el problema invocado, cuya aplicación habría permitido despachar las mociones pendientes con la celeridad que el propio procedimiento abreviado persigue. La suspensión no vino a colmar una insuficiencia del Reglamento, sino a sustituir la solución que este había previsto por otra que no contempla, con la única finalidad de dejar de conocer por el fondo el proyecto de ley en cuestión y discutir los demás proyectos en el orden del día, cuestión que podía solventarse solo mediante la reversión del procedimiento abreviado.

Esta reversión, además, se encontraba igualmente disponible y fue expresamente propuesta durante el debate. Conforme a los artículos 178 y 180, la aplicación del procedimiento abreviado se acuerda por moción de orden aprobada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea; el acto contrario —dejarla sin efecto y devolver el expediente al procedimiento ordinario— podía adoptarse por esa misma vía y con esa misma mayoría, que era la que el Plenario tenía a su disposición.

A.5. Sobre el alcance literal del artículo 203: la remisión supletoria no comprende la costumbre

Sin perjuicio de lo que se expone con mayor amplitud en el apartado B.2 de esta consulta acerca de los límites de la supletoriedad, interesa destacar aquí un argumento de orden estrictamente literal.

El artículo 203 dispone que “en lo no previsto por este procedimiento se aplicarán las normas y procedimientos de las comisiones permanentes ordinarias y especiales, y del trámite en el Plenario en lo que resulte pertinente”. La remisión se dirige a normas y procedimientos, esto es, a **disposiciones reglamentarias existentes**. No autoriza incorporar prácticas, usos o costumbres, que no son ni lo uno ni lo otro. La moción no identifica norma alguna del trámite ordinario que contemple la suspensión de la tramitación de un expediente: invoca expresamente “la costumbre indicada que ha sido aplicada en procedimientos ordinarios”, que es precisamente lo que el artículo 203 no permite trasladar. No existe tal costumbre

invocada por las diputaciones firmantes de la moción, ya que como se explicó previamente, es el RAL el que establece los mecanismos que normalmente se utilizan para estos fines: posposición y alteración del orden del día.

A ello se añade que la supletoriedad opera únicamente “en lo no previsto por este procedimiento”. Conforme a lo expuesto en los apartados precedentes, la prevalencia del expediente y las alteraciones admisibles del orden de conocimiento están previstas en el artículo 197 y en los artículos 37, 38 y 39 a los que remite; la posposición, en el artículo 39 bis; los supuestos de suspensión, en los artículos 198 y 200; y la respuesta a la acumulación de mociones, en el artículo 191. **No existe materia no prevista sobre la cual la remisión pueda operar.**

Finalmente, aun si se admitiera que la costumbre pudiera trasladarse por esta vía, en el caso concreto no se ha acreditado su existencia. La moción no identifica un solo antecedente, sino que simplemente se limita a invocar, en su considerando 2, que “la Secretaría del Directorio nos señalara ha sucedido en casos dados en el pasado”, sin precisar cuáles.

Una referencia de este tipo, no permite tener por acreditada ni la reiteración de conductas ni la convicción de obligatoriedad que la costumbre requiere para operar como fuente de derecho. Y sustrae la afirmación a toda posibilidad de verificación, tanto por parte de las diputaciones que debían votar la moción como por parte de esta Sala. Quien invoca una costumbre como fundamento de una decisión que desplaza la aplicación de normas reglamentarias expresas asume la carga de acreditarla; en el caso concreto esa carga no fue siquiera intentada.

A ello se suma que la propia moción sitúa esos supuestos antecedentes fuera del régimen que aquí interesa. Afirma expresamente que se trata de casos en que, “en trámite ordinario, se ha aplicado la suspensión del conocimiento”, y que la costumbre invocada “ha sido aplicada en procedimientos ordinarios”. Por su propia descripción, entonces, la práctica alegada no proviene del procedimiento abreviado y por ende, el trámite ordinario no resulta asimilable.

No puede haber costumbre sobre la aplicación de un mecanismo reglamentario que nunca ha sido aplicado. Lo que se invoca como práctica consolidada es, respecto del procedimiento abreviado, un acto sin precedente identificado.

A.6. Los fundamentos jurídicos invocados en la moción no sustentan la medida adoptada

Corresponde examinar, finalmente, los argumentos que la propia moción ofreció como sustento. Ninguno de ellos resiste el análisis:

a) La autotutela administrativa no rige el ejercicio de la función legislativa. El considerando 6 sostiene que, bajo los “principios administrativos de autotutela administrativa y el principio de paralelismo de las formas, el órgano emisor (órgano superior o jerárquico) retiene la potestad de corregir o suspender sus propias decisiones”, de donde concluye que el Plenario puede suspender el conocimiento del procedimiento que él mismo ordenó aplicar.

La invocación de la autotutela administrativa es improcedente. Este principio rige para los parlamentos, pero única y exclusivamente cuando estos ejercen su función administrativa interna: relaciones de empleo público, contratación administrativa, administración de sus recursos y actos de gestión de su organización material. No resulta aplicable cuando la Asamblea actúa en ejercicio de la función legislativa ni de la función de control político. Sostener lo contrario implicaría reconocer naturaleza administrativa a los actos del procedimiento legislativo y, por vía necesaria, someterlos a la jurisdicción contencioso-administrativa. Ello contradice frontalmente el criterio conforme al cual los actos del procedimiento parlamentario constituyen materia sujeta al control de constitucionalidad —como parte de la actividad política del Poder Legislativo y en tanto actos preparatorios de la emisión de la ley—, que es justamente el presupuesto sobre el que se sostiene la competencia de esta Sala para conocer de la presente consulta.

Las diputaciones proponentes confunden, además, la autotutela administrativa con el principio de interna corporis. Este último tampoco resultaría aplicable al caso

concreto: la potestad de autorregulación parlamentaria opera en el espacio que la norma reglamentaria no ha ocupado, y no habilita a contradecir la que sí existe.

b) No concurre el paralelismo de procedimiento invocado. El principio de paralelismo de las formas establece que un acto jurídico solo puede ser modificado, derogado, anulado o dejado sin efecto siguiendo el mismo procedimiento y por la misma autoridad —u otra de igual rango— que lo creó. Su operatividad exige la concurrencia de dos condiciones:

1. Paralelismo de autoridad (órgano): que el acto contrario sea dictado por el mismo órgano que tiene la competencia para dictar la decisión originaria.
2. Paralelismo de procedimiento (forma): si para emitir el acto originario se exigió un procedimiento agravado —como lo es la votación calificada del artículo 180—, debe cumplirse estrictamente ese mismo procedimiento para dejarlo sin efecto.

En el caso concreto puede admitirse la concurrencia de la primera condición, pero no la de la segunda. Lo que se acordó no fue la reversión de la aplicación del procedimiento abreviado —acto contrario, de igual naturaleza y de sentido inverso al que lo impuso—, sino la suspensión de su tramitación: una figura de contenido y efectos jurídicos distintos, que mantiene formalmente vigente el procedimiento abreviado mientras impide su aplicación material. El paralelismo de las formas autoriza a deshacer lo hecho por la misma vía por la que se hizo; no autoriza a crear un acto de naturaleza diversa que produzca un efecto equivalente eludiendo el cauce propio. La Asamblea Legislativa no puso en acción una vía rápida previamente suspendida: aprobó una vía rápida.

La contradicción es tanto más evidente cuanto que el acto contrario existía y estaba disponible. Los artículos 178 y 180 establecen la vía y la mayoría para acordar la aplicación del procedimiento abreviado; esa misma vía y esa misma mayoría permitían dejarla sin efecto. El Plenario contaba con los votos necesarios y esa alternativa fue expresamente planteada en el debate. Al descartarla y optar por una figura distinta, la moción invocó el paralelismo de las formas para sustentar precisamente un acto que carece de paralelismo de procedimiento.

c) El considerando 5 rompe con la teoría del órgano y con el principio de continuidad institucional. Dicho considerando fundamenta la decisión en que, dada la cantidad de mociones de fondo pendientes y la proximidad de la finalización del periodo constitucional, “resulta claro que será imposible para la actual conformación de este parlamento votar prontamente esta iniciativa”.

En primer lugar, la saturación del orden del día que se invoca como causa justificante no constituye un hecho sobrevenido ajeno a la voluntad del órgano: es precisamente el efecto que el Plenario quiso producir cuando aprobó, el 26 de junio de 2025, la aplicación del procedimiento abreviado y la consiguiente prevalencia del artículo 197. Invocar como causa de justificación las consecuencias queridas de un acto propio, para eludir el procedimiento de reversión de ese mismo acto, no constituye una razón jurídicamente atendible.

En segundo lugar, fundar la decisión en la “actual conformación de este parlamento” supone una ruptura con la teoría del órgano. Conforme a esta, el órgano no es una entidad separada de la institución, sino la institución misma actuando: expresa la voluntad del ente al que pertenece, de modo que sus actos se imputan directamente a la persona jurídica y no a las personas físicas que ocupan transitoriamente el cargo.

Cuando el Plenario aprueba una ley de la República, quienes externan la voluntad en la realidad material son personas físicas levantando la mano o presionando un botón. Pero, por virtud de la teoría del órgano, esa voluntad no pertenece a las diputadas y los diputados individualmente considerados: se imputa directamente a la Asamblea Legislativa como Poder del Estado. El producto final es una ley del Estado, no la declaración de un grupo de la ciudadanía.

De ello deriva el principio de continuidad institucional. El 30 de abril de un año de elecciones terminan las funciones de cincuenta y siete diputados y el 1.º de mayo asumen cincuenta y siete nuevos. El elemento subjetivo muta por completo; sin embargo, los órganos institucionales —Plenario, comisiones, Presidencia y Directorio— permanecen idénticos, manteniéndose intactos los proyectos de ley en trámite, los procedimientos previamente acordados y las obligaciones contraídas.

Esto garantiza la continuidad del trabajo y del funcionamiento del Poder Legislativo. Interpretar lo contrario obligaría a concluir que con cada renovación de la Asamblea deben comenzar nuevamente todos los procedimientos legislativos, conclusión que el ordenamiento constitucional rechaza y que contradice la práctica invariable de este Parlamento.

En consecuencia, el cambio en la integración de la Asamblea Legislativa no constituye un motivo jurídicamente válido para suspender un procedimiento acordado por el órgano. El procedimiento abreviado no fue acordado por una conformación determinada del Parlamento: fue acordado por la Asamblea Legislativa, y a ella —con independencia de quiénes ocupen las curules— corresponde continuarlo o revertirlo por los cauces reglamentarios previstos. De ello se deriva, además, una consecuencia determinante: si la composición subjetiva del Parlamento carece de significación jurídica para la continuidad de los procedimientos, tampoco puede constituir un objetivo procedimental legítimo.

d) La mayoría calificada no habilita la derogación singular del Reglamento. Como premisa de todo lo anterior, el considerando 3 sostiene que la Asamblea Legislativa puede suspender el conocimiento de un expediente sometido a procedimiento abreviado “siempre y cuando se cuente con la votación calificada que se obtuvo para poder aplicar el procedimiento”. El razonamiento reduce la validez del acto parlamentario a una cuestión estrictamente aritmética: si se reúnen los votos, se puede hacer. La premisa es incompatible con el principio democrático y, además, resulta inoperante frente al artículo 197, que no condiciona la prohibición a mayoría alguna: prohíbe la alteración en favor de expedientes ajenos al procedimiento abreviado sin contemplar votación que pueda dispensarla.

El principio democrático no se agota en la regla de la mayoría. Comprende, de manera imprescindible, la sujeción de esa mayoría a reglas de procedimiento preestablecidas, públicas y de observancia obligatoria, que constituyen la garantía de las minorías parlamentarias y la condición que permite calificar de deliberativo al procedimiento legislativo. Cuando la mayoría se atribuye la potestad de desaplicar, para un caso concreto, la regla que ella misma activó, la minoría queda desprovista

de todo marco previsible de actuación. Aceptar la tesis del considerando 3 supondría reconocer que se puede pasar arbitrariamente por encima de las minorías y de la seguridad jurídica a la que debe atenderse el buen funcionamiento de los congresos.

Lo actuado constituye, en rigor, una derogación singular del Reglamento, dado que la norma no se reforma ni se deroga por el procedimiento previsto para ello, sino que se inaplica para un expediente determinado en virtud de una decisión coyuntural. Debe añadirse que la aplicación del procedimiento abreviado y la prevalencia derivada del artículo 197 consolidaron una situación jurídico-procesal oponible a todas las fracciones —incluidas las que se oponen al proyecto—, las cuales organizaron su actuación parlamentaria sobre la base de un cauce procedimental determinado y conocido de antemano. Su alteración sobrevenida, por una vía que el Reglamento prohíbe, lesiona directamente el principio de seguridad jurídica.

A.7. La consumación del plazo de suspensión no priva al vicio de incidencia sobre el procedimiento

Como explicación para justificar la suspensión del procedimiento abreviado, podría argumentarse que el plazo de suspensión venció el 30 de abril de 2026 y que la tramitación del expediente se reanudó posteriormente, por tanto, la medida no habría producido más efecto que una dilación temporal ya superada, carente de incidencia sobre la formación de la voluntad legislativa. Sin embargo, dicha justificación no procede de conformidad con lo que a continuación se expone.

El procedimiento abreviado se define por la compresión de los plazos y por la prevalencia del expediente en el orden del día. La celeridad no es una cualidad accesoria del mecanismo: es su razón de ser y el motivo por el cual su adopción exige la mayoría agravada del artículo 180. Suspender por más de dos meses un procedimiento cuya nota característica es precisamente la aceleración no constituye una dilación dentro del procedimiento, sino la neutralización de aquello que lo distingue. El perjuicio es inherente a la medida y no requiere acreditación adicional.

Sobre este extremo, abundaremos en el título B de este apartado sobre vicios esenciales de procedimiento.

Asimismo, el iter procesal efectivamente seguido por el expediente 24.290 no se corresponde con ninguno de los procedimientos que el Reglamento contempla ni con ninguno que el Plenario haya autorizado. No es el procedimiento abreviado, porque este fue interrumpido durante más de dos meses por una vía que el RAL no prevé y que su artículo 197 prohíbe. Tampoco es el procedimiento ordinario, porque la aplicación del abreviado nunca fue dejada sin efecto y de hecho se rechazó expresamente hacerlo. Es una tercera secuencia, construida ad hoc, que no se encuentra excluida reglamentariamente y que nunca se ha aplicado con anterioridad.

Finalmente, la suspensión no se acordó por un plazo cualquiera: se extendió hasta el 30 de abril de 2026, esto es, hasta el último día del periodo constitucional de aquella integración de la Asamblea Legislativa. Su efecto no fue diferir el conocimiento del asunto, sino transferirlo a una conformación distinta del Parlamento. Este no es un efecto que deba inferirse: fue declarado expresamente por quienes impulsaron la medida durante el debate, según consta en el acta de la sesión ordinaria n.º 74:

“(...) no renunciamos a la vía rápida, sino que la dejamos para que sea la próxima Asamblea Legislativa la que retome el tema. [...] Voten esta moción a favor que abre este espacio y nos genera el resto del tiempo de aquí al 30 de abril próximo para avanzar en estos proyectos y poner en pausa para que sea la próxima Asamblea Legislativa.”

Conforme a lo expuesto en el apartado A.6, la composición subjetiva del Parlamento carece de significación jurídica para la continuidad de los procedimientos legislativos, y por ello tampoco puede constituir un objetivo procedimental legítimo. Al emplear una moción de orden —prohibida, además, por el artículo 197— con la finalidad declarada de que el asunto fuese resuelto por una integración distinta de la Asamblea, el Plenario utilizó un instrumento de procedimiento para determinar

una variable que el principio de continuidad institucional declara jurídicamente irrelevante.

La incidencia sobre la formación de la voluntad legislativa es, por tanto, directa y no meramente hipotética: la medida no alteró el momento en que se decidiría, sino el sujeto colectivo que decidiría, sustrayendo el asunto a la integración parlamentaria que había acordado someterlo al procedimiento abreviado.

Debe finalmente advertirse que las advertencias formuladas en el debate, que se detallan en el apartado B.3 de la consulta, provinieron de diputaciones que ya no integran esta Asamblea Legislativa. Ello no priva a la objeción de vigencia ni de eficacia, justamente por aplicación del mismo principio de continuidad institucional que la moción desconoció, las actuaciones y advertencias constan en el procedimiento y pertenecen a este, no a las personas que las formularon. El procedimiento sometido a consulta es uno solo, y las diputaciones consultantes lo continúan en la condición de integrantes del mismo órgano que lo tramitó.

A.8. Conclusión

La adopción de una medida expresamente prohibida por el artículo 197 del Reglamento, para sustraer del orden del día un expediente cuya prevalencia el propio Plenario había acordado por mayoría calificada, y con la finalidad declarada de favorecer el avance de expedientes carentes de esa prevalencia, constituye un vicio esencial del procedimiento legislativo. A ello se suma que la medida desbordó el límite temporal que el artículo 39 bis impone a la posposición, prescindió de los cauces y las garantías de los artículos 37 y 38, y sustituyó la solución que el artículo 191 preveía para el problema invocado como justificación.

Estas infracciones no constituyen irregularidades formales intrascendentes: **afectan el principio democrático, la garantía de participación de las representaciones minoritarias y la exigencia de que el procedimiento legislativo constituya una ordenación necesaria y preestablecida, conocida de antemano por quienes integran el órgano parlamentario y por la ciudadanía.**

B. Vicio esencial del procedimiento por la alteración y desnaturalización del procedimiento abreviado ante la suspensión del trámite del expediente.

Aunado a los vicios sustanciales de procedimiento expuestos en los apartados anteriores por violación directa de las normas reglamentarias, las diputaciones consultantes consideramos que existen dudas de constitucionalidad en la aplicación de la suspensión del procedimiento abreviado, en el tanto desvirtúa la finalidad para cual fue creado: aplicar una tramitación mucho más expedita que en el procedimiento ordinario.

B.1. La errónea aplicación del procedimiento abreviado y su naturaleza reglamentariamente preestablecida. Violación al artículo 200 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

En la sesión plenaria ordinaria N.º 30, celebrada el 26 de junio de 2025, la Asamblea Legislativa aprobó la aplicación del procedimiento abreviado al expediente legislativo N.º 24.290. Con dicha decisión, el Plenario Legislativo no adoptó una simple determinación política relativa a la conveniencia de otorgar prioridad a un determinado proyecto. Se activó un procedimiento especial y excepcional, expresamente regulado por el Reglamento de la Asamblea Legislativa, con consecuencias concretas sobre la forma, prioridad, continuidad y dinámica de conocimiento del expediente.

La excepcionalidad de dicho procedimiento exige, precisamente por su naturaleza, una especial sujeción a las normas reglamentarias que lo estructuran. El procedimiento abreviado no constituye una categoría indeterminada que pueda ser configurada libremente durante su desarrollo según las circunstancias políticas del momento ya que su contenido y funcionamiento se encuentran delimitados por el propio Reglamento.

En este punto cobra especial relevancia el artículo 200 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que dispone:

“ARTÍCULO 200.- Sesiones extraordinarias Cuando uno o varios proyectos de ley que sean conocidos por el procedimiento especial establecido en este capítulo, estén en discusión en primero y segundos

debates, el Plenario sesionará de forma extraordinaria los días lunes, martes, miércoles y jueves de las nueve a las doce horas, hasta la votación definitiva de las iniciativas pendientes. No obstante, el Plenario podrá suspender o modificar este horario de sesiones extraordinarias por medio de una moción de orden, que requiere para su aprobación el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea; sin embargo, el mínimo de sesiones extraordinarias deberá ser de tres sesiones. Para eso se tendrán por habilitados los días inhábiles.”

El artículo evidencia que el propio Reglamento reconoce determinados márgenes de flexibilidad dentro del procedimiento especial, pero los regula de manera expresa y delimitada. Cuando el Reglamento autoriza una suspensión, establece qué puede suspenderse “este horario de sesiones extraordinarias” y cuando permite una modificación, determina expresamente su objeto “el horario de dichas sesiones”. Cuando habilita la utilización de una moción de orden para ese propósito, exige una mayoría calificada. Y, aun en ese supuesto, fija un límite expreso: “el mínimo de sesiones extraordinarias deberá ser de tres sesiones”.

Por tanto, el artículo 200 no autoriza la suspensión del procedimiento abreviado y tampoco autoriza la suspensión de la tramitación legislativa del expediente. Regula una situación distinta y de menor alcance, la posibilidad de suspender o modificar el horario de las sesiones extraordinarias dentro de los límites expresamente establecidos.

El Reglamento permite al Plenario “suspender o modificar este horario de sesiones extraordinarias”, siempre y cuando se cuente con el apoyo de una mayoría calificada y se cumpla con el mínimo de tres sesiones extraordinarias.

Sin embargo, con la aprobación de la moción que suspendió la tramitación legislativa del proyecto de ley 24.290 hasta el 30 de abril de 2026 inclusive, se consumó un vicio insubsanable en el procedimiento.

Como se denota no se trata de medidas equivalentes, la primera supone una facultad reglamentariamente delimitada para modificar el horario de determinadas sesiones. La segunda implica paralizar el desarrollo del procedimiento legislativo

del expediente. La medida efectivamente adoptada produjo, por tanto, un efecto de mayor alcance que aquel expresamente contemplado por el Reglamento.

Si el Reglamento hubiese querido otorgar al Plenario la facultad de suspender íntegramente la tramitación legislativa de un expediente sometido al procedimiento abreviado, habría podido establecerlo expresamente, del mismo modo en que reguló la posibilidad de suspender o modificar el horario de las sesiones extraordinarias, pero no lo hizo.

Por el contrario, el propio Reglamento estableció una salvaguarda concreta al disponer que “el mínimo de sesiones extraordinarias deberá ser de tres sesiones”, lo que evidencia que, incluso respecto de la facultad expresamente reconocida de suspender o modificar el horario de las sesiones extraordinarias, dicha flexibilidad no fue concebida por el Reglamento como absoluta ni desprovista de límites. Resulta, por ello, jurídicamente cuestionable sostener que una norma que autoriza una modificación específica y limitada del horario de sesiones pueda ser utilizada como punto de partida, mediante costumbre o analogía, para justificar una medida cualitativamente distinta y de mayor alcance como la suspensión integral de la tramitación legislativa.

Tal interpretación no constituiría una simple aplicación flexible del Reglamento, implicaría permitir que la regulación especial pueda ser modificada singularmente mediante la creación de figuras no previstas en ella.

Esta diferencia es jurídicamente sustancial ya que modificar o suspender el horario de determinadas sesiones extraordinarias constituye una facultad expresamente reconocida dentro de un procedimiento que continúa sujeto a las reglas especiales que lo rigen. En cambio, el suspender la tramitación legislativa del expediente supone paralizar el desarrollo mismo del procedimiento y diferir su continuación. Más aún, la existencia de un mínimo obligatorio de sesiones extraordinarias permite advertir que el Reglamento no concibió la flexibilidad parlamentaria como una potestad ilimitada para neutralizar o vaciar de contenido las reglas propias del procedimiento especial.

Por ello, el artículo 200 constituye un parámetro esencial para el análisis de constitucionalidad planteado, debido a que cuando el Reglamento quiso reconocer una posibilidad de suspensión dentro del procedimiento especial, delimitó expresamente su objeto, estableció el mecanismo para adoptarla y fijó límites a su ejercicio. No existe una disposición equivalente que autorice al Plenario a suspender íntegramente la tramitación legislativa de un expediente sometido al procedimiento abreviado.

B.2. La creación de una figura de suspensión, a través de una moción de orden, de la tramitación de un expediente sometido a un procedimiento abreviado no regulada en el Reglamento de la Asamblea Legislativa. Violación al artículo 200 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Conforme a la moción de orden destinada expresamente a suspender la tramitación legislativa, de forma arbitraria y contraria a lo regulado en el reglamento de la Asamblea Legislativa, afirmó que “la Asamblea Legislativa podía, bajo su soberana decisión suspender el conocimiento de un expediente sometido a procedimiento abreviado”. Es decir, la propia moción, sin hacer referencia debida al contenido jurídico que amparaba su decisión, optó por omitir la disposición expresa del procedimiento abreviado que reconociera dicha facultad. Al contrario, intentó construir su fundamento jurídico a partir de una serie de mecanismos de integración y principios generales, obviando el articulado que regula particularmente el trámite del procedimiento especial abreviado, previsto en el título II, capítulo II, sección IV del reglamento de la Asamblea Legislativa.

Como se mencionó, el contenido de la moción de orden conocida el 24 de febrero del 2026 no se trató de la aplicación directa de una disposición del procedimiento abreviado previsto en el acápite de lo regulado en lo concerniente a los procedimientos legislativos extraordinarios que expresamente existen en el Reglamento de la Asamblea Legislativa para suspender la tramitación legislativa, sino de una aplicación ajena a su regulación. La medida se fundamentó, entre otros elementos, en la importación de una práctica o costumbre atribuida al procedimiento ordinario y en la utilización de mecanismos de supletoriedad, analogía y principios generales para crear y aplicar una figura no prevista expresamente para el

procedimiento especial lo cual, ante tal interpretación y tratamiento, desnaturalizó la esencia de un procedimiento extraordinario regulado expresamente en el reglamento legislativo actual.

Es precisamente allí donde se configura la duda de constitucionalidad, la supletoriedad no puede convertirse en una potestad para modificar la estructura de un procedimiento especial **que responde por su naturaleza en el interés de conocer con celeridad un expediente legislativo y la urgencia de agilizar su trámite**, precisamente mediante la adopción de medidas excepcionales como privar de discusión las mociones de fondo luego de la sesión número 14 y el sesionar de forma extraordinaria un mínimo de tres sesiones por semana, según lo regulado en los artículos 191 y 200 del reglamento legislativo.

Asimismo, en consonancia con los motivos expuestos, es importante resaltar lo resuelto mediante la resolución N.º 01079 – 2018 de la consulta Legislativa Facultativa referente a la Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico, que versaba sobre el procedimiento especial de “iniciativa popular” se afirma que cuando el ordenamiento establece un procedimiento especial y expedito, no puede interpretarse como si el proyecto quedara sometido nuevamente al trámite ordinario, porque ello frustraría precisamente la finalidad para la cual se creó ese procedimiento. Esta Sala habla expresamente de un procedimiento “diferente, expedito y tendiente a su votación definitiva”. Más importante todavía, se señala que la existencia de un plazo o mecanismo especial responde a una finalidad constitucionalmente relevante y que permitir que el trámite se prolongue indefinidamente introduce una situación de incertidumbre incompatible con la ratio iuris del mecanismo. Al respecto señaló:

“...pues para los suscritos también es claro que dicho plazo fue estatuido a favor de la iniciativa y de los ciudadanos que la presentaron. Como se expuso anteriormente, la intención de la ley es potenciar la participación ciudadana efectiva a través de la iniciativa popular. No menos puede decirse de la norma constitucional. Si se interpretara, por ejemplo, que el proyecto sería archivado una vez transcurrido el plazo señalado, se estaría argumentando en contra de la propia ratio legis, pues la

*consecuencia sería frustrar que el proyecto formulado por los ciudadanos sea conocido y votado por los diputados. Lo mismo puede decirse de una prolongación más allá del plazo estatuido –posición que es avalada por la mayoría de este Tribunal- pues ello imbuye de incertidumbre al proyecto de ley de iniciativa popular. **Efectivamente, si se avala la prosecución del trámite ordinario de ley, permitiendo la discusión del proyecto en la Asamblea y la consulta a la Sala, como establece el voto de mayoría, entonces se está irrespetando el plazo constitucional e impregnando de incertidumbre al proyecto de ley, cuya votación definitiva ocurrirá en un momento indeterminado y, por ello, a todas luces contrario a la ratio iuris del plazo constitucional.**” Énfasis se adiciona.*

En dicha sentencia, esta Sala incluso considera que la prolongación del procedimiento especial puede desnaturalizar el objetivo que persigue el mecanismo, además que el procedimiento legislativo especial debe ser entendido conforme a la finalidad que motivó su establecimiento. Este razonamiento, aunque fue desarrollado en relación con un procedimiento especial distinto del procedimiento abreviado, resulta particularmente relevante como criterio interpretativo y antecedente para el análisis del presente caso. En ambos supuestos existe un régimen excepcional que responde a una finalidad específica y cuya estructura no puede ser interpretada de manera que permita frustrar, neutralizar o desnaturalizar la finalidad que justificó su establecimiento. Como sucedió con la aprobación de la moción de orden el pasado 24 de febrero del 2026, donde se aprobó la adopción de suspender el procedimiento abreviado previsto en el expediente 24.290 hasta el 30 de abril del presente año que se alega en la presente consulta como violación al debido proceso legislativo previsto para este tipo de procedimientos abreviados aprobados por el Plenario Legislativo. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia expuesta ofrece un parámetro útil para analizar los artículos 178 y siguientes del Reglamento de la Asamblea Legislativa y la naturaleza del mecanismo especial allí regulado.

La aplicación supletoria de normas cumple una función de integración del ordenamiento cuando exista una laguna o vacío normativo, sin embargo, la

supletoriedad **no puede utilizarse para alterar la estructura esencial de un régimen especial expresamente regulado ni para crear una nueva modalidad procedimental incompatible con los límites establecidos para ese régimen**, máxime cuando tal potestad de legislar pueda afectar derechos con su promulgación. El hecho de que el artículo 203 permita recurrir supletoriamente al procedimiento ordinario no significa que toda práctica, mecanismo o costumbre desarrollada en este último pueda trasladarse automáticamente, sin atender a la naturaleza propia del procedimiento abreviado. Una disposición supletoria debe interpretarse de manera compatible con la regulación especial a la que pretende complementar, no puede utilizarse para sustituir dicha regulación ni para neutralizar sus disposiciones expresas o desnaturalizar dicho procedimiento.

Aunado a lo anterior vale la pena destacar lo señalado por esta Sala en la resolución N.º 2012-004621 relacionada con una consulta facultativa interpuesta donde se expuso respecto al procedimiento especial regulado en el 208 bis del Reglamento lo siguiente:

*“Este Tribunal Constitucional advierte que cuando la Asamblea Legislativa, vía moción de orden del artículo 208 bis del Reglamento, crea un procedimiento especial, **la aplicación y observancia de éste debe ser absolutamente rigurosa y estricta**. El procedimiento especial creado a través del artículo 208 bis, como tal, es una excepción a las reglas de los procedimientos legislativos ordinarios que es consentida por una mayoría calificada, pero, como tal, será, siempre, una excepción. El deber de las diversas instancias legislativas de ceñirse, celosa y escrupulosamente, al procedimiento especial previamente diseñado, evita cualquier infracción a los principios de la seguridad jurídica. Consecuentemente, ante un procedimiento legislativo especial y rápido, los plazos, etapas y requisitos previamente establecidos **deben ser objeto de una interpretación restrictiva y rigurosa, siendo que el margen de flexibilidad admisible frente a los procedimientos ordinarios, a través de interpretaciones extensivas, decrece notablemente para evitar una excepción de la excepción y, en general, un apartamiento del iter creado, excepcionalmente, por una mayoría agravada...***

Por último, cabe advertirse que sobre este extremo no puede aducirse la aplicación del artículo 80 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, por cuanto el apartado I.4.e. del procedimiento especial indicó que “En lo no previsto aquí, se aplicarán las normas y procedimientos de las Comisiones Permanentes y Especiales en lo que resulte pertinente”, ya que, el procedimiento especial diseñado ex artículo 208 bis, precisamente, sí tiene previsión expresa sobre el plazo para dictaminar y prorrogable por una única vez.” Énfasis se adiciona.

Como se denota esta Sala ha advertido que, frente a un procedimiento legislativo especial y rápido, el margen de flexibilidad admisible mediante interpretaciones extensivas “decrece notablemente”, por esta razón resulta constitucionalmente cuestionable en el procedimiento del expediente 24.290 la utilización de una interpretación supletoria para introducir una nueva figura procedimental —la suspensión de la tramitación— que no fue prevista por el régimen especial y cuya creación altera temporalmente el propio iter aprobado para el expediente por el Plenario Legislativo mediante una votación calificada.

Además, lo planteado por la moción de orden que fue aprobada resulta difícilmente conciliable con la exigencia jurisprudencial de que el procedimiento legislativo sea una “ordenación necesaria y preestablecida”. Si bien la supletoriedad sirve para llenar vacíos de manera coherente con el sistema, no puede transformarse en una habilitación para crear, para un expediente determinado, nuevas etapas, nuevas formas de suspensión o nuevas modalidades de tramitación, que responden meramente a intereses políticos, las cuales benefician a la mayoría parlamentaria y generan incertidumbre respecto del procedimiento aplicable a las diputaciones, particularmente a las representaciones minoritarias, cuyos derechos de participación y oposición legítima también se encuentran protegidos por el principio democrático.

B.3. La discusión parlamentaria previa advirtió sobre la improcedencia de la figura de suspensión aplicada.

La discusión desarrollada en el Plenario el día 24 de febrero de 2026 en la sesión plenaria extraordinaria N.º 74, adquiere especial relevancia como elemento para

comprender la naturaleza de la actuación aprobada. Durante el debate, se advirtió expresamente que el Reglamento de la Asamblea Legislativa no contemplaba una figura que permitiera suspender o “pausar” un procedimiento abreviado.

La exdiputada Rocío Alfaro manifestó en lo conducente:

“Porque en el Reglamento legislativo no existe algo como pausar una vía rápida. Eso es un vicio procedimiento... la única forma es o la vía sigue o la vía rápida se deja sin efecto, y lo devolvemos al formato de tramitación ordinaria.”

Por su parte, el exdiputado Jonathan Acuña manifestó:

“Sé que hay otra moción que pretende crear la figura de la suspensión de una vía rápida. Digo crear porque literalmente es eso, crearla. No existe la figura de la suspensión... Lo que sí que no podemos hacer (...) es inventar figuras que no están reglamentadas, como inventar normas nuevas ad hoc para efectos de los deseos de una Asamblea Legislativa”.

Estas manifestaciones, resultan relevantes porque demuestran que la naturaleza jurídica de la actuación fue expresamente advertida de previo y debatida en el propio Plenario.

Es pertinente señalar que en la misma sesión del 24 de febrero se planteó por parte de un grupo de diputaciones como alternativa para evitar una figura no contemplada por el reglamento, dejar sin efecto la aplicación del procedimiento abreviado y retornar el expediente al procedimiento ordinario. Dicha posibilidad fue discutida, pero no fue la opción finalmente adoptada, en cambio fue adoptada la decisión de mantener formalmente la aplicación del procedimiento abreviado y, simultáneamente, suspender su tramitación legislativa.

De esta forma, se creó una situación procedimental particularmente anómala, ya que no se continuó con la tramitación propia del procedimiento abreviado, tampoco se dejó sin efecto el acuerdo que sometió el expediente a dicho procedimiento y se procedió a suspender la tramitación legislativa hasta una fecha determinada.

Además, resulta relevante que, al defenderse la medida, se reconociera expresamente que el fundamento invocado no era una disposición reglamentaria, sino la costumbre parlamentaria, cuya prelación normativa es ciertamente inferior. Durante el debate la exdiputada Daniela Rojas, proponente del proyecto de ley manifestó:

“Don Jonathan, yo lo dije muy claramente, es por costumbre, no por Reglamento.”

Esta circunstancia plantea un problema de especial relevancia constitucional, si bien la costumbre parlamentaria puede desempeñar un papel en la interpretación y funcionamiento de la actividad legislativa. Pero por ello, no puede utilizarse para desplazar una regulación expresa ni para crear una modalidad procedimental contraria o incompatible con el sistema reglamentario aplicable.

Como se explicó previamente, si bien es cierto la costumbre parlamentaria es fuente de derecho, esta no puede ir en contra de los mandatos reglamentarios, sobre todo si existen fracciones minoritarias excluidas de los llamados “acuerdos políticos”, porque esto significa una violación al sistema democrático. El RAL es el marco jurídico bajo el cual opera la Asamblea Legislativa conforme al mandato constitucional, que garantiza un sistema de acuerdos de mayorías con respeto a los intereses y participación de las representaciones minoritarias, por lo que no puede ser singularmente derogado, aun y cuando se cuente con 38 votos o más para esto.

La existencia de una práctica desarrollada en el procedimiento ordinario no puede justificar, por sí sola, la creación de una figura equivalente dentro de un procedimiento especial cuando el Reglamento ha establecido expresamente un régimen diferenciado para este último.

B.4. La afectación sustancial del procedimiento legislativo.

Asimismo, estas diputaciones consultantes consideran que existe una afectación sustancial del procedimiento legislativo, ya que, permitir que una mayoría parlamentaria cree, para un expediente concreto tramitado mediante el

procedimiento abreviado que se encuentra absolutamente reglado, figuras procedimentales no previstas en el Reglamento y posteriormente determine de manera ad hoc su duración, terminación y forma de reanudación, compromete la exigencia de que las reglas del procedimiento legislativo sean conocidas de antemano y aplicables de forma cierta a las diputaciones que integran el órgano parlamentario.

La relevancia constitucional del vicio se acentúa al tratarse de un procedimiento abreviado, cuya propia naturaleza excepcional exige una sujeción particularmente rigurosa a las normas que lo regulan. La cuestión no consiste, entonces, en privilegiar la forma por la forma misma. Como ha señalado la Sala, el procedimiento legislativo no es un fin en sí mismo. Sin embargo, precisamente porque es el instrumento mediante el cual se expresa la voluntad popular en una democracia representativa, su flexibilización tiene límites. No puede la flexibilidad convertirse en una potestad para sustituir, caso por caso, la regulación preestablecida por decisiones procedimentales singulares.

La jurisprudencia constitucional ha sido clara al señalar que son sustanciales aquellos vicios que impiden o afectan la efectiva representación y participación de los sectores representados en la Asamblea Legislativa y aquellos que lesionan los principios básicos que rigen la actividad parlamentaria.

En el presente asunto, la creación de una figura procedimental ad hoc mediante la cual se alteró el desarrollo de un procedimiento especial previamente aprobado compromete directamente la exigencia de que el procedimiento legislativo sea una secuencia de actos preestablecidos y jurídicamente cognoscibles.

En consecuencia, en virtud de los argumentos anteriormente expuestos, se solicita a esta Sala Constitucional determinar si la aprobación de la moción de orden del 24 de febrero de 2026, mediante la cual se acordó “suspender la tramitación legislativa” del expediente legislativo N.º 24.290 hasta el 30 de abril de 2026 inclusive, sin dejar sin efecto la aplicación del procedimiento abreviado previamente acordado, y la posterior reanudación del conocimiento del expediente el 11 de agosto de 2026,

constituye, un vicio sustancial del procedimiento legislativo. Lo anterior, por cuanto dichas actuaciones, consideramos viciaron un procedimiento especial reglamentariamente preestablecido mediante la creación de una modalidad de tramitación no contemplada expresamente por el Reglamento de la Asamblea Legislativa, comprometiendo con ello los principios de seguridad jurídica, certeza y previsibilidad del procedimiento legislativo, así como el principio democrático y el respeto a la efectiva participación y oposición de las distintas representaciones parlamentarias, incluidas las minorías que integran la Asamblea Legislativa.

C. Violación del principio democrático y afectación de las facultades deliberativas, por el diseño del procedimiento abreviado.

El procedimiento abreviado se trata de una excepcionalidad de carácter instrumental, no existe para restringir derechos parlamentarios de las diputaciones, sino que las restricciones se justifican en cuanto sirven a la concentración y celeridad del proceso contenido en el expediente legislativo, ante el interés específico para el avance de un determinado proyecto de ley. Siendo esta su naturaleza instrumental se entiende que la excepción debe de guardar una relación temporal y funcional con la finalidad que la justifica.

Al respecto la sentencia N° 2012-004621 de la Sala Constitucional establece que un procedimiento especial constituye una excepción a las reglas ordinarias y que, por esta razón su aplicación y observancia debe ser absolutamente rigurosa y estricta. Es decir, una vez establecido un procedimiento abreviado, la implementación de la excepcionalidad acordada debe ser estricta, teniendo como objeto de no apartarse del procedimiento.

Ahora bien, en el expediente que nos interesa, proyecto de ley N° 24.290, “Establecimiento de jornadas laborales excepcionales para casos determinados que sean excepcionales y muy calificados”, la integración de la Asamblea Legislativa que acordó la vía abreviada no concluyó el procedimiento en su propio periodo constitucional, por acuerdo de la propia integración.

Posterior a que se consumieran las catorce sesiones previstas para la discusión por el fondo de las mociones, el expediente legislativo ingresó en la etapa en la cual, según el procedimiento establecido, las mociones pendientes debían continuar siendo sometidas a votación sin discusión. Etapa que no fue concluida por la Asamblea Legislativa en el periodo 2022 – 2026.

En este sentido, como anteriormente se mencionó, el expediente legislativo hace constar que el 24 de febrero de 2026 el Plenario aprobó con 46 votos a favor y cinco en contra, suspender temporalmente el conocimiento del expediente hasta el 30 de abril de 2026 inclusive, fecha inmediatamente anterior al inicio del nuevo periodo constitucional. Por tanto, la misma integración de la Asamblea Legislativa que anteriormente consideró necesario aplicar un procedimiento excepcional de aceleración, en este caso el procedimiento abreviado, como una decisión política, no concluyó el trámite, mantuvo pendientes 1721 mociones y dejó a la siguiente integración de la Asamblea Legislativa la responsabilidad de adoptar las decisiones restantes.

Este hecho produce una ruptura especialmente relevante entre quienes decidieron abreviar el procedimiento y quienes deberán finalmente adoptar las decisiones pendiente bajo los efectos restrictivos de aquella abreviación. Esta discontinuidad política representativa dentro de un procedimiento excepcional no obedece además a una limitación temporal inevitable derivada del vencimiento del periodo constitucional, sino a una decisión adoptada por la propia integración legislativa que acordó inicialmente someter el expediente al procedimiento abreviado. En efecto, fue esa misma integración la que, mediante moción aprobada por el Plenario, decidió suspender temporalmente el conocimiento del expediente hasta el último día de su periodo constitucional.

Tal circunstancia introduce una tensión evidente entre la justificación misma de acudir a un procedimiento excepcional orientado a acelerar la tramitación legislativa, pues la integración estimó necesario restringir los tiempos y espacios ordinarios de deliberación y diferir voluntariamente la conclusión del trámite, que contradictoriamente consideró urgente, trasladando a siguiente integración

parlamentaria la aplicación de sus efectos más restrictivos, dejando pendiente precisamente la fase en la que ya no existe potestad deliberativa para discutir las mociones pendientes, que sumaban en total 1721.

En este sentido, la integración actual de la Asamblea Legislativa no recibió un expediente bajo condiciones ordinarias de estudio, debate y enmienda, con las preclusiones propias del avance ordinario de un procedimiento legislativo, sino con una restricción adicional derivada específicamente del procedimiento excepcional previamente aplicado, respecto de las mociones pendientes, el periodo reglamentariamente destinado a su discusión se encontraba totalmente consumido. Así, en consecuencia, respecto a las mociones pendientes, que representan más del noventa y siete por ciento del total de mociones presentadas, las nuevas diputaciones ingresaron en una etapa en la que les fue imposible defender enmiendas, debatir sobre el expediente, desarrollar públicamente las consecuencias o persuadir al pleno antes de una votación.

En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, para que la Asamblea Legislativa cumpla su función como punto de encuentro de las diversas expresiones e intereses representados democráticamente, cada uno de sus representantes debe contar con posibilidades efectivas de manifestar sus opiniones, defender sus planteamientos e intentar convencer al colegio acerca de la pertinencia de sus posiciones. Asimismo, ha señalado que los trámites legislativos acelerados que impidan una reflexión reposada y de calidad en la que sea posible expresar sus opiniones, contraponer estrategias y proponer alternativas, lesionan el principio democrático. Al respecto, la Sala Constitucional, mediante la resolución N° 03671 – 2026, del 22 de marzo de 2026 ha advertido lo siguiente:

Asimismo, este Tribunal ha entendido conforme lo determina el Derecho de la Constitución, que los trámites legislativos acelerados o impetuosos, que impidan una racionalidad reposada, de calidad y reflexión, para cuya producción es necesario poder expresar opiniones, contraponer estrategias y proponer alternativas, tal como lo garantiza el artículo 117 de la Constitución Política, son

también violatorios del principio democrático. (Sala Constitucional, Resolución N° 03671 – 2006 del 22 de marzo, 2006)

Ahora bien, otra particularidad del presente expediente radica en que esas posibilidades no fueron simplemente limitadas respecto de algunas diputaciones que participaron en la fase deliberativa, sino que una integración parlamentaria completa, recibió las mociones pendientes una vez consumado el espacio de deliberación previsto por el procedimiento abreviado, y, por consiguiente, únicamente con la posibilidad de decidir mediante un voto. Siendo esta limitación ajena al proceso ordinario y correspondiendo más bien a un proceso de vía rápida planteado por la integración anterior y dejado inconcluso por parte de la misma.

La circunstancia planteada obliga a distinguir nuevamente entre la continuidad ordinaria en el trámite del expediente y la continuidad automática de los efectos preclusivos derivados de un procedimiento excepcional. La primera permite conservar los actos que son válidamente realizados y continuar el conocimiento de un asunto pendiente; la segunda supone proyectar sobre una nueva representación política una restricción extraordinaria de facultades deliberativas que fue acordada por una integración anterior y que posteriormente suspendió el conocimiento del expediente, a pesar de que el procedimiento abreviado y la resolución de presidencia posterior, no contemplaba la posibilidad de una suspensión, tampoco lo hace el Reglamento de la Asamblea Legislativa, entendiendo la excepcionalidad del trámite y la urgencia implícita del mismo. Adicionalmente la implicación directa de esta suspensión, aprobada en la sesión ordinaria 74 del 24 de febrero de 2026, dejó como resultado, que intencionalmente la integración anterior no terminara de conocer un expediente que fue sometido a vía rápida por esa misma integración.

No se cuestiona, que las actuaciones válidamente realizadas durante el período constitucional anterior conserven sus efectos, ni se pretende que el cambio de integración legislativa provoque por sí mismo la reapertura general de las etapas precluidas. **El vicio constitucional se concentra específicamente en determinar si el principio de continuidad orgánica puede producir también el efecto de mantener precluidas, frente a una nueva integración parlamentaria,**

oportunidades de deliberación respecto de las decisiones que permanecen pendientes, cuando dicha preclusión no deriva de un procedimiento ordinario, sino de una excepción adoptada mediante mayoría calificada con la finalidad instrumental de acelerar la tramitación de un expediente legislativo, que no se concluyó en el seno de la integración legislativa que lo planteó inicialmente como un procedimiento abreviado.

La diferencia resulta constitucionalmente relevante porque el principio democrático no se satisface únicamente con la posibilidad formal de emitir un voto. Conforme ha señalado esta Sala, el procedimiento parlamentario debe permitir que los representantes democráticamente electos cuenten con posibilidades efectivas de manifestar sus opiniones, defender sus planteamientos e intentar persuadir al cuerpo colegiado, y los trámites acelerados que impidan una reflexión reposada, la confrontación de posiciones y la formación de alternativas que pueden lesionar este principio. En el presente caso, las diputaciones que ejercen como tales en el actual período constitucional conservan la potestad formal de votar las mociones pendientes, pero reciben un proceso excepcional agotado.

Esto adquiere una dimensión adicional al considerar que no fue la consumación inevitable del período constitucional la que impidió que la integración 2022 – 2026 concluyera el procedimiento abreviado, sino que fue esa misma integración la que, después de haber agotado el período de discusión mientras permanecían pendientes más de la mitad de las mociones presentadas, acordó suspender el conocimiento del expediente hasta el 30 de abril de 2026, pese a que el propio diseño reglamentario del procedimiento abreviado le confería una posición prioritaria dentro del orden del día del Plenario. En efecto, el artículo 197 del Reglamento de la Asamblea Legislativa dispone que todo proyecto al cual se le haya aprobado un procedimiento abreviado ocupará el primer lugar antes del capítulo de primeros y segundos debates y establece además que esa prioridad no se puede alterar en favor de un proyecto al que no se le aprobara la aplicación de dicho procedimiento.

Esta regla de prioridad permite advertir que la abreviación de un trámite legislativo no se limita a reducir plazos o restringir determinados espacios de deliberación, sino que impone también una concentración institucional de trámite, mediante la colocación preferente del expediente en la agenda legislativa, precisamente para favorecer su reconocimiento y resolución. De acuerdo con esto, la decisión de suspender voluntariamente el expediente adquiere relevancia, dado que la integración de la asamblea legislativa que acordó restringir extraordinariamente los espacios ordinarios de deliberación y enmienda, que contaba además con una regla destinada a asegurar la prioridad de su conocimiento, decidió no concluir un trámite durante su propio período constitucional y trasladó a la presente integración legislativa las decisiones sustantivas todavía pendientes..

No se trata únicamente de que el procedimiento abreviado haya quedado inconcluso al finalizar el periodo constitucional, sino de que la propia integración que acordó su aplicación decidió interrumpir el conocimiento prioritario que el reglamento vinculaba a ese procedimiento, manteniendo, sin embargo, incólumes para la siguiente integración sus efectos preclusivos y restrictivos.

De todo lo anteriormente expuesto se desprende que **la duda planteada no surge del cambio de la integración de la Asamblea Legislativa**, ni pretende atribuir a esto un efecto de caducidad, invalidez o apertura automática de las etapas válidamente concluidas durante el período constitucional anterior. **Tampoco se desconoce el principio de continuidad orgánica reconocido en la jurisprudencia constitucional.** La cuestión es más específica, pues al determinar el alcance de ese principio cuando lo que se proyectó sobre la nueva integración parlamentaria no es solamente la conservación de los actos realizados, **sino los efectos preclusivos de una restricción deliberativa extraordinaria derivada de un procedimiento excepcional y respecto de decisiones sustantivas que todavía permanecen pendientes.**

Esta particularidad adquiere relevancia porque las restricciones examinadas no constituyen consecuencias ordinarias e inevitables del avance del procedimiento legislativo. Derivan de una vía abreviada acordada mediante mayoría calificada para

concentrar y acelerar la tramitación de un expediente determinado. Sin embargo, la integración que adoptó esta decisión no concluyó el procedimiento, sino que, una vez agotado el periodo destinado a la discusión de las mociones permaneciendo pendientes 1721 mociones, como anteriormente se indicó, acordó interrumpir su conocimiento hasta el último día de su período constitucional, aun cuando el propio Reglamento confería al expediente una posición prioritaria dentro del orden del día.

El resultado fue que una nueva integración de la Asamblea Legislativa, surgida de un proceso electoral posterior y distinta de aquella que decidió la aplicación del procedimiento abreviado, recibió un conjunto significativo de decisiones sustantivas pendientes respecto de las cuales conserva la potestad formal de votar, pero no disponía de oportunidad alguna deliberación previa. Esta circunstancia debe valorarse a la luz de la jurisprudencia constitucional que ha vinculado el principio democrático no solamente con la adopción final de una decisión por mayoría, sino también con la existencia de posibilidades efectivas para que los representantes democráticamente electos manifiesten sus opiniones, confronten posiciones, defiendan sus planteamientos e intenten persuadir al órgano colegiado.

Sobre este particular, el problema constitucional trasciende la mera eficacia temporal de una regla de procedimiento, sino que se proyecta sobre la forma en la que se integra y se manifiesta la voluntad de un órgano representativo a una composición política ha sido renovada. **En este sentido corresponde determinar si resulta compatible con el principio democrático que una integración parlamentaria completa deba resolver sobre decisiones sustantivas aún pendientes bajo una preclusión deliberativa excepcional que nunca tuvo oportunidad de ejercer ni de consentir políticamente.**

Por estas razones, se albergan dudas fundadas respecto a que si la proyección automática sobre la integración legislativa 2026 – 2030 de los efectos preclusivos de un procedimiento abreviado acordado y desarrollado durante el periodo 2022 – 2026, respecto de mociones cuya decisión permanecía pendiente al concluir dicho período, resulta compatible con los principios democrático y representativo, con los derechos funcionales de las diputaciones y con las condiciones constitucionalmente

exigibles para la formación válida de la voluntad legislativa; o si por el contrario, esta circunstancia se configura en un vicio sustancial del procedimiento legislativo.

D. Vicio esencial del procedimiento por violación del artículo 164 de la Constitución Política

Las diputaciones consultantes, solicitamos respetuosamente a la Sala, evacue la duda de constitucionalidad relacionada con el trámite del expediente 24.290, en cuanto tuvo prevalencia sobre el expediente 25.258 **“ELECCIÓN DE NUEVE MAGISTRADOS (AS) SUPLENTE DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.”**, que de conformidad con el artículo 164 constitucional y la última jurisprudencia de este tribunal, se trata de un expediente con plazo constitucional, de conformidad con lo que se expondrá a continuación.

Mediante sentencia n.º 29344-2026, de las trece horas cuarenta y cinco minutos del treinta de julio de dos mil veintiséis, y notificada a la Asamblea Legislativa el pasado 28 de julio, la Sala Constitucional declaró con lugar un recurso de amparo contra la Asamblea Legislativa, dejando sin efecto todo acuerdo adoptado para devolver a la Corte Suprema de Justicia la nómina de candidaturas a las magistraturas suplentes de esa Cámara, y ordenó a la Presidencia de la Asamblea Legislativa que dispusiera lo correspondiente para que esa nómina fuera conocida por el Plenario **en la próxima oportunidad posible**. Con la notificación de esa resolución, la nómina remitida por la Corte Plena el 15 de octubre de 2025 quedó jurídicamente restituida al conocimiento del Plenario, sin que subsistiera acto alguno que impidiera su conocimiento.

A partir de esa notificación, toda sesión que celebrara el Plenario Legislativo estaba obligada a incorporar en su orden del día la elección de las magistraturas suplentes. Esa obligación no deriva únicamente de la orden jurisdiccional, sino del texto expreso del artículo 164 de la Constitución Política, cuya tercera oración dispone que, vacante un puesto de magistratura suplente, la elección recaerá en uno de los dos candidatos que proponga la Corte y **“se efectuará en la primera sesión**

ordinaria o extraordinaria que celebre la Asamblea Legislativa después de recibir la comunicación correspondiente”.

No cabe sostener que esa regla temporal sea ajena al caso por referirse a la vacante de un puesto singular. La propia sentencia n.º 29344-2026 resolvió el dimensionamiento de la elección aplicando a este procedimiento la proporción que esa misma oración establece: razonó que, siendo dieciocho las personas candidatas y disponiendo los artículos 164 constitucional y 62 de la Ley Orgánica del Poder Judicial la regla de dos candidatos por puesto a elegir, corresponde la elección de nueve magistraturas suplentes. Esa proporción no es incidental. El párrafo segundo del artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que la Asamblea Legislativa deberá escoger a los suplentes de entre las nóminas de cincuenta y de veinticuatro candidatos, en su caso, propuestas por la Corte: cincuenta para las veinticinco magistraturas suplentes que exige el artículo 164 constitucional, y veinticuatro para las doce que esa misma ley asigna a la Sala Constitucional. En ambos supuestos la relación es idéntica, de dos personas candidatas por plaza. Una nómina de dieciocho nombres para nueve plazas se ajusta, por tanto, exactamente a la proporción legal, y la exigencia de una lista de veinticuatro personas distintas solo tendría sentido si estuvieran en juego las doce magistraturas del elenco completo. Si la ratio de la tercera oración del artículo 164 rige para determinar cuántas plazas se eligen, también rige con igual fuerza para determinar cuándo debe efectuarse la elección. Una lectura que fragmentara la norma, tomando de ella la proporción y descartando el momento, carecería de sustento hermenéutico y vaciaría de contenido la única garantía temporal que el Constituyente previó para la integración de las Salas.

El deber tampoco temporal también se desarrolla en la ley. El párrafo primero del artículo 62 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que cumple con el mandato constitucional del 164, dispone que los doce magistrados suplentes de la Sala Constitucional serán nombrados por la Asamblea Legislativa en la segunda quincena del mes de octubre en que finalice el respectivo período, por cuatro años y en la forma que indica la Constitución Política. El ordenamiento fija así un

momento determinado para el ejercicio de la elección, de modo que no se está ante una atribución de ejercicio libre y disponibles para los diputados y diputadas, sino ante un deber calendarizado cuya inobservancia el propio legislador quiso evitar.

En este sentido, la regla del artículo 164 no admite excusa fundada en el régimen de convocatoria de las sesiones, sean ordinarias o extraordinarias. El artículo 118 de la Constitución Política dispone que en las sesiones extraordinarias no se conocerá de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria, **excepto** cuando se trate del nombramiento de funcionarios que corresponda hacer a la Asamblea. Precisamente por ello el artículo 164 se refiere a la primera sesión “ordinaria o extraordinaria”: el Constituyente quiso que, cualquiera que fuera el régimen de la sesión y quienquiera que controlara la agenda, el nombramiento pudiera y debiera realizarse. Es decir, no existe período alguno del año legislativo en que la Asamblea Legislativa esté impedida de cumplir ese deber.

Pese a ello, el Plenario Legislativo destinó a la tramitación del expediente n.º 24.290 a sesiones extraordinarias y ordinarias sucesivas, durante el primer período de sesiones ordinarias. Así, desde la notificación de la sentencia sobre la elección de las magistraturas suplentes y hasta el día de la votación en primer debate, transcurrieron 12 sesiones de Plenario sin conocer el asunto y sesionando extraordinariamente, para ver solo el proyecto de ley 24.290, cuestión que se agrava finalmente, con la aprobación de la moción del diputado Villalobos Umaña el día 29 de septiembre, que ordenó la devolución a comisión del expediente 25.258 **“ELECCIÓN DE NUEVE MAGISTRADOS (AS) SUPLENTES DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.”** en abierta desobediencia a la orden de la Sala Constitucional.

En este sentido, el 17 de setiembre de 2026 en la sesión extraordinaria n.º 30, dedicada íntegramente al conocimiento y votación de las mociones de fondo del expediente n.º 24.290 tramitadas por la vía del procedimiento abreviado, según consta en el acta de esa sesión, la Presidencia anunció que se había agotado el conocimiento de cuatro mil doscientas cuarenta y ocho mociones de ese expediente, de un total de cinco mil ciento veintinueve presentadas. En ninguna de

esas sesiones se incorporó el punto relativo a la elección de las magistraturas suplentes de la Sala Constitucional, ni siquiera a partir del momento de la notificación del voto en cuestión que sucedió el 11 de septiembre.

Este vicio fue reclamado oportunamente y consta en el acta. En esta misma sesión, el diputado Edgardo Vinicio Araya Sibaja solicitó la palabra por el orden antes de que concluyeran las votaciones, y la Presidencia dispuso concedérsela una vez finalizadas. Al hacer uso de ella, advirtió que lo que iba a plantear incidía directamente en la validez del procedimiento y que podía constituir un vicio por violación directa de la Constitución Política; invocó la orden contenida en el voto n.º 29344-2026 y la tercera oración del artículo 164 constitucional; y sostuvo que, recibida ya la comunicación correspondiente, no podían celebrarse esas sesiones extraordinarias, pues prevalecía la necesidad de sesionar extraordinariamente para el nombramiento de las magistraturas suplentes. Pidió expresamente que su advertencia quedara consignada en el acta para los efectos correspondientes. La Presidencia respondió que se trataba de un concepto jurídico indeterminado y que no compartía el criterio. El reclamo fue, por tanto, formulado dentro del procedimiento y expresamente desatendido por quien dirigía el debate, lo que excluye toda alegación de consentimiento o de convalidación del vicio.

Asimismo, el vicio que se denuncia no consiste en que la Asamblea Legislativa careciera de competencia para sesionar o para legislar mientras la elección estuviera pendiente. El artículo 164 constitucional no contiene una prohibición de esa índole, y quienes consultamos, no la invocamos. El vicio consiste en algo distinto y más preciso: el orden del día de las sesiones en que se tramitó el expediente consultado se conformó desplazando un punto de inclusión constitucionalmente obligatoria, de modo que una prioridad de origen reglamentario, creada por moción de orden y sostenida por una mayoría de dos tercios, **prevaleció sobre un mandato constitucional directo y sobre lo dispuesto en una sentencia de amparo firme**. El defecto es, por tanto, interno al procedimiento del expediente n.º 24.290 y afecta en consecuencia, la validez de las sesiones que constituyen su trámite y no la de un expediente ajeno.

El procedimiento abreviado del RAL es un instrumento de autorregulación parlamentaria subordinados en su integridad al Derecho de la Constitución, por lo que resulta indisponible para una mayoría parlamentaria la regla de prelación que fija el artículo 164 constitucional. A ello se suma que la jurisprudencia y los precedentes de la Sala Constitucional son vinculantes erga omnes, salvo para sí misma, conforme al artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, y que la eficacia de lo resuelto en amparo está garantizada por el artículo 71 de esa ley y por el artículo 153 de la Constitución Política. Una mayoría legislativa no dispone de título alguno para postergar, mediante el manejo de su agenda, el cumplimiento de un fallo que la vincula.

Debe subrayarse que la omisión no obedeció a una imposibilidad material de agenda, sino a una decisión sobre el uso del tiempo parlamentario. La Asamblea Legislativa no se limitó a disponer de sus sesiones ordinarias: multiplicó sus sesiones, celebrando además sesiones extraordinarias sucesivas, y las dedicó por entero, en parte única, al expediente consultado. Existió entonces, voluntad y capacidad de sesionar cuantas veces fuera necesario, lo que no hubo fue disposición de destinar una sola de esas sesiones a cumplir el mandato del artículo 164 constitucional y la orden del voto n.º 29344-2026. Más aún, al celebrar sesiones extraordinarias, la Asamblea Legislativa se situó exactamente en el supuesto que la norma constitucional contempla, pues el artículo 164 ordena que la elección se efectúe en la primera sesión ordinaria o extraordinaria que se celebre después de recibida la comunicación correspondiente. Cada una de esas sesiones extraordinarias era, por su propia configuración, una sesión en la que la elección debía haberse verificado y en todas ellas el punto fue sustituido por el expediente consultado.

Así las cosas, no encontramos frente a un de carácter esencial. La conformación del orden del día no es un aspecto adjetivo del procedimiento legislativo, debido a que determina qué asuntos ingresan al conocimiento del órgano deliberante y en qué orden, comunicando además a la ciudadanía el quehacer legislativo. Cuando el orden del día se emplea para desplazar un punto que la Constitución ordena

conocer de manera inmediata, quebranta los principios de legalidad e interdicción de la arbitrariedad, así como la eficacia de las resoluciones jurisdiccionales. Pero además, en este caso particular, establecer la prevalencia del conocimiento del proyecto consultado, sobre el conocimiento del expediente que garantiza la continuidad del funcionamiento de la Sala Constitucional, afecta directamente los derechos fundamentales de las personas, ante la imposibilidad de encontrar una tutela judicial efectiva, para hacer prevalecer sus derechos constitucionales y convencionales.

Dicho de otro modo, la magnitud del deber desatendido se aprecia mejor al considerar que la omisión no demora un nombramiento aislado, sino que inutiliza por completo el mecanismo constitucional de sustitución, afectando directamente la operación de la Sala Constitucional como garante de los derechos fundamentales de las personas.

El expediente consultado fue impulsado, precisamente, mientras subsistía la desintegración del Tribunal llamado a ejercer el control de constitucionalidad sobre él, desintegración imputable en exclusiva a la omisión de la Asamblea Legislativa. El derecho de las minorías parlamentarias a un control de constitucionalidad efectivo, resulta así comprometido.

Por lo expuesto, se solicita que esa Sala declare que la tramitación del expediente n.º 24.290 en las sesiones celebradas con posterioridad a la notificación de la sentencia n.º 29344-2026, sin incorporación del punto relativo a la elección de las magistraturas suplentes, configura un vicio esencial del procedimiento legislativo, y que se pronuncie expresamente sobre el deber de prelación que el artículo 164 de la Constitución Política impone al conocimiento del nombramiento de magistraturas suplentes en el Plenario Legislativo.

III.- CONSTITUCIONALIDAD POR EL FONDO:

A- Artículo 143 bis y 145 bis que se adiciona al Código de Trabajo: Jornadas

ordinarias diarias de 12 horas. Violación de las obligaciones asumidas por el Estado costarricense en el Convenio 1 de la OIT sobre las horas de trabajo en la industria y del principio de supremacía de los instrumentos internacionales de derechos humanos (artículos 7 y 48 de la Constitución Política)

El artículo 2 del proyecto de ley consultado adiciona los artículos 143 bis y 145 bis al Código de Trabajo. Mediante estas disposiciones se pretende autorizar una denominada “jornada excepcional ampliada” de hasta doce horas diarias para determinados casos que el proyecto califica como excepcionales y muy calificados.

Adicionalmente, el artículo 143 bis dispone que los requisitos de las empresas y los perfiles ocupacionales correspondientes deberán ser establecidos y actualizados mediante reglamento del Poder Ejecutivo, con sustento en criterios técnicos previos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que acrediten que se trata de trabajos cuyo funcionamiento continuo, por razón de la naturaleza misma de la labor, deba ser asegurado por equipos sucesivos y para los cuales resulte inaplicable y afectante el límite de ocho horas diarias. Para ello, el proyecto hace referencia expresa a los artículos 4, 5 y 6 del Convenio no. 1 de la Organización Internacional del Trabajo y al párrafo final del artículo 58 de la Constitución Política.

Por su parte, el artículo 145 bis establece las modalidades concretas de la jornada excepcional ampliada. Autoriza una jornada diurna de hasta 12 horas durante un máximo de cuatro días consecutivos; una jornada nocturna de hasta doce horas durante un máximo de tres días consecutivos; y una jornada mixta de hasta doce horas durante un máximo de cuatro días consecutivos.

Las suscritas diputadas y diputados consultantes estimamos que las normas citadas son contrarias al Derecho de la Constitución, por los siguientes motivos:

A.1 Violación del artículo 2 del Convenio No. 1 de la Organización Internacional del Trabajo “Sobre las Horas de Trabajo (Industria), en relación con los numerales 7, 48 y 58 de la Constitución Política

En Costa Rica la jornada ordinaria de trabajo, sus límites y excepciones se encuentran regulados en el artículo 58 de la Constitución Política, el cual dispone:

“Artículo 58.- La jornada ordinaria de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho a la semana. La jornada ordinaria de trabajo nocturno no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis a la semana. El trabajo en horas extraordinarias deberá ser remunerado con un cincuenta por ciento más de los sueldos o salarios estipulados. Sin embargo, estas disposiciones no se aplicarán en los casos de excepción muy calificados, que determine la ley.”

La limitación de las horas de diarias de trabajo es una conquista histórica y un derecho fundamental de las personas trabajadoras. En palabras de la Sala Constitucional: *“La regulación de la jornada máxima de trabajo constituye, como se sabe, una de las más preciadas conquistas del derecho laboral universal. Nuestro ordenamiento recoge y realza ese principio al punto de elevarlo a norma de rango constitucional (artículo 58), cuya aplicación es absolutamente irrenunciable (artículo 74).”* (Voto No. 835-98).

Considerando lo anterior, aunque el artículo 58 constitucional permite establecer excepciones, estas únicamente resultan admisibles cuando se trata de casos “muy calificados” determinados por la ley. En el caso de Costa Rica, a parte de la Ley, el Estado ostenta obligaciones internacionales que debe cumplir ante la aprobación de tratados internacionales. Además, conforme a la jurisprudencia reiterada de este tribunal, *“la protección derivada de los derechos humanos no está constreñida a los convenios y tratados formalmente ratificados por Costa Rica, convenciones, tratados o acuerdos, formalmente suscritos y aprobados conforme al trámite constitucional mismo, sino que se extiende a cualquier otro instrumento que tenga la naturaleza propia de la protección de los Derechos Humanos, aunque no esté formalmente suscrito ni aprobado conforme al trámite constitucional (sobre el tema ver sentencias números 2007-001682 de las 10:34 horas del 09 de febrero, 2007-*

03043 de las 14:54 horas del 07 de marzo y 2007-004276 de las 14:49 horas del 27 de marzo, todas del año 2007)” (voto 12242 – 2019)”

Sumado a lo *supra* indicado, esta Sala Constitucional ha reconocido los principios pro libertatis y pro homine. Según el primero, “los derechos fundamentales deben interpretarse extensivamente en todo aquello que los pueda favorecer y **restrictivamente en todo aquello que los limite**” (voto 2771-2003). Con base en el segundo, “el derecho debe **interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca al ser humano**, a su libertad y a sus derechos” (Voto 3173-1993). Asimismo, ha sostenido “que los **derechos fundamentales son progresivos**, pero nunca regresivos” (6727-2006).

Estos principios resultan relevantes para analizar una reforma legislativa que pretende ampliar la duración diaria de la jornada laboral. Cuando la Constitución reconoce como regla general una jornada máxima de ocho horas diurnas y seis nocturnas, y eleva dicha garantía al rango de derecho fundamental e irrenunciable, las excepciones deben interpretarse de forma restrictiva y de manera compatible con el estándar más favorable de protección de la persona trabajadora.

Ahora bien, dentro de los instrumentos internacionales que integran el ordenamiento jurídico costarricense ocupa un lugar fundamental el **Convenio número 1 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) Sobre las Horas de Trabajo**, el cual fue aprobado por la Asamblea Legislativa mediante la Ley No. 6711 del 20 de enero de 1982.

El artículo 2 este instrumento internacional establece:

“Artículo 2. En todas las empresas industriales públicas o privadas, o en sus dependencias, cualquiera que sea su naturaleza, con excepción de aquellas en que sólo estén empleados los miembros de una misma familia, la duración del trabajo del personal no podrá exceder de ocho horas por día

y de cuarenta y ocho por semana, salvo las excepciones previstas a continuación: (...)”

Por tanto, Costa Rica se encuentra vinculada por el límite constitucional previsto en el artículo 58 y por las obligaciones internacionales derivadas del Convenio no. 1 de la OIT. Es decir, que las excepciones que la persona legisladora establezca deben ser interpretadas en armonía con ambos cuerpos normativos y, particularmente, conforme al estándar que otorgue una protección más amplia a las personas trabajadoras.

En el proyecto de ley en discusión, el artículo 143 bis intenta vincular las denominadas jornadas excepcionales ampliadas con los artículos 4, 5 y 6 del Convenio no. 1 y, en ese sentido, dispone:

*Los requisitos que deberán cumplir las empresas que desarrollen dichas actividades, así como los perfiles ocupacionales de cada una de ellas, deberán ser **establecidos y actualizados en el reglamento** del Poder Ejecutivo emitido al efecto. Lo anterior, con apego y sustento en criterios técnicos emitidos de previo por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que acrediten que estos responden a trabajos cuyo funcionamiento continuo, por razón de la naturaleza misma de la labor, deba ser asegurado por equipos sucesivos para los cuales resulte inaplicable y afectante el límite de 8 hora diarias, en apego a los artículos 4,5 y 6 del Convenio 1, “Convenio sobre las horas del trabajo (industria) de 1919, de la Organización Internacional del Trabajo y lo dispuesto en el párrafo final del artículo 58 de la Constitución Política.*

No obstante, esta disposición roza lo que podríamos llamar como el derecho fundamental a la delimitación de la jornada a ocho horas diarias y seis nocturnas. En primer lugar, las categorías de actividades que el propio artículo 143 bis califica como casos de excepción muy calificados son formuladas en términos amplios.

Como se analizará en los acápite siguientes, esta amplitud no responde a las excepciones admitidas por el Convenio no. 1. Además, una definición excesivamente amplia de los casos habilitantes provoca que una jornada concebida como excepcional termine convirtiéndose, para sectores completos y de manera permanente, en una modalidad ordinaria de organización del trabajo.

En segundo lugar, el artículo 143 bis remite al reglamento del Poder Ejecutivo la determinación y actualización de los requisitos que deberán cumplir las empresas y los perfiles ocupacionales comprendidos en estas actividades, cuando el artículo 58 constitucional establece expresamente que los casos de excepción muy calificados deben ser determinados por la ley. Sin perjuicio del análisis específico sobre el principio de reserva de ley que se realizará posteriormente, la delimitación de los elementos determinantes de una excepción a un derecho fundamental no puede quedar supeditada a una norma reglamentaria.

Lo anterior, adquiere mayor relevancia a la luz de los principios pro libertatis y pro homine señalados previamente. Si las limitaciones a los derechos fundamentales deben interpretarse restrictivamente y debe preferirse la interpretación que otorgue una mayor protección a la persona, la excepción contenida en el artículo 58 constitucional no puede construirse de manera expansiva mediante categorías legales amplias que posteriormente sean concretadas o actualizadas por vía reglamentaria. Corresponde que sea la propia ley la que delimite con suficiente precisión los casos excepcionales.

En consecuencia, **resulta contrario al artículo 58 de la Constitución Política y al artículo 2 del Convenio no. 1 de la OIT la combinación de categorías legales amplias con la remisión al reglamento para establecer y actualizar los requisitos de las empresas y los perfiles ocupacionales al reducir la seguridad jurídica de las personas trabajadoras y crear una interpretación expansiva que convierte una modalidad de jornada que es excepcional en ordinaria.**

Además, resulta contrario al principio de progresividad de los derechos fundamentales. Si la legislación pretende introducir una excepción que permite ampliar la jornada diaria, la delimitación de sus beneficiarios, destinatarios y condiciones esenciales debería contar con garantías normativas especialmente robustas. Dejar elementos determinantes de esa delimitación a una regulación reglamentaria susceptible de modificación posterior disminuye el grado de protección y estabilidad normativa que posee la persona trabajadora frente a la extensión de su jornada.

Por otro lado, esta infracción al Convenio 1 de la OIT constituye también una violación del principio constitucional de supremacía de los instrumentos internacionales de derechos humanos, según lo establecido en los artículos 7 y 48 de la Constitución y la jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre la materia. Esto es así, debido a que en el ordenamiento jurídico costarricense los tratados internacionales sobre derechos humanos tienen supremacía sobre las leyes nacionales y el mismo rango y jerarquía que las normas constitucionales, e incluso, un rango superior, en tanto amplíen la protección a los derechos humanos contenida en la Norma Fundamental. Sobre el particular nuestro máximo Tribunal Constitucional ha sido contundente y explícito:

*“DE LOS PRINCIPIOS DERIVADOS DE LOS INSTRUMENTOS DE DERECHOS HUMANOS. En tratándose de instrumentos internacionales de Derechos Humanos vigentes en el país, la jurisprudencia constitucional ha señalado que no se aplica lo dispuesto por el artículo 7 de la Constitución Política, ya que el 48 siguiente contiene norma especial para los que se refieren a derechos humanos, otorgándoles una fuerza normativa del propio nivel constitucional, al punto que, ha reconocido también la jurisprudencia, **los instrumentos de derechos humanos vigentes en Costa Rica, tienen no solamente un valor similar a la Constitución Política, sino, que en la medida en que otorguen mayores derechos o garantías a las personas, priman por sobre la Constitución.**” (Voto N° 1319-97)*

*“La Constitución de 1949, según reforma operada por Ley No. 7128 de 18 de agosto de 1989, en el artículo 48 incorporó el derecho internacional de los derechos humanos al parámetro de constitucionalidad. **Incluso, en casos en que la norma internacional reconozca derechos fundamentales en forma más favorable que la propia Constitución, debe ser aplicada la norma internacional y no la interna.** Los derechos fundamentales se encuentran garantizados, en consecuencia, tanto por el derecho constitucional interno, como por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.” (Voto N° 2003-2771)*

A.2 Los criterios técnicos de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, confirman que las normas consultadas, especialmente las jornadas diarias de 12 horas, son incompatibles con el Convenio 1.

En caso de existir alguna duda sobre la correcta interpretación de los convenios de la OIT, lo procedente es acudir a los estudios y criterios técnicos de la CEACR, la cual es un órgano de la Organización Internacional del Trabajo integrado por personas expertas e independientes, encargado de analizar el cumplimiento de los Estados Parte respecto de los convenios y recomendaciones de la OIT, para lo cual desarrolla informes generales sobre diversas temáticas y emite criterios u observaciones específicos para cada uno de los países.

En este sentido, las conclusiones del estudio general sobre las jornadas de trabajo a nivel mundial *“Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro”* (2018) son pertinentes. En este estudio, la CEACR realizó una recopilación sobre observaciones formuladas a diversos países en relación con la aplicación de instrumentos internacionales como el Convenio no. 1 y la aplicación de excepciones a la jornada de trabajo de 8 horas diarias. Dentro de este análisis se revisó el caso de las jornadas excepcionales que consisten en *“semanas de trabajo comprimidas”*, que precisamente corresponde a la jornada *“ampliada”* que se pretende establecer

en el proyecto de ley consultado. Las conclusiones de este estudio general son contundentes y esclarecedoras:

*695. Los Convenios núms. 1 y 30 no hacen referencia específicamente a las semanas de trabajo comprimidas, aunque los límites normales que establecen se aplican a dichas modalidades. A este respecto, la Comisión ha recordado que pareciera que en muchos casos las semanas de trabajo comprimidas pueden ser incompatibles con las exigencias del Convenio núm. 1, del Convenio núm. 30, o de ambos, en particular debido al número de horas diarias que se trabajan habitualmente con arreglo a esas formas de organización del tiempo de trabajo. **Por ejemplo, el sistema de semana de trabajo comprimida, en el que dos equipos realizan turnos de 12 horas, es incompatible con los requisitos de los Convenios núms. 1 y 30, debido a que la jornada diaria de trabajo puede ser superior al límite de 9 y 10 horas, prescrito respectivamente.** (CEACR (2018). Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro. Estudio General Relativo a los Instrumentos sobre el Tiempo del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo 107ª reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, p. 271.)*

A manera de ejemplo de los casos recopilados en este estudio general, podemos citar el de las observaciones formuladas por la CEACR a Nicaragua en 2014 en relación con la pretensión de establecer vía negociación colectiva una jornada excepcional “ampliada” de cuatro días de trabajo con jornadas diarias de 11 horas 40 minutos y 4 días de descanso (4x4). Es decir, una jornada menos desfavorable para las personas trabajadoras que la propuesta en las normas consultadas. Sin embargo, el criterio de la CEACR fue contundente en relación con la necesidad de respetar los límites del Convenio 1:

“Artículo 2, b), del Convenio. Semana de trabajo comprimida. La Comisión recuerda su comentario anterior en el que solicitó al Gobierno que proporcionara información complementaria sobre la situación de una empresa

que desarrolla sus actividades sobre la base de la semana de trabajo comprimida (es decir, cuatro días consecutivos de trabajo con turnos de trabajo diarios de 11 horas y 40 minutos, seguidos por cuatro días de descanso), cuya legalidad fue examinada recientemente por la Suprema Corte. En su última memoria, el Gobierno hace referencia a dos decisiones de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la decisión núm. 1748 de 24 de octubre de 2012 y la decisión núm. 1054 de 20 de junio de 2012, por las que se declaró la legalidad de los acuerdos por los que se establece que la jornada laboral sea de «cuatro por cuatro» o acuerdos de trabajo basados en la semana comprimida, siempre y cuando las jornadas laborales nunca excedan de 48 horas laborables a la semana. Más concretamente, la Corte Suprema reconoció la legalidad de jornadas mayores a ocho horas diarias siempre que la duración semanal no fuese mayor a 48 horas por semana, tomando en consideración la realidad económica y social del país, el beneficio generado a los trabajadores y los empleadores, así como el interés general del país. El Gobierno señala también que la decisión de la Corte se ha basado, al parecer, en el hecho de que el acuerdo se basa en un sistema de tiempo de trabajo «discontinuo» — en el sentido de los artículos 55 y 63 del Código del Trabajo — debido a que los trabajadores tienen derecho a 35 minutos de descanso. El Gobierno indica que tras la decisión de la Corte Suprema, tiene la intención de autorizar todo acuerdo similar que pueda concluirse entre empleadores y trabajadores. Al tomar nota de las explicaciones del Gobierno, **la Comisión se ve obligada a recordar que el Convenio establece un límite doble de ocho horas diarias y 48 semanales y que ese límite debe considerarse estrictamente como el límite máximo que no está sujeto a variación o a excepciones establecidas según la libre voluntad de las partes. La Comisión también desea referirse al párrafo 213 del Estudio General de 2005, Horas de trabajo, en el que llegó a la conclusión de que «la ordenación mediante semanas de trabajo concentradas en las que el trabajo durante los fines de semana se lleva a cabo por dos equipos en turnos de 12 horas, parece ser incompatible**

con las exigencias de los Convenios núms. 1 y 30, debido a que la jornada diaria de trabajo puede ser superior al límite de nueve y diez horas establecido en esos instrumentos». (...)” (CEACR. Solicitud directa individual sobre el Convenio núm. 1, Horas de Trabajo (industria), 1919. Nicaragua (ratificación 1934). Publicación: 2014.)

En el caso específico de Costa Rica, la CEACR también ha emitido diversos señalamientos en la línea de la incompatibilidad del proyecto de ley consultado con las obligaciones asumidas por nuestro país en el Convenio 1. En 1996 y 1997 dicho órgano técnico se refirió al entonces artículo 146 del Código de Trabajo¹ que permitía fijar jornadas extendidas en actividades de transportes, comunicaciones y en **“todas aquéllas cuyo trabajo fuere de índole especial o continua”**. Estas observaciones llevaron a que finalmente dicha norma fuera derogada por la Asamblea Legislativa mediante la Ley No. 7679 del 17 de julio de 1997, por violentar las reglas establecidas en el Convenio no.1. En este caso, la CEACR concluyó lo siguiente:

La Comisión toma nota de las observaciones comunicadas por el Gobierno en junio de 1995 y de la memoria recibida en octubre de 1995 en relación con los comentarios formulados por la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum en representación del Sindicato Costarricense de Trabajadores del Transporte (SICOTRA). La organización de trabajadores, recordando los artículos 58 de la Constitución Política y 133-146 del Código de Trabajo, declara que dichas disposiciones no daban pleno efecto a las disposiciones del Convenio. Ante la ausencia de reglamentos adoptados en virtud del artículo 146 del Código de Trabajo, se podía exigir del trabajador jornadas de 12, 14,

¹ Artículo 146.- Los detalles de la aplicación de los artículos anteriores a las empresas de transportes, de comunicaciones y a todas aquéllas cuyo trabajo fuere de índole especial o continua, deberán ser determinados por el Reglamento de este Capítulo, en el cual se tomarán en cuenta las exigencias del servicio y el interés de patronos y trabajadores, que de previo serán oídos por la Secretaría de Trabajo y de Previsión Social.

16, 18 y hasta 20 horas diarias. Por su parte, el Gobierno reconoce que los tribunales justificaban que, como el reglamento requerido por el artículo 146 del Código de Trabajo no se había adoptado, se había considerado que mientras no se procediera a ello, todas las horas que se laboraban en los transportes por carretera correrían con idéntico salario, o sea que no se reconocían tampoco horas extraordinarias respecto a su pago. El Gobierno indica que los tribunales habían reconsiderado el criterio anterior, y convinieron en aceptar un tratamiento diferente a los trabajadores del transporte en concordancia con la normativa general. Los tribunales habían optado por aplicarle a los choferes los artículos 136 y 139 del Código de Trabajo que establecen ocho horas diarias como jornada ordinaria y el pago del 50 por ciento más del salario las que exceden de ese número. Además, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social – luego de haber celebrado consultas con las entidades de patronos y trabajadores- presentó, en marzo de 1995, a la Presidencia de la República un proyecto de ley derogatoria del artículo 146 del Código de Trabajo. En dicha presentación se reconoce que la aplicación del artículo 146 sirvió de base para que los tribunales laborales durante mucho tiempo obviaran los límites de jornada máxima previstos en el marco constitucional y se pronunciaron en contra del pago de horas extraordinarias en el sector del transporte. Se declara expresamente en la presentación mencionada que la derogatoria propuesta cumpliría también con una serie de observaciones que sobre esta materia ha emitido la Comisión. **La Comisión confía en que el Gobierno estará en condiciones de incluir, en su próxima memoria detallada, indicaciones sobre la aprobación de la ley derogatoria del artículo 146 del Código de Trabajo, de manera de poner a la brevedad posible su legislación y prácticas nacionales en conformidad con el Convenio.** (CEACR. Observación individual sobre el Convenio núm. 1, Horas de Trabajo (industria), 1919. Costa Rica (ratificación 1982). Publicación: 1996. CEACR. Observación individual sobre el Convenio núm. 1, Horas de Trabajo (industria), 1919. Costa Rica (ratificación 1982). Publicación: 1997).

La CEACR también se ha referido al menos en dos ocasiones a la imposibilidad jurídica de las jornadas diarias permanentes de 10 horas contempladas actualmente en el artículo 136 del Código de Trabajo y su incompatibilidad con las obligaciones asumidas por Costa Rica en el Convenio no. 1:

*El segundo párrafo del artículo 136 del Código de Trabajo desarrolla el precepto constitucional en los siguientes términos: sin embargo, en los trabajos que por su propia condición no sean insalubres ni peligrosos, podrá estipularse una jornada diurna de hasta 10 horas y una jornada mixta de hasta 8 horas, siempre que el trabajo semana no exceda de las 48 horas. **La Comisión advierte que, en virtud de la disposición antes mencionada del Convenio, el exceso de tiempo autorizado nunca podrá ser mayor a una hora diaria.***

La Comisión ruega al Gobierno se sirva indicar de qué manera se asegura que esta disposición sea respetada en la práctica. (CEACR. Observación individual sobre el Convenio núm. 1, Horas de Trabajo (industria), 1919. Costa Rica (ratificación 1982). Publicación: 1998).

*Artículo 2 del Convenio. Límite diario de las horas de trabajo. El artículo 2 del Convenio establece el principio general según el cual la jornada de trabajo no puede exceder de ocho horas por día y de 48 por semana. El apartado b) de esta disposición autoriza, en determinadas condiciones, que se sobrepase el límite de la duración diaria del trabajo en una hora en caso de distribución desigual en la semana. En este caso la duración del trabajo no puede exceder de nueve horas. **El artículo 136 del Código de Trabajo no está de conformidad con las disposiciones del Convenio en este punto, en la medida en la que prevé la posibilidad de fijar en diez horas la duración de las horas de trabajo efectuados de día** para los trabajos que no son insalubres ni peligrosos por naturaleza.” (CEACR. Solicitud directa individual sobre el Convenio núm. 1, Horas de Trabajo (industria), 1919. Costa Rica (ratificación 1982). Envío: 2005).*

Finalmente, resulta indispensable recordar los criterios que la CEACR ha emitido sobre versiones anteriores del proyecto de ley consultado, pero con contenidos similares. En estos criterios, la OIT ha reiterado la imposibilidad jurídica de establecer jornadas diarias permanentes de 12 horas, al analizar otros proyectos de ley que también proponían la concentración de las 48 horas semanales en jornadas ordinarias de 12 horas diarias durante cuatro días. Por ejemplo, en 2005 señaló:

*“El proyecto de ley (... de flexibilidad de jornada...), en la versión comunicada por la CTRN, **contiene ciertas disposiciones que podrían, si son adoptadas, ser contrarias al Convenio (en particular, la anualización del trabajo y la prolongación hasta 12 horas de la duración diaria del trabajo).** Al haber solicitado el Gobierno la opinión de la Organización Internacional del Trabajo sobre este proyecto, se le invita a comunicar una versión actualizada de este texto y se le ruega que tenga a la Comisión informada sobre todos los cambios relativos a los procesos de adaptación de este proyecto de ley.”* (CEACR. Solicitud directa individual sobre el Convenio núm. 1, Horas de Trabajo (industria), 1919. Costa Rica (ratificación 1982). Envío: 2005).

Por lo hasta aquí expuesto se evidencia que la denominada jornada excepcional ampliada del proyecto de ley en discusión constituye una jornada permanente que se pretende constituir como ordinaria, en violación al artículo 2 del Convenio no 1 de la OIT. Por lo tanto, resulta inconstitucional.

B.- Artículo 143 bis que se adiciona al Código de Trabajo —inciso primero-subincisos a), b), c), d)— jornadas diarias de 12 horas se aplican a amplísimos sectores productivos. Ausencia de justificación de excepciones “muy calificadas” e incumplimiento del principio de reserva de ley. (Violación de los artículos 58, 9 y 121.1 de la Constitución Política).

En línea con lo expuesto anteriormente, el artículo 143 bis del proyecto de ley consultado, introduce una reforma al Código de Trabajo para que se pueda implementar una jornada excepcional ampliada de doce horas diarias, tanto en

jornada diurna y nocturna. De acuerdo con lo que se establece en el artículo 143 bis, inciso primero, subincisos a), b), c), d), la jornada ampliada de doce horas se podría implementar en las siguientes actividades:

“a) Personas trabajadoras esenciales y estrictamente requeridas para el adecuado funcionamiento de procesos continuos e ininterrumpidos de veinticuatro horas de trabajo, por equipos sucesivos, para garantizar la operación productiva de la Manufactura tecnificada, siempre que estos procesos requieren maquinaria para su producción.

b) Personas trabajadoras esenciales y estrictamente requeridas para el adecuado funcionamiento de procesos continuos e ininterrumpidos de veinticuatro horas para garantizar la operación productiva en la industria de implementos médicos en ciencias de la vida humana y animal.

c) Personas trabajadoras esenciales y estrictamente requeridas para que laboren jornadas excepcionales ampliadas brindando servicios de apoyo que resultan necesarios para atender las actividades dispuestas en los incisos a) y b) del presente artículo

d) Personas trabajadoras esenciales y estrictamente requeridas para la operación de servicios corporativos a realizarse en diferentes zonas horarias geográficas y que por ello requieren de procesos continuos e ininterrumpidos de veinticuatro horas de labor para su adecuado funcionamiento.”

Consideramos que este artículo 143 bis párrafo primero del proyecto de ley consultado, es inconstitucional por vulnerar los artículos 58, 9 y 121.1 de la Constitución Política de Costa Rica por dos motivos:

1. **Inobservancia de la excepcionalidad cualificada:** Incumple el estándar de excepcionalidad muy calificada que exige el artículo 58 constitucional para autorizar la desaplicación de los límites a la jornada de trabajo.
2. **Vulneración de la reserva de ley y delegación indebida:** Trasgrede el principio de reserva de ley dispuesto en dicha norma constitucional, al

delegar en un órgano administrativo competencias constitucionales exclusivas y excluyentes del legislador.

A continuación, se expone el análisis detallado:

B.1 Sobre la excepcionalidad muy calificada que exige el artículo 58 de la Constitución Política para desaplicar los límites constitucionalmente fijados a las jornadas de trabajo.

El artículo 58 de la Constitución Política dispone lo siguiente:

*“**Artículo 58.-** La jornada ordinaria de trabajo diurno no podrá exceder de ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas a la semana. La jornada ordinaria de trabajo nocturno no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis a la semana. El trabajo en horas extraordinarias deberá ser remunerado con un cincuenta por ciento más de lo sueldos o salarios estipulados. **Sin embargo, estas disposiciones no se aplicarán en los casos de excepción muy calificados, que determine la ley.**”* (Énfasis se adiciona).

Del marco normativo expuesto se desprende que el artículo 58 de la Constitución Política no solo establece los límites de las jornadas de trabajo, fijándolos en ocho horas diarias y cuarenta y ocho semanales para la jornada ordinaria diurna y en seis horas diarias y treinta y seis semanales para la jornada ordinaria nocturna. Sino que consagra una remuneración diferenciada para el trabajo que se realice en horas extraordinarias, entendiendo por estas, aquellas horas laboradas por encima de dichos límites, a la vez que deja previsto que esos límites, **solo podrán desaplicarse en casos de excepción muy calificada que determine la ley.**

La disposición prevista en la frase final de este artículo reviste especial importancia para el objeto de esta consulta, puesto que, las actividades definidas en el artículo 143 bis del proyecto consultado en las que quedaría habilitado el uso de la jornada

ampliada de doce horas, no corresponden a ningún supuesto de “excepción muy calificada” como ordena el artículo 58 de la Constitución Política.

La palabra “excepción” implica que debe existir una razón objetiva, particular y suficientemente calificada que justifique apartarse del régimen ordinario. La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha interpretado que no basta con que el legislador identifique una actividad económica o un sector productivo y considere conveniente establecerle una jornada distinta. La excepción debe responder a circunstancias particulares que justifiquen apartarse del régimen constitucional ordinario de protección de la jornada laboral.

La excepción legislativa tal como lo define el proyecto de ley consultado es inconstitucional, por su amplitud, permanencia o falta de criterios suficientemente estrictos, deja de ser una excepción “muy calificada” y termina creando una jornada ordinaria paralela para determinados sectores económicos. Por lo que una habilitación formulada en términos excesivamente amplios podría desnaturalizar el carácter excepcional que el propio artículo 58 de la Constitución Política exige y convertir una excepción constitucionalmente permitida en una regla aplicable de manera general a determinados sectores de la actividad económica.

En el voto n.º 11882-2004², la Sala Constitucional explicó que el artículo 58 permite al legislador establecer un verdadero régimen de excepción, pero que este se encuentra condicionado por la naturaleza “muy calificada” de las situaciones que justifican apartarse de los límites constitucionales. Además, señaló que existe una reserva de ley, es decir, que las excepciones deben estar establecidas por una ley y no pueden quedar creadas simplemente mediante reglamentos o actos administrativos.

Inclusive la propia Procuraduría General de la República ha reconocido que el artículo 58 de la Constitución Política permite al legislador establecer excepciones, pero también ha señalado que las jornadas excepcionales tienen que mantenerse

2 Sentencia nº 11882 de Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de 27 de Octubre de 2004

dentro de límites y no pueden utilizarse para desnaturalizar la protección constitucional.³

El artículo 58 de nuestra Constitución Política debe interpretarse conjuntamente con el resto del régimen de derechos fundamentales. El artículo 56 constitucional dispone que el Estado debe impedir que las condiciones de trabajo menoscaben la libertad o la dignidad de la persona trabajadora y el artículo 50 protege el bienestar general y el derecho a un ambiente sano y equilibrado, mientras que el artículo 51 otorga protección especial a la familia.

Para empezar, el artículo 143 bis, inciso primero, subinciso a), del proyecto de ley permite la jornada ampliada de doce horas en las actividades de **manufactura tecnificada** que demande procesos productivos de maquinaria para su producción que por su naturaleza impliquen procesos continuos e ininterrumpidos de 24 horas.

Como se puede observar, esta disposición más que definir un trabajo, puesto de trabajo o actividad laboral particular o específica, hace referencia a todo un sector productivo, como lo es la manufactura tecnificada que utiliza procesos productivos de 24 horas continuas. Dado el desarrollo tecnológico con el que se cuenta hoy en día y el grado de interconexión que nuestro país tiene en el mercado global de producción, distribución y venta de productos y servicios tanto a nivel nacional como internacional, el supuesto contemplado en el citado artículo 143 bis, inciso a), resulta de tales dimensiones, que lejos de constituir las jornadas de trabajo establecidos en el artículo 58 de la Constitución Política, constituye un supuesto de alcance general que comprende dentro de su ámbito de aplicación a una enorme diversidad de actividades laborales o puestos de trabajo, quedando así el uso de la jornada ampliada de doce horas, habilitado en términos muy amplios, lo que implica desatender la exigencia de la excepcionalidad muy calificada que ordena el artículo 58 de la Constitución Política para obviar los límites de las jornadas de trabajo.

3 https://www.pgrweb.go.cr/DOCS/DICTAMENES/1/P/1/2020-2029/2020-2024/2024/16A78C.HTML?utm_source=chatgpt.com

Lo mismo sucede con el supuesto previsto en el artículo 143 bis, inciso primero, subinciso b). En este caso el proyecto de ley permite exceder los límites de las jornadas de trabajo que establece el artículo 58 de la Constitución Política, permitiendo el uso de la jornada ampliada de doce horas para todo el sector de **la industria de implementos médicos en ciencias de la vida humana y animal** que también utilicen procesos productivos de 24 horas continuas. Nótese que como ocurren con el primer supuesto antes analizado, aquí tampoco se definen actividades laborales específicas para el uso de la jornada ampliada de doce horas. La finalidad del proyecto de ley no es otra que el habilitar el uso de la jornada ampliada a una cantidad indeterminada de actividades productivas que demande el sector de la industria de implementos médicos tanto en ciencias de la vida humana como animal, quedando con ello violentada también la excepcionalidad muy calificada que exige el artículo 58 de la Constitución Política para poder obviar los límites diarios de la jornada tanto diurna como nocturna.

La excepcionalidad exigida por el artículo 58 no debería confundirse con la mera pertenencia a una determinada actividad económica. El hecho de que una industria opere continuamente y tenga procesos de 24 horas no significa que el trabajador tenga que laborar 12 horas continuas, hay que analizar que la continuidad productiva es una característica de la empresa, no necesariamente una circunstancia excepcional de cada trabajador, tendría que analizarse cuidadosamente para determinar si constituye una circunstancia suficientemente excepcional y calificada para desplazar los límites constitucionales.

Y por afinidad, lo expuesto en el párrafo trasanterior aplica con exactitud para el supuesto que recoge el artículo 143 bis, inciso primero, subinciso c) del proyecto de ley en el que se autoriza el uso de la jornada ampliada de doce horas brindando **servicios de apoyo que resultan necesarios para atender las actividades**

dispuestas en los incisos a) y b). Como se ve, en este supuesto se habla de “servicios”, lo que implica en sí mismo una indeterminación de los casos concretos en los que puede utilizarse la jornada de doce horas, por cuanto el término “servicios” es de alcance amplio y genérico, que comprende infinidad y variedad de trabajos o actividades específicas, quedando con ello burlada la exigencia de excepción muy calificada que ordena el artículo 58 de la Constitución Política para poder obviar los límites de las jornadas de trabajo en él establecidos.

Mucho más evidente y grosera resulta la violación del artículo 58 de la Constitución Política en el supuesto previsto en el subinciso c) artículo 143 bis del proyecto de ley. Y es que, en estos dos supuestos normativos, se utilizan conceptos indeterminados como lo son “servicios de apoyo” para dejar habilitado el uso de la jornada ampliada de doce horas en todas las actividades que puedan quedar comprendidas dentro del alcance indefinido de estos términos.

El término “servicios de apoyo” puede ser fácilmente usados a modo de “cajón de sastre” para meter y sacar de él actividades laborales de diversa índole según sean las necesidades que tenga el sector productivo o los requerimientos de cada empresa, en función de los distintos factores que inciden en la actividad productiva. Prácticamente cualquier actividad empresarial en los sectores del comercio o de los servicios y cualquier trabajo vinculado con estos sectores podrían quedar cubiertos por este amplísimo concepto: desde la persona miscelánea que atiende en una oficina o el mensajero que lleva la correspondencia del negocio, hasta el administrador de la empresa o el abogado que forma que labora un bufete.

En estos casos, resulta obvio que el término “servicios de apoyo” no son criterios para definir como excepción muy calificada ninguna actividad productiva en la que se justifique desapplicar los límites de las jornadas que establece el artículo 58 de la Constitución Política. El uso de estos términos para “delimitar” el ámbito de

aplicación de una jornada ampliada de doce horas, expresa una mala técnica legislativa que no cumple ni de lejos las exigencias que la Constitución Política establece para poder ampliar los límites de las jornadas de trabajo.

De hecho, los términos utilizados en las normas consultadas responden no a casos específicos y excepcionales como ordena la norma constitucional, sino a **ramas de actividad o sectores o subsectores enteros de la actividad productiva del país**, lo que claramente refleja una intencionalidad de generalizar únicamente por encontrarse vinculadas o prestar apoyo a otra actividad, sin que exista una justificación específica relacionada con las características particulares del trabajo que haga indispensable la aplicación de una jornada de doce horas, convirtiendo la excepción en regla.

Lo mismo se indica en el supuesto previsto subinciso d) artículo 143 bis del proyecto de ley, plantea una especial preocupación desde la perspectiva de la protección constitucional de las personas trabajadoras, en tanto pretende justificar la aplicación de una jornada excepcional ampliada a partir de la necesidad de mantener procesos corporativos continuos e ininterrumpidos durante veinticuatro horas debido a la operación en diferentes zonas horarias.

El principal cuestionamiento radica en que la continuidad de un determinado servicio durante las veinticuatro horas del día no implica, por sí misma, que las personas trabajadoras que participan en dicho servicio deban estar sujetas a jornadas de doce horas. La necesidad de garantizar la continuidad de una operación puede atenderse mediante diferentes mecanismos de organización del trabajo, incluyendo la distribución de trabajadores en distintos turnos, sin que necesariamente resulte indispensable ampliar la jornada individual más allá de los límites constitucionalmente establecidos.

Debería analizarse no solamente desde la perspectiva de la necesidad empresarial de garantizar la continuidad del servicio, sino también desde la perspectiva de si dicha necesidad constituye una circunstancia suficientemente excepcional, objetiva y calificada como para justificar la afectación de los límites constitucionales de jornada y, particularmente, si la ampliación de la jornada individual constituye realmente una medida indispensable para alcanzar dicha continuidad.

B.2 Las normas consultadas falsean y pretenden burlar el espíritu y la finalidad perseguida por el Poder Constituyente Originario.

A partir de los argumentos anteriormente expuestos sobre los vicios de inconstitucionalidad que presenta el artículo 143 bis, párrafo primero, del proyecto de ley, resulta de especial relevancia señalar que el Constituyente, al establecer el contenido del actual artículo 58 de la Constitución Política, no solo utilizó una formulación categórica destinada a proteger los límites constitucionales de la jornada laboral, sino que fue deliberadamente garantista al regular las excepciones a dichos límites. En efecto, la propia norma constitucional evidencia una voluntad inequívoca de que cualquier apartamiento de la jornada ordinaria constituya una verdadera excepción, sujeta a condiciones estrictas y a una justificación particularmente calificada.

Hay que agregar que cuando nos referimos al Constituyente, hacemos referencia en primer lugar al Constituyente del año 1943 que reformó la Constitución Política de 1871 para adicionarle el Capítulo de Garantías Sociales, en el que se incluye el reconocimiento de los derechos fundamentales relacionados con el trabajo, y entre ellos, el artículo relativo a las jornadas de trabajo, que en el texto original de la aquella Constitución reformada en el año 1943 por ley número 24 del 2 de julio de 1943, correspondía al ordinal 54. Pero también nos referimos al Constituyente del año 1949, que, redactando la Constitución Política vigente, decidió mantener prácticamente incólume todo el capítulo de las Garantías Sociales de la Constitución anterior, de manera que el actual artículo 58 en lo que a jornadas de

trabajo se refiere⁴, es una copia casi fiel y exacta del texto de aquel artículo 54 de la Constitución de 1871.

Esta pequeña reseña nos permite evidenciar que la fijación de los límites de las jornadas de trabajo a nivel constitucional y la protección especial que la Constitución Política de nuestro país ha dado a este elemento de las relaciones de trabajo, ha estado ideada y avalada por el Constituyente en dos ocasiones distintas y en ambas lo ha hecho bajo las mismas consideraciones de orden social y lo ha expresado en los mismos términos normativos.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta de particular relevancia destacar que la **exigencia de excepcionalidad muy calificada** que establece el artículo 58 de la Constitución Política para poder desaplicar los límites de las jornadas de trabajo en él previstos, solo la encontramos reiterada en el artículo 59 de la misma, norma que reconoce otro derecho fundamental de los trabajadores, como lo es el derecho a las vacaciones. Solo en los artículos 58 y 59 de la Constitución Política encontramos la frase de “**excepción muy calificada**” que determine la ley o el legislador. Y esto no es por simple coincidencia, sino por interés deliberado del Constituyente de establecer una protección reforzada en dos normas constitucionales que comparten el mismo sentido ontológico como lo es: tutelar al más alto nivel del ordenamiento jurídico el derecho al descanso, el derecho al ocio recreativo, el derecho a la vida en familia y el resguardo de la salud de los trabajadores, por cuanto se trata no solo de derechos fundamentales sino también de condiciones imprescindibles para

4 El artículo 54 de la Constitución Política de 1871 regulaba las jornadas de trabajo y las vacaciones. Su texto disponía lo siguiente: “Artículo 54: La jornada ordinaria de trabajo no podrá exceder de ocho horas en el día y de seis en la noche y de cuarenta y ocho horas por semana. El trabajo en horas extraordinarias deberá ser remunerado con un cincuenta por ciento más de lo sueldos o salarios estipulados. Sin embargo, estas disposiciones no se aplicarán en los casos de excepción muy calificados, que determine la ley. Todos los trabajadores manuales o intelectuales tendrán derecho a vacaciones cuyo monto no podrá ser fijado en una proporción no menor a dos semanas por cada cincuenta semanas de servicio continuo.”

^[1]En la anterior nota a pie de página hacemos ver que en la Constitución Política de 1781 el artículo 54 regulaba tanto los límites de las jornadas de trabajo como el derecho de vacaciones. El Constituyente de 1949 optó por regular los dos institutos en artículos separados, quedando la regulación de las jornadas en el artículo 58 y el derecho de vacaciones en el artículo 59.

garantizar una vida digna a todas aquellas personas que viven del trabajo remunerado.

Para poder asegurar los derechos antes mencionados, resulta imprescindible limitar los tiempos de trabajo, y en función de ello nuestro Constituyente optó por establecer en el texto mismo de la Constitución Política los límites precisos que deben tener las jornadas de trabajo. Y en función de ello, el Constituyente también estableció en el texto de la Constitución Política que solo en casos de **excepción muy calificada** que determine la ley se pueden obviar esos límites. Marcamos el acento en lo de **“muy calificada”**, porque entendemos que el uso de este lenguaje tan excepcional en el texto de nuestra Constitución Política habla de la intencionalidad que tuvo el Constituyente a la hora de establecer una protección reforzada a los límites de las jornadas de trabajo. Lo que el Constituyente ha exigido en la disposición del actual artículo 58 de la Constitución Política es que la excepción legal que llegue a permitir desaplicar los límites constitucionales que tienen las jornadas de trabajo, sea de tal grado que esa excepción solo proceda en **casos de excepcionalidad muy calificados**. Dicho de otra manera, no es entonces cualquier supuesto de excepción legal el que Constituyente ha autorizado para que el legislador ordinario pueda desaplicar los límites que la Constitución Política fija a las jornadas de trabajo, sino solo aquellos que revisten el grado de excepción **muy calificada**.

Es entonces lógico entender que el legislador ordinario a la hora de delimitar en la ley las excepciones que pueden tener esos límites constitucionales de las jornadas de trabajo, debe atender también esa intencionalidad del Constituyente y, en consecuencia, debe ser muy riguroso a la hora de definir cuáles son los supuestos legales que permiten obviar esos límites que la Constitución Política define para las jornadas de trabajo.

B.2.Imposibilidad de constatar la existencia de excepciones “muy calificadas”. Falta absoluta de una justificación o fundamentación que explique las razones por las cuales se incluyen las excepciones contenidas

en el proyecto de ley.

Además de la necesidad de concreción y claridad en la delimitación de los casos específicos de excepción, el cumplimiento del requisito constitucional dispuesto en el artículo 58 *in fine* de la Carta Magna exige que los casos de excepción incluidos en las normas consultadas **se encuentren debidamente justificados y motivados.**

La única manera de constatar que un caso de excepción a los límites de la jornada ordinaria de trabajo es realmente “*muy calificado*”, como exige el artículo 58 de la Constitución Política, es que exista una fundamentación clara que explique las razones por las cuales una jornada de trabajo que supere esos límites es un caso excepcional muy calificado que amerita ese tratamiento diferenciado. No solo debe demostrarse la excepcionalidad de cada actividad laboral a la que se le pretende aplicar las jornadas “ampliadas” de 12 horas. Además, debe explicarse y justificarse esta actividad específica constituye un caso muy calificado.

Las justificaciones esgrimidas son generales y genéricas. Se centran en argumentos económicos como la mayor “competitividad” de las empresas o la facilidad de “atracción de inversiones”, como consecuencia del “ahorro” que representaría para el sector patronal exonerarse del pago de horas extras a las personas trabajadoras que laboran en jornada extraordinaria. No obstante, la realidad es que estos argumentos son aplicables a cualquier sector productivo o actividad económica (cualquier deterioro de los derechos laborales, puede ser concebido como un “ahorro” patronal). No se desarrolla ni se explica ningún factor que realmente demuestre una excepcionalidad muy calificada.

Tampoco es un factor determinante que esta excepción se aplique a actividades empresariales que tienen operaciones continuas durante las 24 horas del día.

Actualmente existen muchas empresas que operan con estas condiciones en el país y atienden la necesidad de operación continua las 24 horas del día con tres turnos de trabajo, sin necesidad de romper los límites de las horas de trabajo establecidos en la Constitución Política. **En ninguna parte del expediente legislativo consultado se explican las razones por las cuales no es posible seguir supliendo las necesidades de operación continua de estas empresas sin violentar los derechos de las personas trabajadoras.**

Por otra parte, la justificación de una excepción “muy calificada” en un caso como el que nos ocupa, donde está en juego el derecho fundamental a la jornada de trabajo de 8 horas, debe incluir la consideración de los impactos de esta medida para las personas trabajadoras y sus familias. Sin embargo, estos aspectos también se encuentran ausentes en el caso de las normas consultadas.

B.3 Sobre la reserva de ley que exige el artículo 58 de la Constitución Política para que el legislador ordinario determine las excepciones muy calificadas que permiten desaplicar los límites que la Constitución fija a las jornadas de trabajo.

El otro vicio de inconstitucionalidad que encontramos en el artículo 143 bis del proyecto de ley que se somete a consulta tiene que ver con la inobservancia del principio de reserva de ley que establece el artículo 58 de la Constitución Política a la hora de establecer que los límites de las jornadas de trabajo solo podrán desaplicarse **en los casos de excepción muy calificados, que determine la ley.**

Significa que existen determinadas materias que, por su importancia constitucional, **deben ser reguladas directamente por una ley aprobada por la Asamblea Legislativa** y no pueden quedar entregadas libremente a un reglamento, decreto o decisión de una autoridad administrativa.

La reserva de ley que establece el artículo 58 de la Constitución Política exige al legislador definir con claridad y exactitud los casos de excepción muy calificada que permiten obviar los límites constitucionales que tienen las jornadas de trabajo, y tal exigencia conlleva el deber ineludible que tiene el legislador de definir en la norma legal todos los elementos esenciales y necesarios que delimitan los supuestos de excepción en los que se autoriza una jornada de trabajo ampliada que rebasa los límites que la Constitución Política define con exactitud para las jornadas de trabajo.

El artículo 143 bis en el último párrafo del inciso 1), indica que los requisitos deberán ser establecidos por el reglamento del Poder Ejecutivo emitido al efecto, con apego al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, esto es relevante porque la remisión al reglamento del Poder Ejecutivo para establecer y actualizar los perfiles ocupacionales y los requisitos aplicables a las empresas genera una posible afectación al principio de reserva de ley, en tanto permite que aspectos sustantivos relacionados con la determinación de las personas trabajadoras sujetas al régimen excepcional sean definidos posteriormente mediante una disposición reglamentaria. Si la excepción constitucional debe ser “muy calificada” y determinada por ley, no debería quedar abierta la posibilidad de que su ámbito subjetivo se amplíe posteriormente mediante simples modificaciones reglamentarias.

Cuando el artículo 58 de la Constitución Política dispone que la delimitación de los casos de excepción muy calificada en los que se pueden desaplicar los límites constitucionales de las jornadas de trabajo se haga mediante ley formal, ordena con ello que esa delimitación sea completa y definitiva. Esto es, que la disposición prevista en norma legal sea lo suficientemente completa para delimitar por ella misma el supuesto de excepción muy calificada en el cual quedará legalmente permitido obviar los límites de las jornadas de trabajo que fija la Constitución Política.

Si la delimitación del supuesto de excepción que estipula la norma legal es impreciso, ambiguo o incompleto, a tal grado que se requiere del aporte de un elemento exógeno para que la delimitación pueda tenerse completamente acabada, lo que implica que la reserva de ley que ordena el artículo 58 de la Constitución Política queda falseada y con ello burlado también el régimen de excepción muy calificada que el mismo artículo exige para poder desaplicar los límites de las jornadas que en él se fijan.

**C.- Artículo 145 bis que se adiciona al Código de Trabajo (incisos a.1 y a.2):
Jornadas diarias nocturnas de 12 horas, iguales a las diurnas. Violación del
artículo 7, inciso g) del Protocolo Adicional a la Convención Americana de
Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y
Culturales, en relación con los artículos 7 y 48 de la Constitución Política, así
como del artículo 58 de la Constitución Política y de los principios
constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.**

El artículo 145 bis que se pretende adicionar al Código de Trabajo, mediante el artículo 2 del proyecto de ley consultado, establece una jornada ordinaria diaria de trabajo nocturno de 12 horas, con igual duración de horas que la jornada ordinaria diaria de trabajo diurno que dicha norma autoriza (igualmente de 12 horas). Dice el citado artículo 145 bis en su inciso a), sobre las “modalidades de jornada excepcional ampliada” que se pretende crear por medio del proyecto de ley consultado:

“Artículo 145 Bis.-

(...)

a) Modalidades de jornada excepcional ampliada:

1. *Jornada excepcional ampliada diurna: podrá ser de hasta doce horas con un máximo de cuatro días consecutivos de trabajo y tres días completos y consecutivos libres a la semana laboral.*

2. *Jornada excepcional ampliada nocturna: podrá ser de hasta doce horas con un máximo de tres días consecutivos de trabajo y cuatro días completos y consecutivos libres a la semana laboral. (...)*”

En relación con estas disposiciones, las y los diputados consultantes albergamos serias dudas sobre su constitucionalidad, por las razones que se explicarán a continuación:

C.1 Violación del artículo 7, inciso g) del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), en relación con los artículos 7 y 48 de la Constitución Política.

La fijación de jornadas diarias de 12 horas de trabajo nocturno con la misma duración que las jornadas diarias de trabajo diurno (12 horas igualmente), tal como se pretende en las normas consultadas, es incompatible con la obligación asumida por el Estado costarricense en el numeral 7, inciso g), del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido también como “Protocolo de San Salvador”, el cual es un instrumento internacional de derechos humanos vigente en Costa Rica, aprobado por la Asamblea Legislativa, mediante la Ley N° 7907 del 3 de setiembre de 1999. El texto de esta disposición convencional con rango superior a la ley, en lo que interesa, dispone:

Artículo 7

Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo.

*Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual **dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales**, de manera particular:*

(...)

*g) La limitación razonable de las horas de trabajo, **tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos; (...)***

Como puede observarse con total claridad, en el artículo 7 del Protocolo de San Salvador el Estado costarricense adquirió la obligación de “**garantizar**” en su legislación nacional una serie de condiciones mínimas “justas, equitativas y satisfactorias” de las que debe gozar toda persona como parte del derecho al trabajo. Dentro de estas condiciones mínimas que Costa Rica se obligó a garantizar, se encuentra la “**limitación razonable**” de las horas de trabajo “**tanto diarias como semanales**”. Además, se estableció que las jornadas de trabajo deben ser “**de menor duración, cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos**”.

Cabe destacar que la norma convencional analizada es clara en señalar que la obligación de establecer una limitación razonable de las horas de trabajo rige tanto para las jornadas de trabajo diarias como para las jornadas de trabajo semanales. Es decir, en la legislación interna se debe establecer una doble limitación: limitar la duración de la jornada de trabajo diaria y limitar también la duración de la jornada de trabajo semanal. Aunque el Protocolo de San Salvador no entra a definir la cantidad de horas que deben durar estas jornadas, fija dos límites o condiciones mínimas que deben respetarse: 1) que la duración de la jornada de trabajo diaria y semanal sea limitada de manera “razonable”; y 2) que en los trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos las jornadas de trabajo “**serán de menor duración**”.

Estas condiciones mínimas son concordantes con los límites fijados en Costa Rica por la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 en el artículo 58 de la Carta Magna: una jornada ordinaria de trabajo diurno de 8 horas diarias y 48 horas por semana y una jornada ordinaria de trabajo nocturno de duración menor: 6 horas diarias y 36 horas semanales.

Ahora bien, con la aprobación del Protocolo de San Salvador en 1999, el Estado costarricense asumió como obligación un compromiso que estaba implícito en el artículo 58 de la Constitución Política pero que, a partir de la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de este instrumento internacional de derechos humanos, se consolidó o se enunció de forma más clara y explícita: **en todo caso las jornadas diarias y semanales de trabajo nocturno deben ser de menor duración que las jornadas de trabajo diurno.**

Esta obligación adicional establecida en el artículo 7, inciso g), del Protocolo de San Salvador que complementa o amplía la protección del derecho de toda persona trabajadora a jornadas de trabajo limitadas razonablemente, contenido en el artículo 58 de la Constitución Política, implica que, cualquier jornada excepcional que se fije, además de respetar los parámetros establecidos en dicha norma constitucional, debe garantizar que la duración de la jornada diaria y semanal de trabajo nocturno **será menor** que la duración de la jornada de trabajo diurno.

Es evidente que esta obligación convencional no es cumplida ni respetada por la norma consultada. El artículo 145 bis que se pretende adicionar al Código de Trabajo establece una jornada “ampliada” nocturna de 12 horas y una jornada “ampliada” diurna de 12 horas (incisos 2.1 y 2.2). Es decir, la jornada diaria “ampliada” de trabajo nocturno tiene la misma duración que la jornada de trabajo diurno: ambas duran 12 horas. Por ende, se desconoce la obligación de garantizar que la jornada diaria de trabajo nocturno tenga una duración menor.

C.2 Violación del artículo 58 de la Constitución Política y de los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad por la fijación de jornadas diarias trabajo nocturno de 12 horas.

El artículo 145 bis que se pretende adicionar al Código de Trabajo mediante el proyecto de ley consultado habilita jornadas diarias ordinarias “ampliadas” de trabajo nocturno de hasta 12 horas de duración (inciso a.2). Es decir, se busca autorizar una jornada ordinaria de trabajo nocturno que **duplica o aumenta en un**

100% la duración de la jornada ordinaria de trabajo nocturno permitida en el artículo 58 de la Constitución Política.

Como se sabe, esta norma constitucional dispone que *“la jornada ordinaria de trabajo **nocturno no podrá exceder de seis horas diarias y treinta y seis a la semana**”*.

En este sentido, la pretensión de crear una jornada ordinaria de trabajo nocturno de 12 horas de duración, sobrepasando en un 100% el límite de 6 horas fijado en la norma constitucional, sería una medida **irrazonable y desproporcionada**, que prácticamente vaciaría de contenido y dejaría sin efecto la regulación establecida en el artículo 58 de la Constitución Política sobre la jornada nocturna.

Si bien esta norma constitucional admite la posibilidad de que, por medio de la ley, se establezcan jornadas excepcionales “en casos de excepción muy calificados”, tales excepciones no pueden carecer de limitaciones ni establecer jornadas tan largas y extendidas, que lleven a desconocer y a desvirtuar los fines que motivaron a la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 a limitar en la norma constitucional la duración de las jornadas de trabajo para proteger los derechos de las personas trabajadoras.

En el presente caso, la excepción que se pretende establecer -jornadas ordinarias nocturnas de 12 horas de duración- resultaría absolutamente desproporcionada ya que desvirtuaría por completo los fines de protección a las personas trabajadoras que motivaron al Poder Constituyente Originario a establecer una jornada ordinaria nocturna de menor duración que la diurna y a limitarla a 6 horas. Como consecuencia, devendría en una medida absolutamente contraria al principio constitucional de razonabilidad. De seguido, se desarrollan las razones de este planteamiento.

La Sala Constitucional reiterados pronunciamientos a expuesto los alcances de la razonabilidad y proporcionalidad como parámetro de constitucionalidad. En la sentencia No. 1739-92 de las 11:45 hrs. del 1° de julio de 1992, la Sala estimó que: “(...) cuando de restricción de determinados derechos fundamentales se trata, el principio de proporcionalidad impone el deber que dicha limitación se encuentre justificada por una razón de peso suficiente para legitimar su contradicción con el principio general de igualdad. Un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: debe ser necesario, idóneo y proporcional. (...)”

Por lo que para que una medida sea **razonable**, especialmente cuando implica la limitación o afectación de derechos fundamentales, debe demostrarse que dicha medida es **necesaria, idónea y proporcional** para satisfacer un fin público. Nuestro Tribunal Constitucional ha explicado los alcances de estos criterios de la siguiente manera:

“(...) Un acto limitativo de derechos es razonable cuando cumple con una triple condición: debe ser necesario, idóneo y proporcional. **La necesidad** de una medida hace directa referencia a la existencia de una base fáctica que haga preciso proteger algún bien o conjunto de bienes de la colectividad - o de un determinado grupo - mediante la adopción de una medida de diferenciación. Es decir, que si dicha actuación no es realizada, importantes intereses públicos van a ser lesionados. Si la limitación no es necesaria, tampoco podrá ser considerada como razonable, y por ende constitucionalmente válida. **La idoneidad**, por su parte, importa un juicio referente a si el tipo de restricción a ser adoptado cumple o no con la finalidad de satisfacer la necesidad detectada. La inidoneidad de la medida nos indicaría que pueden existir otros mecanismos que en mejor manera solucionen la necesidad existente, pudiendo algunos de ellos cumplir con la finalidad propuesta sin restringir el disfrute del derecho en cuestión. Por su parte, **la proporcionalidad** nos remite a un juicio de necesaria comparación entre la finalidad perseguida por el acto y el tipo de restricción que se impone o pretende imponer, **de manera que la limitación no sea de entidad marcadamente superior al beneficio que con ella**

se pretende obtener en beneficio de la colectividad. De los dos últimos elementos, podría decirse que el primero se basa en un juicio cualitativo, en cuanto que el segundo parte de una comparación cuantitativa de los dos objetos analizados (...)” (Voto No. 8858-98)

En el caso que nos ocupa la pretensión de habilitar jornadas excepcionales “ampliadas” de 12 horas nocturnas responde a objetivos económicos. Tal como se desprende de la exposición de motivos del proyecto de ley 24.290 sus proponentes buscan reducir los costos de producción de las empresas mediante la reducción del pago de horas extras, con la finalidad de mejorar su “competitividad” y favorecer la “atracción de inversiones”.

A su vez, la limitación de la duración de la jornada ordinaria de trabajo nocturno a 6 horas con una duración menor a la jornada diurna, establecida por la Asamblea Constituyente en el artículo 58 de la Carta Magna, responde a una serie de consideraciones y preocupaciones sobre el impacto del trabajo nocturno en la salud física y mental de las personas trabajadoras. Es un hecho público y notorio que los seres humanos necesitan dormir en la noche para garantizarse el descanso requerido para una vida saludable. En cambio, *“el trabajo nocturno exige que los trabajadores vayan en contra de su reloj biológico, eso es, que permanezcan despiertos, alerta y productivos durante el período en que la tendencia al endormecimiento de los seres humanos es más fuerte”*. (OIT. CEACR (2018). Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro, p. 152)

Igualmente responde a preocupaciones por las condiciones de seguridad que conlleva el trabajo nocturno, en relación, por ejemplo, con las condiciones de traslado al centro de trabajo a altas horas de la noche. También se toma en cuenta el impacto que el trabajo nocturno puede tener sobre la vida familiar de las personas trabajadoras.

Todas estas consideraciones son ignoradas o relegadas a un segundo plano por el proyecto de ley consultado al fijar una jornada ordinaria nocturna de 12 horas. Se le da preeminencia al objetivo económico de abaratar el empleo mediante la reducción o eliminación del pago de las horas extra, sacrificando las consideraciones que aconsejan limitar el trabajo nocturno para proteger la salud física y mental, la seguridad y la vida familiar de las personas trabajadoras.

Pero la ruptura del límite fijado en el artículo 58 de la Constitución Política sobre la duración de la jornada diaria de trabajo nocturno es total. Se pretende duplicar el límite máximo establecido por el Constituyente Originario, fijando una jornada ordinaria de 12 horas que incluso resulta excesiva para el trabajo diurno y eliminando la previsión constitucional que fijó una duración menor para la jornada de trabajo nocturno en relación con la jornada de trabajo diurno. Así las cosas, en vez de una “ampliación excepcional” de la jornada de trabajo nocturno, nos encontraríamos ante una ruptura total del límite para la jornada diaria establecido en el artículo 58 de la Carta Magna. La extensión excesiva de la duración de la jornada nocturna implica una regresión a los tiempos en los que no existía ninguna regulación de la duración de la jornada de trabajo y tampoco existían los derechos laborales.

De ahí la ausencia de proporcionalidad de esta medida. Pueden discutirse casos verdaderamente excepcionales en los que plantee la extensión de la jornada nocturna sobrepasando el límite de 6 horas fijado en la Constitución Política, pero esa extensión no puede llevarse al extremo de fijar jornadas excesivas y extenuantes que pulverizan ese límite y que incluso ignoran los límites de la salud y la resistencia física y mental del ser humano.

Ahora bien, desde el punto de vista estrictamente jurídico, ¿bajo qué parámetros es posible afirmar que las jornadas de trabajo nocturno de 12 horas son excesivas y desproporcionadas? La forma más directa de responder esta pregunta es acudir a los **instrumentos internacionales de derechos humanos que regulan la**

materia: el Convenio sobre el Trabajo Nocturno de la Organización Internacional del Trabajo, No. 171 de 1990 y su Recomendación sobre el Trabajo Nocturno, No. 178 del mismo año.

Si bien el Convenio 171 y la Recomendación 178 de la OIT no han sido ratificados por Costa Rica, en tanto se trata de instrumentos internacionales de derechos humanos, ambos tienen vigencia y aplicación en nuestro país, según lo ha establecido reiteradamente la jurisprudencia de la Sala Constitucional:

“En este aspecto hay que rescatar la referencia específica que hoy la Constitución hace de los **"instrumentos internacionales"**, significando que no solamente convenciones, tratados o acuerdos, formalmente suscritos y aprobados conforme al trámite constitucional mismo (tal el caso que ahora nos ocupa), sino **cualquier otro instrumento de tenga la naturaleza propia de la protección de los Derechos Humanos, aunque no haya sufrido ese trámite, tiene vigencia y es aplicable en el país.** (Voto No. 2000-9685).

Así las cosas, un punto de partida fundamental para este análisis es lo dispuesto en los artículos 3 y 8 del Convenio 171 de la OIT. El primero establece que: “se deberán adoptar en beneficio de los trabajadores nocturnos las medidas específicas requeridas por la naturaleza del trabajo nocturno, que comprenderán, como mínimo, las mencionadas en los artículos 4 a 10, **a fin de proteger su salud, ayudarles a cumplir con sus responsabilidades familiares y sociales, proporcionarles posibilidades de mejoras en su carrera y compensarles adecuadamente. Tales medidas deberán también tomarse en el ámbito de la seguridad y de la protección de la maternidad,** en favor de todos los trabajadores que realizan un trabajo nocturno. (...)”

A su vez, el artículo 8 dispone que: *“la compensación a los trabajadores nocturnos en materia de duración de trabajo, remuneración o beneficios similares **deberá reconocer la naturaleza del trabajo nocturno.**”* Lo anterior significa que cualquier

regulación sobre la duración del trabajo nocturno debe tomar en cuenta las condiciones de realización de este trabajo, incluyendo elementos esenciales como los riesgos asociados y su impacto en la salud, la seguridad y la calidad de vida de las personas trabajadoras. La pretensión de extender la jornada de trabajo nocturno debe contemplar estas consideraciones. No puede basarse únicamente en el interés económico del empleador, tal como ocurre en el caso que motiva esta consulta.

Más esclarecedora todavía es la Recomendación No. 178, en su apartado II “Duración del trabajo y periodos de descanso”, pues aporta parámetros objetivos para analizar la proporcionalidad y la razonabilidad de las medidas dirigidas a ampliar la duración de la jornada de trabajo nocturno. Según el punto 4(1) de dicha Recomendación: ***“La duración normal del trabajo de los trabajadores nocturnos no debería exceder de ocho horas durante cualquier período de veinticuatro horas en el cual efectúen trabajo nocturno, excepto en los casos en que comprenda períodos importantes de simple presencia, de espera o de disponibilidad, en los casos en que se hubieran establecido horarios particulares que otorguen a los trabajadores una protección por lo menos equivalente durante períodos diferentes o en los casos de circunstancias excepcionales reconocidas por los convenios colectivos o, en su defecto, por la autoridad competente.”***

Por otra parte, el punto 4(2) reitera el principio recogido también en el artículo 58 de la Constitución Política y el numeral 7, inciso g), Protocolo de San Salvador, en cuanto a que la duración del trabajo nocturno debe ser menor que la del trabajo diurno: ***“La duración normal del trabajo de los trabajadores nocturnos debería por lo general ser inferior en promedio, y en ningún caso superior en promedio, a la duración establecida para los trabajadores que efectúan durante el día el mismo trabajo con las mismas exigencias, en la rama de actividad o en la empresa considerada.”***

En síntesis, es claro que la jornada de trabajo nocturno de 12 horas que se pretende establecer en el proyecto de ley consultado, es excesiva y desproporcionada en relación con los límites fijados en el artículo 58 de la Constitución Política y los parámetros contemplados en instrumentos internacionales de derechos humanos como el Convenio 171 y su Recomendación 178 para la protección de la salud, la seguridad y la vida familiar de las personas trabajadoras, lo que también implica una violación del principio constitucional de razonabilidad de las leyes.

D.- Artículo 145 bis que se pretende adicionar al Código de Trabajo: Se autorizan jornadas permanentes de 12 horas diarias, ignorando estudios técnicos y evidencia científica sobre el daño que causan a la salud y a la seguridad e higiene en el trabajo. Incumplimiento de obligación constitucional de basar decisiones que afectan la salud en criterios técnicos (artículos 21 y 66 de la Constitución Política, 7.e) del Protocolo de San Salvador, 4, 5 y 8 del Convenio 155 de la OIT).

El artículo 145 bis del proyecto de ley que se consulta introduce a modo de reforma del Código de Trabajo una jornada ampliada de doce horas al día. Esta modalidad de jornada implica aumentar los límites de las jornadas que hasta ahora se encuentran fijados en nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 58 de la Constitución Política y en el Convenio número 1 de la Organización Internacional del Trabajo. Esta ampliación de la jornada de trabajo se da a razón de cuatro horas diarias en jornada diurna y de seis horas en jornada nocturna, para en el primer caso trabajar doce horas diarias durante cuatro días consecutivos y en el segundo caso durante tres días consecutivos. Es decir, **para la jornada diurna se está ampliando el límite diario previsto en la Constitución Política en un 50% mientras que para la jornada nocturna el aumento es del 100%.**

Sin embargo, esta ampliación de los límites establecidos para la jornada de trabajo se realiza sin considerar los efectos negativos que un horario laboral tan extendido tendría sobre la salud de las personas trabajadoras. El proyecto de ley ignora la contundente literatura científica y la amplísima variedad de estudios y criterios técnicos que confirman graves afectaciones a la salud de las y los trabajadoras por

la exposición a jornadas de trabajo de 12 horas. Ni en la exposición de motivos del proyecto de ley 24.290 ni en su expediente legislativo se aporta ningún criterio técnico que refute o descarte los resultados de dichos estudios. **Simplemente se ignora la evidencia científica.**

En relación con la salud de las personas trabajadoras, el proyecto de ley se limita a introducir medidas para enfrentar *a posteriori* los casos puntuales más graves de afectación a la salud de las personas trabajadoras. En el inciso g) del artículo 145 bis se excluye de estas jornadas “excepcionales ampliadas” únicamente las situaciones específicas más extremas donde, por la naturaleza de la actividad, la afectación a la salud de las personas trabajadoras es mayor.

Pero en todos estos casos se trata de **medidas casuísticas o soluciones individuales** que buscan atender casos de una afectación extrema a la salud de las personas trabajadoras. No obstante, el proyecto de ley sistemáticamente **omite considerar la abundante evidencia científica** que demuestra que las jornadas de trabajo de 12 horas son *per se* dañinas y perjudiciales para la salud de las y los trabajadores.

Las y los diputados consultantes estimamos que estas jornadas de 12 horas diarias establecidas en el proyecto de ley consultado y la omisión legislativa de considerar y tomar en cuenta los criterios técnicos sobre la afectación de la salud violentan el Derecho de la Constitución en los siguientes términos:

D.1 Lo que la evidencia científica dice: las jornadas laborales de 12 horas diarias lesionan la salud física y mental de las personas trabajadoras.

Existe un consenso en la doctrina científica especializada en la materia de salud ocupacional, que hace ver que las jornadas ampliadas por encima de los límites de las ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas semanales tienen un impacto negativo en la salud de los trabajadores. Por ejemplo:

- Un estudio realizado por la Organización Internacional del Trabajo en conjunto con la Organización Mundial de la Salud publicado en el año 2021 en la prestigiosa revista internacional *Environment International* señala que entre el año 2000 y el 2016, el número de defunciones por cardiopatía isquémica debidas a las jornadas laborales prolongadas aumentó en un 42%, mientras que el incremento en el caso de las muertes por accidente cerebrovascular fue del 19% (*The effect of exposure to long working hours on ischaemic heart disease: A systematic review and meta-analysis from the WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury*” <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160412019331642?via%3Dihub>). El estudio ha tenido amplísima difusión en internet a través de las páginas de otros organismos internacionales, medios de prensa y organizaciones sociales. En él se señala que el estrés, como consecuencia de largas jornadas de trabajo, impacta de manera negativa en la salud al desencadenar desregulaciones funcionales en el sistema cardiovascular y lesiones estructurales.
- En un comunicado de prensa publicado en la página oficial de la Organización Internacional del Trabajo el 17 de mayo de 2021 titulado “*Salud laboral: las largas jornadas de trabajo pueden aumentar las muertes por enfermedades*” se hace referencia a diversos estudios que señalan el impacto negativo que tienen las jornadas ampliadas en la salud de los trabajadores. (https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_792231/lang-es/index.htm)
- La Organización Internacional del Trabajo también ha insistido en señalar que los horarios largos son, entre otros, un factor de riesgo psicosocial. Esto es lo que se indica en el estudio publicado en el año 2016 bajo el título “*Estrés en el trabajo: un reto colectivo*”. En el estudio se destaca también que “*Varios estudios se centran en la relación entre los riesgos psicosociales y las condiciones de trabajo con el abuso del alcohol, mostrando que el estrés*

percibido, la carga de trabajo (incluidas las largas horas de trabajo), el desequilibrio de recompensa por el esfuerzo realizado y el acoso en el lugar de trabajo son factores importantes determinantes del riesgo de consumo de alcohol.” (OIT (2016) “Estrés en el trabajo: un reto colectivo”. Disponible en https://www.ilo.org/safework/WCMS_535223/lang--es/index.htm)

- La necesidad de descanso es un tema biológico, no psicológico, es decir, a pesar de que la persona considere que puede trabajar por tantas horas, su cuerpo y mente tienen otros requerimientos que son importantes satisfacer para contar con una adecuada condición. Por su parte, Bueno (2019, p. 4) señala que *“El exceso de jornada diaria laboral y/o la falta de descanso adecuado entre jornadas se asocian a muchos accidentes de trabajo. Algunos estudios han identificado un aumento sustancial del riesgo de sufrir un accidente en las tres últimas horas de un turno de 12 horas (Folkard y Tucker, 2003) que en la duodécima hora llega a ser de más del doble del riesgo promedio por hora durante las primeras ocho horas. Turnos de trabajo de 12,5 o más horas se han relacionado con un mayor riesgo de somnolencia en los trayectos de regreso al domicilio del trabajador.”* (Bueno, C. 2019. El tiempo de trabajo y sus efectos en la seguridad y salud de los trabajadores. OIT. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/genericdocument/wcms_718404.pdf)
- Un estudio realizado en la Universidad de Ohio encontró que: *“Las mujeres y especialmente las mujeres quienes tienen que jugar diferentes roles y que trabajan por 40 horas o más por semana tienen más probabilidad de pagar un precio alto y mostró un triple riesgo de tener enfermedades como diabetes, enfermedades del corazón y todos los tipos de cáncer con excepción de cáncer de piel”.* (El Othman, S. 2020. Impact of long working hours on women’s socioeconomic empowerment. Costos y Gestión. Num 98. <http://iapuco.org.ar/ojs/index.php/costos-y-gestion/article/view/66/41>. p 20)

- Un artículo de Harvard Business Review determinó que: *“Incluso cuando un empleado disfruta de su trabajo y trabaja muchas horas voluntariamente, de igual forma es más probable que cometa errores cuando está cansado. Se señala que solo 1-3% de la población puede dormir 5-6 horas por noche sin sufrir una caída en su rendimiento.”* (Green, S. 19 de agosto de 2015. The research is clear: long hours backfire for people and for companies. Harvard Business Review. https://hbr.org/2015/08/the-research-is-clear-long-hours-backfire-for-people-and-for-companies?utm_medium=social&utm_campaign=hbr&utm_source=facebook&tpcc=orgsocial_edit)
- La Asociación de Especialistas en Prevención y Salud Laboral señala que un estudio del Instituto Finlándes de Salud Ocupacional dirigido por Marianna Virtanen consideró: *“61 estudios realizados con anterioridad y publicados en las bases de datos PubMed y Embase, además de 27 estudios no publicados, realizado con el objetivo de cuantificar la asociación entre las largas horas de trabajo y el consumo de alcohol, concluye que: “las personas cuyos horarios de trabajo excedan las recomendaciones estándar son más propensos a aumentar su consumo de alcohol a niveles que representan un riesgo para su salud”* (Asociación de Especialistas en Prevención y Salud Laboral. 2015. La importancia de no trabajar demasiado: conlleva riesgo de alcoholismo. Página Web. <https://www.aepsal.com/la-importancia-de-no-trabajar-demasiado-1-2/>)
- Una revisión sistemática de estudios publicados entre 1995 y 2002 fue realizada por Bannai y Tamakoshi, con el fin de obtener mayor claridad sobre la evidencia científica respecto al papel que tendrían las largas jornadas laborales en la salud de las personas trabajadoras. Según los autores *“se define “largas jornadas de trabajo” como el tiempo trabajado superior a 40 horas por semana u 8 horas por día (incluido el trabajo realizado en casa)”*. Al respecto se señala que *“de los 19 estudios identificados, los autores*

concluyen que las largas jornadas de trabajo están asociadas con estado depresivo, ansiedad, trastornos del sueño y enfermedad coronaria.” (Bannai, A & Tamakoshi, A. 2014. The association between long working hours and health: A systematic review of epidemiological evidence. Scand JWork Environ. 2014; 40(1): 5-18. doi:10.5271/sjweh.3388. https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1578-25492015000100008)

- Una destacada investigación del Departamento de Economía de la Universidad de Stanford, conducida por Pencavel (2014), señala que los accidentes y las enfermedades se relacionan con jornadas laborales prolongadas:
 - Aquellos que trabajan al menos 12 horas cada día, o al menos 60 horas por semana tienen mayores tasas de riesgo de lesiones, (37% y 23% respectivamente).
 - Enfermeros de hospital, con turnos de más de 12 horas y semanas de trabajo mayores de 40 horas, estaban asociados con mayores probabilidades de error lo que ponía en riesgo la seguridad de los pacientes.
 - Los médicos internos tenían más probabilidad de involucrarse en accidentes de vehículo si habían trabajado turnos extendidos, con reportes similares para pilotos aéreos, oficiales de policía, conductores de camión y soldados. (Pencavel, J. 2014. The Productivity of Working Hours. IZA Discussion Paper No. 8129. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2429648>)
- Por otro lado, Lonnie Golden, profesor de economía y estudios del trabajo de la Universidad del Estado de Pensilvania, para la Organización Internacional del Trabajo señala lo siguiente:

- Jornadas más extensas o irregulares se asoció con un rango de riesgo de lesión en la salud física o mental que limita la capacidad a largo plazo de mantenerse productivos.
- Las prácticas laborales, que conducen a tiempos de trabajo más largo realizando tareas repetitivas, puede aumentar el riesgo de desórdenes por traumas acumulativos.
- El riesgo de lesiones ocupacionales se duplica cuando los empleados trabajan más de doce horas por día, o aumenta un 40% luego de la décima hora en un día.
- Los trabajadores que regresan a su empleo luego de lesiones relacionadas con la fatiga generalmente trabajan menos horas que antes de la lesión.
- En Estados Unidos los trabajadores con fatiga le costaron 136.4 billones por año a sus empleadores en tiempo de trabajo perdido por motivos de salud, 101 billones más que los trabajadores sin fatiga. Reducir las horas de trabajo, específicamente donde las largas jornadas de trabajo generan fatiga o riesgo de error o accidentes, puede provocar un mayor nivel de productividad y costos de producción más bajos. (Golden, L. 2012. The effects of working time on productivity and firm performance: a research synthesis paper. International Labour Office, Conditions of Work and Employment Branch. –No. 33 Génova: OIT. ISSN 2226-8944;2226-8952. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@travail/documents/publication/wcms_187307.pdf, p.6)
- En sentido similar un artículo de Dembe de 2005 señala: *“(...) trabajar en trabajos con horarios de horas extra se asoció con una tasa de riesgo de lesiones un 61 % más alta en comparación con los trabajos sin horas extra. Trabajar al menos 12 horas por día se asoció con un índice de peligro aumentado del 37 % y trabajar al menos 60 horas por semana se asoció con un índice de peligro aumentado del 23 %. Se observó un fuerte efecto dosis-*

respuesta, con la tasa de lesiones (por 100 años-trabajador acumulados en un horario particular) aumentando en correspondencia con el número de horas por día (o por semana) en el horario habitual de los trabajadores”. (Dembe, AE et al. 2005. The impact of overtime and long work hours on occupational injuries and illnesses: new evidence from the United States Occupational and Environmental Medicine 2005;62:588-597. <https://oem.bmj.com/content/62/9/588>)

Todo lo anterior, es particularmente relevante en el caso de Costa Rica, ya que, según datos de la OIT de 2016 a 2021 con 72 países analizados, nuestro país fue clasificado como **el más peligroso para trabajar** considerando las lesiones laborales fatales (9.7) y no fatales (9.421) (Zandt, F. 2023. The Most Dangerous Countries To Work In. Statista. <https://www.statista.com/chart/29885/countries-with-most-occupational-injuries-per-100000-workers/>)

También resulta necesario atender a criterios técnicos que advierten sobre la afectación negativa a la salud de las personas trabajadoras, derivada de la aplicación de jornadas extendidas de 12 horas. Así, por ejemplo, la Secretaría Técnica del Consejo de Salud Ocupacional en el año 2020 emitió un criterio técnico, en el advirtió que, tanto investigaciones nacionales como internacionales, demuestran que las jornadas ampliadas de doce horas podrían:

“(…) desencadenar en las personas trabajadoras sintomatologías asociadas a la salud mental y social, como fatiga, estrés laboral, depresiones, considerando con ello la posibilidad de enfermedad gastrointestinales graves, diabetes, irregulares hormonales, riesgo cardiovascular, trastornos de sueño, sumado al factor o variable edad (más de cincuenta años de edad)” (DE-ST-CRITT-1-2020 del 7 de diciembre de 2020, Criterio técnico jurídico sobre el Proyecto de Ley Expediente No 20182, p. 37. <https://es.scribd.com/document/446794862/Criterio-Tecnico-del->

También el Colegio de Profesionales en Psicología de Costa Rica se ha pronunciado, concluyendo que, desde el punto de vista de la salud mental, las jornadas extendidas *“deben darse solo en casos excepcionales, cuando definitivamente no es posible otras opciones”*. Además, aportó referencias a estudios adicionales que confirman el impacto negativo de estas jornadas sobre la salud física y mental de las personas trabajadoras: *“En un estudio mediante meta-análisis los investigadores Wong, Chang y Ngan, (2019) analizaron un total de 243 investigaciones científicas sobre la relación entre largas jornadas de trabajo y la salud ocupacional, comprendidas en el periodo entre 1998 y 2018. Algunos de los resultados del meta-análisis incluyeron hallazgos como:*

- aumento de riesgo de enfermedades cardiovasculares y cerebrovasculares en al menos nueve estudios.*
 - mayor riesgo de sufrir depresión y ansiedad en al menos seis estudios.*
 - mayor riesgo de sufrir estrés psicológico en cuatro de los estudios.*
 - mayor riesgo de conductas como el tabaquismo, consumo de alcohol, e inactividad física según cinco de los estudios.*
 - mayor riesgo de disminución de las horas y calidad del sueño en al menos cinco estudios.*
 - aumento del riesgo de accidentes y lesiones laborales en cuatro estudios.”*
- (Oficio No. CPPCR-JD-064-2023 de 19 de junio de 2023)

La conclusión que se desprende de esta amplísima recopilación de evidencia científica y estudios técnicos especializados tanto de la OIT y la OMS, como prestigiosas instituciones académicas e investigadores independientes de todo el mismo, es diáfana y categórica: **las jornadas ordinarias permanentes de 12 horas diarias son en si mismas nocivas para la salud**. Afectan la salud física y mental de las personas trabajadoras y aumentan los riesgos de lesiones, accidentes y enfermedades. Esta afectación no se produce únicamente en el caso de

actividades insalubres o peligrosas, ni en situaciones individuales de personas trabajadoras que padecen otras enfermedades. En estos casos, el daño producido por las jornadas extendidas de 12 horas puede agravarse. Pero ese daño afecta a todas las personas trabajadoras que son sometidas a este tipo de jornadas incompatibles con las buenas prácticas de salud ocupacional.

Asimismo, es necesario advertir que en el expediente legislativo con el que se tramita el proyecto de ley 24.290 que se consulta, **no existe ningún estudio técnico que contradiga o refute la evidencia científica aportada**, o que al menos analice el impacto que puede tener en nuestro medio el uso intensivo de la jornada ampliada de doce horas en la salud de los trabajadores que laboran en los sectores productivos en los que quedaría habilitada esta modalidad de jornada según lo regulado en el artículo 145 bis del proyecto de ley consultado.

D.2 Incumplimiento de la obligación constitucional de las autoridades públicas de basar sus decisiones en criterios técnicos, cuando pueda afectarse la salud de las personas.

Como se demostró en el apartado anterior, en el caso del proyecto de ley consultado, la Asamblea Legislativa ha ignorado la extensa evidencia científica y los contundentes y abundantes criterios técnicos que concluyen que las jornadas permanentes de trabajo de 12 horas diarias **son perjudiciales para la salud física y mental de las personas trabajadoras**.

Esta omisión constituye una infracción del principio constitucional ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de la Sala Constitucional, según el cual las decisiones de las autoridades públicas susceptibles de afectar el ambiente o la salud pública deben fundamentarse en criterios técnicos, tomar en cuenta la evidencia científica y aplicar las “*reglas de la ciencia y de la técnica*” según lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública.

De acuerdo con nuestro Tribunal Constitucional este principio de “tutela científica”, *“como derivado de lo dispuesto en los artículos 16 y 160 de la Ley General de la Administración Pública, se traduce en la necesidad de acreditar con estudios técnicos la toma de decisiones en esta materia, tanto en relación con actos como de las disposiciones de carácter general –tanto legales como reglamentarias–, de donde se deriva la exigencia de la "vinculación a la ciencia y a la técnica", con lo cual, se condiciona la discrecionalidad de la Administración en esta materia. De manera que en atención a los resultados que se deriven de esos estudios técnicos –tales como los estudios de impacto ambiental–, si se evidencia un criterio técnico objetivo que denote la probabilidad de un evidente daño al ambiente, los recursos naturales o a la salud de las personas, es que resulta obligado desechar el proyecto, obra o actividad propuestas (...)*” (Voto No. 2006-17126)

En este sentido, la Sala Constitucional se ha pronunciado en casos similares al que nos ocupa, en los que se discutían cambios en la legislación propensos a afectar la salud de las personas, según los criterios científicos disponibles. Cuando estos criterios fueron ignorados por la Asamblea Legislativa, aprobando legislación susceptible de afectar la salud de las personas, sin basarse en estudios específicos que refuten o descarten dicha afectación, la Sala ha declarado la disconformidad con el Derecho de la Constitución de dicha legislación. Así ocurrió por ejemplo en un caso reciente relacionado con la afectación a la salud y a los derechos de la niñez de un cambio normativo relacionado con la publicidad de bebidas alcohólicas. El razonamiento de la Sala fue el siguiente:

“A pesar de todos los datos y estudios referidos en los criterios señalados, tal como refieren los y las consultantes, se echa de menos en el expediente legislativo, un solo estudio o valoración de la situación que denote cómo serían prevenidos, erradicados o tratados los peligros advertidos, no solo para las poblaciones vulnerables, sino para la salud pública. Sin duda alguna determinar si se autoriza o no el uso de la publicidad en esos

supuestos es una cuestión de discrecionalidad del legislador; sin embargo, también ha señalado este Tribunal, que esa discrecionalidad no es absoluta, sino que debe estar enmarcada dentro de lo dispuesto en la Constitución Política y en los convenios internacionales suscritos por nuestro país. (...)

Así las cosas, conforme los estudios técnicos que constan en el expediente, según los cuales es posible que se produzca la alegada afectación de la salud pública, especialmente de las personas menores de edad y de los jóvenes que produciría una autorización de la publicidad en este sentido y, ante la falta de un estudio o criterio técnico que determine el efecto real y el impacto que tendría esta propuesta desde el punto de vista del costo positivo o negativo respecto de las personas menores de edad, no considera este Tribunal que la propuesta legislativa consultada, sea acorde a los artículos 7, 21 y 51 de la Constitución Política, de los ordinales 3 y 6 de la Convención sobre los derechos del Niño y el artículo 25 de la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.” (Voto No. 27601-2021)

D.3 Violación del derecho a la salud de las personas trabajadoras sometidas a jornadas permanentes de 12 horas diarias y de la obligación del Estado de garantizar condiciones adecuadas de salud en el trabajo (artículos 21 y 66 de la Constitución Política y 7 inciso e) del Protocolo de San Salvador).

Apoyados en la literatura especializada en la materia de salud ocupacional que se ha referenciado y en los criterios técnicos antes señalados, podemos afirmar que el proyecto de ley consultado viola el derecho fundamental de la salud de las personas trabajadoras, al someterlas a una jornada laboral ampliada de doce horas diarias, desconociendo los criterios técnicos que advierten que esta es una modalidad de jornada que afecta su salud física y mental y constituye un factor de riesgo laboral que aumenta la incidencia de enfermedades y padecimientos psicosociales de los trabajadores.

Este derecho fundamental se encuentra plasmado en el artículo 21 de la Constitución Política, ya que, como ha establecido la Sala Constitucional: “(...) *el derecho a la vida reconocido en el numeral 21 de la Constitución es la piedra angular sobre la cual descansan el resto de los derechos fundamentales de los habitantes de la república. De igual forma, en ese ordinal de la carta política encuentra asidero el derecho a la salud, puesto que, **la vida resulta inconcebible si no se le garantizan a la persona humana condiciones mínimas para un adecuado y armónico equilibrio psíquico, físico y ambiental** (...)*” (Voto N° 11222-2003) O dicho de forma más sencilla: “*¿De qué sirven todos los demás derechos y garantías, las instituciones y sus programas, las ventajas y beneficios de nuestro sistema de libertades, si una sola persona no puede contar con que tiene asegurado el derecho a la vida y a la salud?*” (Voto N° 5130-94).

En el presente caso no solo se violenta el derecho fundamental a la salud, sino también otro derecho íntimamente relacionado: el de las personas trabajadoras a contar con **condiciones adecuadas de higiene y seguridad en el trabajo**, es decir condiciones adecuadas de salud ocupacional, según lo dispuesto en el artículo 66 de la Constitución Política y el numeral 7, inciso e) del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derecho Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

De conformidad con estas normas constitucionales y convencionales existe una obligación ineludible del Estado costarricense de adoptar medidas efectivas para garantizar este derecho y no menoscabarlo. Es decir la conducta opuesta a lo que ocurre en el caso que nos ocupa, en el que se pretende aprobar legislación que abiertamente desconoce la evidencia científica sobre los daños a la salud que provocan las jornadas extendidas permanentes de 12 horas diarias.

D.4 Incompatibilidad del proyecto de ley consultado con el Convenio No. 155 del OIT, “Sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores”.

En sus artículos 4, 5 y 8 este instrumento internacional de derechos humanos establece una serie de disposiciones dirigidas a garantizar la seguridad y la salud de las personas trabajadoras, que estarían siendo vulneradas e inobservadas en caso de aprobarse el proyecto de ley consultado.

Según el artículo 4 del Convenio 155 de la OIT, los Estados deben *“formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo”, que “**tendrá por objeto prevenir los accidentes y los daños para la salud que sean consecuencia del trabajo, guarden relación con la actividad laboral o sobrevengan durante el trabajo, reduciendo al mínimo, en la medida en que sea razonable y factible, las causas de los riesgos inherentes al medio ambiente de trabajo.**”*

Nuevamente, se trata de lo opuesto a lo que el Estado costarricense estaría haciendo con la aprobación del proyecto de ley consultado, el cual desconoce los criterios técnicos sobre los riesgos de daños a la salud y más bien agravaría estos riesgos.

A su vez, el artículo 5, inciso b) del citado Convenio dispone que la política anteriormente citada deberá tener en cuenta aspectos como los siguientes, en la medida en que afecten la seguridad y la salud de los trabajadores y el medio ambiente de trabajo: *“(b) **relaciones existentes entre los componentes materiales del trabajo y las personas que lo ejecutan o supervisan, y adaptación de la maquinaria, del equipo, del tiempo de trabajo, de la organización del trabajo y de las operaciones y procesos a las capacidades físicas y mentales de los trabajadores; (...).**”*

Por último, el artículo 8 establece que todo miembro *“**deberá adoptar, por vía legislativa o reglamentaria o por cualquier otro método conforme a las condiciones y a la práctica nacionales, y en consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas, las medidas necesarias para dar efecto al artículo 4 del presente Convenio.**”*

Si bien el Convenio No. 155 de la OIT no ha sido ratificado aun por Costa Rica, no debe olvidarse que, en tanto se trata de un instrumento internacional de derecho humanos, es aplicable en nuestro país según la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre la materia:

*“Todas estas pautas, normas éticas y declaraciones internacionales, **aunque muchas de ellas no han sido adoptadas formalmente en nuestro Ordenamiento Jurídico, por tratarse de normas internacionales sobre derechos humanos, forman parte de nuestro Bloque de Constitucionalidad** (véase en este sentido el voto número 2000-09685 de las 14:56 horas del 01 de noviembre del 2000). (...) Entendiéndose que, la referencia específica que hoy la Constitución hace de los “instrumentos internacionales”, significa no solamente convenciones, tratados o acuerdos, formalmente suscritos y aprobados conforme al trámite constitucional mismo, sino **cualquier otro instrumento de tenga la naturaleza propia de la protección de los Derechos Humanos, aunque no hay sufrido ese trámite, tiene vigencia y es aplicable en el país.**” (Voto N° 2014-3969)*

De hecho, la Sala Constitucional expresamente ha recurrido a este instrumento internacional para reforzar el derecho que tienen las personas trabajadoras de nuestro país a contar con condiciones adecuadas de salud ocupacional y la obligación del Estado de garantizar este derecho. Por ejemplo:

*“En atención al objeto de este amparo, procede indicar que, evidentemente, la protección de la salud de los trabajadores es indispensable para garantizar el respeto a su dignidad. De una interpretación armónica de los artículos 21 y 56 de la Constitución Política, 1, 11 y 14 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos, **se concluye que el***

trabajador tiene derecho a ejecutar las funciones que le competen en un ambiente apropiado, cuyas condiciones garanticen la protección de su derecho a la salud. Al respecto, el artículo 16 del Convenio 155 de la Organización Internacional del Trabajo sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo establece (...):” (Voto No. 7294-2000)

E. Artículo 145 bis que se adiciona al Código de Trabajo (inciso c) y Transitorio II: Incumplimiento de obligación de remunerar con un 50% más de los salarios estipulados el trabajo en horas extraordinarias, por encima de los límites establecidos en el artículo 58 de la Carta Magna. Reducción salarial efectiva a las personas que laboren en jornadas “ampliadas” de 12 horas. Violación del artículo 58 de la Constitución Política y del artículo 6 del Convenio No. 1 de la Organización Internacional del Trabajo sobre las horas de trabajo (industria).

El inciso c) del artículo 145 bis que se pretende adicionar al Código de Trabajo, por medio del proyecto de ley consultado, regula el salario que se pagará a las personas trabajadoras que sean contratadas bajo la modalidad de jornadas excepcionales “ampliadas” establecida en dicha norma, a partir de su entrada en vigencia. También incluye en esta regulación a las personas trabajadoras con contratos de trabajo anteriores que deciden trasladarse “*voluntariamente*” a estas jornadas ampliadas. El texto de esta norma dice lo siguiente:

“Artículo 145 bis.-

(...)

c) Salario en jornada excepcional ampliada: Toda contratación de personas trabajadoras, para estas jornadas excepcionales ampliadas, deberá pagarse con, al menos, el salario mínimo por hora del perfil ocupacional respectivo más un diecisiete por ciento (17%), de dicho salario mínimo, cuando se trate de trabajos en jornada diurna o mixta, o bien, un veinticinco punto cinco por ciento (25,5%) sobre el salario mínimo por hora ajustado para la jornada nocturna. Igualess disposiciones se

aplicarán para el caso de personas trabajadoras que se trasladen voluntariamente de una jornada ordinaria a la jornada excepcional ampliada.”

En teoría, la disposición transcrita buscaría reconocer una compensación salarial para las personas que laboren en las jornadas “ampliadas” de 12 horas que se pretende crear en el proyecto de ley consultado. Para estos efectos, se plantea un aumento del salario mínimo del perfil ocupacional respectivo de un 17% para el trabajo diurno y un 25,5% para el trabajo nocturno. Según los promotores del proyecto de ley, estos porcentajes reconocerían el pago de horas extras que actualmente debe realizarse a favor de las personas trabajadoras que laboren en jornadas extraordinarias.

Sin embargo, la norma consultada limita ese supuesto reconocimiento a un aumento del “**salario mínimo**” correspondiente a cada puesto de trabajo afectado por estas jornadas excepcionales “ampliadas”. Pero no lo aplica a los salarios “*estipulados*” para cada persona trabajadora, según lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución Política, es decir los **salarios que efectivamente devenga cada una de estas personas**. Por lo tanto, como se ejemplificará más adelante, si una persona trabajadora gana actualmente un salario mayor al salario mínimo legal trabajando en jornada ordinaria, al trasladarse a la jornada ampliada de 12 horas no recibiría aumento salarial alguno y perdería el reconocimiento del pago de horas extra por la jornada laboral trabajada por encima de los límites establecidos en el numeral 58 de la Carta Magna.

Por su parte, el Transitorio II del proyecto de ley establece lo siguiente:

“Transitorio II- En cuanto a las jornadas excepcionales ampliadas

A partir de la entrada en vigencia de esta Ley, toda persona que haya venido laborando en jornadas equivalentes a lo que en esta Ley se define como jornada

excepcional ampliada deberá mantener el salario que percibe y en ningún caso podrá ser reducido o inferior a lo establecido en el artículo 145 bis para las jornadas excepcionales ampliadas. Para ello, el valor ordinario y extraordinario de la jornada diurna se calculará sobre 48 horas semanales y el de la nocturna en 36 horas semanales, todo de acuerdo con la legislación. Lo anterior con la finalidad de garantizarle a la persona trabajadora que, mientras permanezca laborando con el mismo empleador y sus labores sean las mismas, su remuneración actual se respetará y no se verá afectada.

Para los efectos anteriores, la persona empleadora reportará, en un plazo de un mes a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, ante la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el salario de quienes hayan venido laborando en jornadas equivalentes a lo que en esta ley se define como jornada excepcional ampliada. Para eso, calculara el salario promedio de los últimos seis meses efectivamente laborados, tomando en cuenta tanto los salarios ordinarios como extraordinarios. En el caso de las personas trabajadoras que hubieran estado incapacitadas, con una licencia de maternidad, así como con algún otro motivo de fuerza mayor señalado en el reglamento de esta Ley, se les calculará el salario con base en lo percibido durante los últimos seis meses efectivamente laborados.

En los casos del párrafo anterior, la Dirección Nacional de Inspección verificará que éstos, efectivamente, cumplan con las disposiciones del artículo 143 bis, cuya verificación no supondrá una afectación a las relaciones laborales hasta tanto no se realice la prevención en caso de ameritarse y debido proceso respectivo por parte de dicha instancia administrativa.”

Las diputadas y los diputados consultantes estimamos que las normas transcritas serían contrarias al Derecho de la Constitución por las siguientes razones:

E.1 Violación del derecho constitucional de las personas trabajadoras a recibir una remuneración “con un cincuenta por ciento más de los sueldos o salarios estipulados”, cuando trabajen en jornadas que excedan los límites

establecidos en el artículo 58 de la Constitución Política.

El numeral 58 de la Carta Magna es categórico al disponer que: ***“El trabajo en horas extraordinarias **deberá ser remunerado con un cincuenta por ciento más de los sueldos o salarios estipulados.**”***

No hay duda alguna de que cuando esta norma constitucional se refiere a ***“horas extraordinarias”*** significa **horas de trabajo efectivo que excedan o superen los límites fijados en el mismo texto del artículo 58 de la Constitución Política**: ocho horas diarias y cuarenta y ocho a la semana para el trabajo diurno y seis horas diarias y treinta y seis semanales para el trabajo nocturno. Las horas que se trabajen por encima de estos límites deben ser remuneradas con ese 50% adicional sobre los salarios estipulados.

Así lo reitera, para mayor claridad, el artículo 139 del Código de Trabajo cuando en su primer párrafo establece que: ***“El trabajo efectivo que se ejecute fuera de los límites anteriormente fijados, o que exceda de la jornada inferior a éstos que contractualmente se pacte, constituye jornada extraordinaria y **deberá ser remunerada con un cincuenta por ciento más de los salarios mínimos, o de los salarios superiores a éstos que se hubieren estipulado. (...)**”***

Asimismo, cabe recordar que la obligación de pagar con un 50% adicional las horas trabajadas que superen los límites del artículo 58 constitucional rige tanto para cuando se supere el límite de la jornada diaria (diurna o nocturna), como para cuando se exceda el límite de la jornada semanal. Si se supera el límite de la jornada diaria de 8 horas de trabajo diurno o de 6 horas de trabajo nocturno deben pagarse las horas extra, sin importar si se supera o no el límite semanal. Así lo indicado, por ejemplo, la reiterada jurisprudencia de la Sala Segunda de Corte Suprema de Justicia sobre la materia: ***“Esas consideraciones son plenamente aplicables a este***

caso, pues, en aplicación de la normativa constitucional y legal sobre el tema, a la luz de los principios que informan la materia laboral, especialmente el protector, no es procedente, avalar para el pago de horas extra un cómputo semanal, siendo que éste debe ser diario, debiendo reconocerse en este caso como jornada extraordinaria el tiempo laborado que sobrepase la jornada.” (Sentencia número 63 de las 15 horas del 10 de febrero de 2006).

Pocas normas de la Constitución Política son tan detalladas y específicas como el artículo 58 sobre el pago de las horas trabajadoras que superen los límites de 8 horas de trabajo diurno y 6 horas de trabajo nocturno. En la mayoría de los casos, la Norma Fundamental se limita a definir principios y criterios que orientan la delimitación que realizará la ley de los derechos constitucionalmente reconocidos. Pero, no entra a definir de manera expresa el porcentaje específico correspondiente a los derechos salariales o patrimoniales que deben pagarse a las personas, como sí hace excepcionalmente el artículo 58.

Por eso resulta paradójico que mediante las normas consultadas se pretenda burlar precisamente estas disposiciones tan específicas y categóricas definidas por la Asamblea Nacional Constituyente de 1949. La razón principal que perseguían los constituyentes que redactaron el artículo 58 constitucional al utilizar términos tan detallados en la Carta Magna (*“con un cincuenta por ciento más de los sueldos o salarios estipulados”*) fue precisamente brindar garantías y seguridad jurídica a las personas trabajadoras de que estos derechos no serían desconocidos o burlados mediante legislación posterior.

Sin embargo, eso es precisamente lo que concretamente se pretende hacer con lo dispuesto en el inciso c) del artículo 145 bis y con el Transitorio II del proyecto de ley consultado. Aunque, en apariencia, ambas disposiciones buscan reconocer o salvaguardar una compensación salarial para las personas trabajadoras sometidas

a jornadas ampliadas de 12 horas diurnas y nocturnas, en realidad lo hacen de forma insuficiente y regresiva. El inciso c) limita esa compensación a un aumento sobre los salarios mínimos, no sobre los salarios efectivamente estipulados o devengados por las personas trabajadoras; y el Transitorio II, lejos de corregir ese vicio, lo consolida al ordenar únicamente que se mantenga el salario que la persona venía percibiendo, sin garantizar que dentro de ese monto se siga reconociendo el pago adicional del 50% por las horas trabajadas por encima de los límites constitucionales.

El problema constitucional del Transitorio II radica en que equipara indebidamente la garantía de “mantener el salario” con la garantía de respetar íntegramente la remuneración constitucionalmente debida. Mantener nominalmente el salario mensual que la persona trabajadora recibía antes de la reforma no equivale a reconocer el salario estipulado más el 50% adicional por las horas que exceden las jornadas ordinarias de 8 horas diurnas o 6 horas nocturnas. Por el contrario, si bajo la legislación vigente una persona recibe un salario compuesto por horas ordinarias y horas extraordinarias, el Transitorio II permitiría absorber ese componente extraordinario dentro de un único salario conservado, eliminando hacia el futuro el reconocimiento separado y aumentado de las horas extra.

Así, una persona que actualmente labora en una jornada equivalente a las jornadas “ampliadas” de 12 horas y percibe un salario superior al mínimo podría quedar formalmente cubierta por el Transitorio II, pero únicamente para conservar el monto global que venía recibiendo. Esa aparente protección oculta una reducción salarial efectiva: la persona continuaría trabajando jornadas diarias de 12 horas, pero dejaría de tener derecho a que las horas laboradas después de la octava hora diurna o de la sexta hora nocturna se remuneren con el recargo constitucional del 50% sobre su salario estipulado. Una situación similar enfrentarían las personas que hoy trabajan en jornadas ordinarias u otras no equivalentes a las jornadas “ampliadas” de 12 horas: si su salario actual es superior al salario mínimo, podrían ser

trasladadas a estas jornadas ampliadas sin una compensación calculada sobre su salario real, sino únicamente bajo el parámetro mínimo previsto en el inciso c), con la consiguiente desprotección del salario efectivamente pactado.

Ejemplo:

La afectación que sufrirían las personas trabajadoras en este caso puede explicarse más claramente con el siguiente ejemplo: se trata del caso de una persona trabajadora con un empleo clasificado como “semicalificado”, que hoy en día devenga un salario mensual de 500 mil colones. Esta persona gana más que el salario mínimo mensual establecido para ese puesto de trabajo (que actualmente es de 405.710 colones, según el decreto ejecutivo vigente).

El salario real de esta persona, por semana, en jornada ordinaria diurna, es de c116.666 (salario mensual dividido entre 30 y multiplicado por 7). Y por hora, su hora ordinaria se la pagan a c2.430 (salario semanal dividido entre 48). Así las cosas, su hora extra se la tiene que pagar a c3.645 (salario normal por hora más 50% adicional, según el artículo 58 constitucional). Por lo tanto, si esa persona trabaja actualmente 48 horas semanales bajo la modalidad de jornadas diarias de 12 horas, laboraría 32 horas ordinarias (4 días por 8 horas diarias) y 16 horas que superarían el límite de horas del artículo 58 constitucional (4 días por 4 horas que deben pagarse con un 50% adicional), su salario real mensual sería de 583.333 colones.

Sin embargo, el inciso c) del artículo 145 bis del proyecto consultado no garantiza esa compensación sobre el salario efectivamente devengado por la persona trabajadora, sino únicamente sobre el salario mínimo de su categoría. Así, el salario mínimo previsto para la categoría de trabajador “semicalificado”, de 405.710 se

ajustaría en un 17% para la jornada excepcional ampliada diurna, dando como resultado un nuevo salario mínimo de aproximadamente 474.681.

Esto evidencia el problema constitucional del Transitorio II. Como la persona trabajadora del ejemplo ya devenga un salario mensual de 500.000, es decir, un monto superior al nuevo mínimo ajustado de 474.681, el Transitorio II únicamente le garantizaría conservar ese salario nominal de 500.000. Pero esa garantía no equivale a respetar su remuneración real actual, porque el salario que hoy le corresponde por trabajar 48 horas semanales en jornadas de 12 horas, incluyendo el recargo del 50% por las horas que exceden la jornada ordinaria diurna, asciende a aproximadamente 583.333.

En consecuencia, bajo la fórmula del Transitorio II, la persona trabajadora mantendría formalmente su salario mensual de 500.000 colones, pero perdería el reconocimiento separado del recargo por horas extraordinarias. Esto produciría una reducción salarial efectiva de aproximadamente 83.333 colones mensuales, equivalente a una disminución cercana al 14,3% de su remuneración real.

La afectación sería todavía más grave si el contrato de trabajo de esta persona fuera terminado unilateralmente por su empleador por “reorganización de personal” u otra causal con responsabilidad patronal, y posteriormente fuera recontratada bajo un nuevo contrato. En ese supuesto, podría aplicársele formalmente la jornada excepcional ampliada de 12 horas con el salario mínimo ajustado de 474.681 colones, sin reconocerle el salario que antes percibía ni el recargo del 50% previsto en el artículo 58 de la Constitución Política. En tal escenario, la pérdida frente a su remuneración real actual de 583.333 colones sería de aproximadamente 108.652 colones mensuales.

Lo anterior es consecuencia directa de que el texto aprobado en primer debate del proyecto de ley consultado únicamente contempla una compensación salarial por las horas trabajadas por encima de los límites del artículo 58 constitucional para los **salarios mínimos** del respectivo puesto de trabajo, pero **deja en total desprotección los salarios realmente percibidos** por las personas trabajadoras, cuando estos sean superiores al salario mínimo. Por esta vía, se habilitaría que a personas trabajadoras que hoy ganan un poco más del salario mínimo se les pueda pagar mucho menos que lo que hoy habría que pagarles si trabajaran en jornadas “ampliadas” de 12 horas, ya que ahora no percibirían un 50 % adicional por las horas trabajadas después de la sexta o la octava hora, según se trate de jornadas nocturnas o diurnas.

E.2 Regresión salarial inconstitucional. “Salarios mínimos” no es igual a “salarios estipulados”. Inconstitucionalidad de restringir el reconocimiento del 50% por ciento adicional establecido en el artículo 58 de la Carta Magna, únicamente a los salarios mínimos.

La norma constitucional es clara en que la remuneración adicional que debe reconocerse a las personas trabajadoras por las horas laboradas por encima de los límites de 8 y 6 horas diarias (trabajo diurno y nocturno) debe calcularse sobre los **salarios o sueldos estipulados**. Estipulados significa: convenidos, acordados, pactados por las partes en un contrato. Hace referencia a los salarios acordados por las partes en el contrato de trabajo y no únicamente al salario mínimo el cual es fijado mediante decreto por el Poder Ejecutivo. El uso de este término en el texto constitucional es señal inequívoca de que la Asamblea Nacional Constituyente de 1949 no buscó limitar el pago adicional por horas extraordinarias a los salarios mínimos. Es un derecho que tienen todas las personas trabajadoras. También quienes perciben un salario superior al mínimo.

Esta conclusión es reforzada por la redacción del artículo 139 del Código Trabajo que claramente establece que la remuneración con un 50% más debe calcularse a

partir “*de los salarios mínimos, o de los salarios superiores a éstos que se hubieren estipulado.*” Debe recordarse, además, que este artículo del Código de Trabajo de 1943 es una norma preconstitucional, anterior a la Constitución Política de 1949. De manera que cuando se redactó el texto del artículo 58 constitucional existía absoluta claridad sobre las implicaciones y alcances de utilizar el término “*salarios estipulados*” en la Norma Fundamental.

Por lo tanto, resulta evidente que las normas consultadas incurren en un vicio de inconstitucionalidad al pretender restringir los alcances del término “*salarios estipulados*” establecido en el numeral 58 de la Constitución Política, en perjuicio de los derechos de las personas trabajadoras. Como se explicó en el apartado anterior, tanto el artículo 145 bis, inciso c) como el Transitorio II del proyecto consultado limitan el reconocimiento salarial de 50% adicional por horas laboradas que superen los límites de 8 y 6 horas únicamente a las personas trabajadoras que devenguen el salario mínimo de los respectivos puestos de trabajo afectados por las jornadas “ampliadas” de 12 horas.

A pesar de que la norma constitucional es diáfana en que esta compensación salarial aplica para las personas trabajadoras que ganan el salario mínimo y para las que devengan un salario superior, y en que debe calcularse sobre los “*salarios estipulados*”, las normas consultadas desaplican esta disposición y pretenden reducir el reconocimiento salarial para que únicamente sea aplicable a las personas trabajadoras que ganan el salario mínimo.

E.3 Violación del artículo 6 del Convenio No. 1 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) sobre las Horas de Trabajo (Industria), en relación con los artículos 7 y 48 de la Constitución Política.

Las normas consultadas también son incompatibles con las obligaciones mínimas en materia de remuneración de horas extraordinarias establecidas en el artículo 6

del Convenio No. 1 de la OIT, instrumento internacional de derechos humanos aprobado por la Asamblea Legislativa mediante la Ley No. 6711 de 20 de enero de 1982.

Esta norma convencional, con autoridad superior a las leyes según lo dispuesto en los artículos 7 y 48 de la Constitución Política, dice lo siguiente:

Artículo 6

1. La autoridad pública determinará, por medio de reglamentos de industrias o profesiones:

(a) las excepciones permanentes que puedan admitirse para los trabajos preparatorios o complementarios que deben ejecutarse necesariamente fuera del límite asignado al trabajo general del establecimiento, o para ciertas clases de personas cuyo trabajo sea especialmente intermitente;

(b) las excepciones temporales que puedan admitirse para permitir que las empresas hagan frente a aumentos extraordinarios de trabajo.

*2. Dichos reglamentos deberán dictarse previa consulta a las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y deberán determinar el número máximo de horas extraordinarias que puedan ser autorizadas en cada caso. **La tasa del salario de dichas horas extraordinarias será aumentada, por lo menos, en un 25 por ciento con relación al salario normal.***

Lo dispuesto en el apartado 6.2 anteriormente transcrito reafirma que la obligación de pagar una remuneración salarial adicional por las horas extraordinarias, no solo se encuentra garantizada en la Constitución Política, sino que también es una obligación internacional asumida por el Estado costarricense al ratificar el Convenio

No. 1 de la OIT. Si bien el artículo 58 constitucional mejora el mínimo de remuneración establecido en dicha norma convencional (25%), cabe destacar que esta es absolutamente clara en precisar que dicha remuneración adicional debe fijarse ***“con relación al salario normal”***.

El ***“salario normal”*** es el salario que ordinaria y efectivamente reciben las personas trabajadoras por la realización de sus labores, incluyendo tanto el salario mínimo como los salarios superiores al mínimo que hayan sido pactados por las partes en los distintos contratos de trabajo. Nótese entonces que, en concordancia con el artículo 58 de la Carta Magna, el Convenio No. 1 de la OIT tampoco limita o restringe el pago del salario adicional por las horas extraordinarias a las personas trabajadoras que devenguen el salario mínimo. Por el contrario, establece la obligación de fijar este pago adicional a partir del ***“salario normal”*** que devengan las personas trabajadoras.

Así las cosas, es claro que las normas consultadas también violentan el artículo 6.2 del Convenio No. 1 de la OIT, al restringir el pago adicional por las horas extraordinarias a los casos en que las personas trabajadoras perciban el salario mínimo, excluyendo arbitrariamente del goce de este derecho a las demás personas trabajadoras que devengan un salario normal superior al mínimo. Las normas consultadas hacen una distinción donde el Convenio No. 1 no permite hacer distinciones y la hacen en perjuicio de las personas trabajadoras, desaplicando un derecho que dicho Convenio reconoce a las personas trabajadoras sin importar si ganan el salario mínimo o uno superior.

Este punto es crucial para constatar la inconstitucionalidad de las normas consultadas: el Convenio No. 1 de la OIT no admite excepciones en relación con la obligación de pagar una remuneración salarial adicional por las horas trabajadas

que superen el límite de la jornada ordinaria. De hecho, la redacción del artículo 6.2 es categórica en que la tasa del salario **“será aumentada”** en estos casos.

A su vez, el inciso 6.1 hace referencia a la normativa interna que en cada Estado Parte regulará las excepciones permitidas en el Convenio No. 1 en relación con la jornada ordinaria de 8 horas por día y 48 horas por semana (artículo 2). Regula tanto las **“excepciones permanentes”** como las **“excepciones temporales”** admitidas por el Convenio, en las cuales se permite el trabajo en horas que excedan dicho límite. Pero para ambos casos (excepciones permanentes o excepciones temporales) el artículo 6.2 es claro en la obligación de que esa normativa interna contemple el aumento del salario por las horas extraordinarias con relación al salario normal.

En el punto A de esta consulta se explicaron las razones por las cuales se concluye que la jornada “ampliada” de 12 horas contenida en el artículo 145 bis del proyecto consultado no cumple con ninguna de las excepciones previstas en el Convenio No. 1 y violenta el artículo 2 de este instrumento internacional. Pero, además, debe destacarse que para todas las excepciones previstas en el Convenio No. 1 -ya sean permanentes o temporales- rige la obligación de reconocer el aumento del salario por las horas trabajadas de más, que en Costa Rica es de un 50% según el artículo 58 de la Constitución Política.

En conclusión, independientemente de las serias dudas de constitucionalidad que presenta la excepción permanente de jornadas ampliadas de 12 horas diarias que se pretende establecer mediante el proyecto de ley consultado, estas jornadas **no están exentas de cumplir con la obligación de reconocer el pago adicional por las horas trabajadas en exceso**, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política y el artículo 6 del Convenio No. 1.

Este principio es reiterado los puntos 16 y 19 de la *“Recomendación sobre la Duración del Trabajo de la OIT”* (No. 116 de 1962), que también es aplicable en nuestro país, en tanto se trata de un instrumento internacional de derechos humanos (artículo 48 de la Carta Magna, Sala Constitucional, Voto No. 2000-9685) Dichas disposiciones establecen:

“16. Todas las horas de trabajo efectuadas que excedan de la duración normal del trabajo deberían considerarse como horas extraordinarias, salvo si fuere uso establecido tenerlas en cuenta al fijar el salario.” (...)

19. (1) Las horas extraordinarias deberían ser remuneradas a una tasa o tasas superiores a la de las horas normales de trabajo.

(2) La tasa o tasas de remuneración de las horas extraordinarias deberían ser determinadas en cada país por la autoridad u organismo competente, pero en ningún caso la tasa debería ser inferior a la tasa prevista en el párrafo 2 del artículo 6 del Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919.”

Asimismo, el criterio anterior ha sido reafirmado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT, la cual además ha concluido que **el otorgamiento de días de descanso no exime del cumplimiento de la obligación de pagar la remuneración adicional:**

“A este respecto, la Comisión recuerda la necesidad de prever, en todas las circunstancias, el pago de las horas extraordinarias a una tasa no inferior al 25 por ciento de la tasa de salario ordinaria, independientemente de todo descanso compensatorio que se proporcione a los trabajadores interesados. La Comisión enfatiza la importancia de la remuneración de las horas extraordinarias y de su pago con una tasa superior a la de las horas normales, en todos los casos, aun en los casos en los que se otorgue tiempo libre

compensatorio.” (República Checa – CEACR, Convenio núm. 1, solicitud directa, publicada en 2013, Rumania – CEACR, Convenio núm. 1, solicitud directa, publicada en 2014. Citados en: OIT “*Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro*”, 2018, p. 61. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_618490.pdf)

F.-Artículo 145 bis que se adiciona al Código de Trabajo (inciso a):
Incumplimiento de las obligaciones del Estado de brindar protección especial a la familia, a la niñez y a las mujeres trabajadoras, y de promover la conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares. Discriminación indirecta en perjuicio de las mujeres trabajadoras. (Violación de los artículos 51 y 71 de la Constitución Política, 17.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, 3 y 4 del Convenio 156 de la OIT, 7, 17, y 18 de la Recomendación 165 de la OIT, 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 11 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

El artículo 145 bis que se pretende adicionar al Código de Trabajo mediante el proyecto de ley consultado establece una jornada de trabajo “ampliada” que incluye jornadas diarias permanentes de 12 horas de duración para el trabajo diurno y también para el trabajo nocturno.

A estas extensas jornadas laborales de 12 horas diarias debe sumársele el tiempo que necesitan las personas trabajadoras para el desplazamiento desde el hogar hasta el lugar de trabajo y desde este hacia el hogar, lo que en la práctica implica que las personas trabajadoras sometidas a tales jornadas deberán ausentarse de su hogar por aproximadamente 14-16 horas. Como consecuencia, a estas personas trabajadoras les quedarían escasas ocho horas para llevar a cabo las labores domésticas esenciales necesarias para estar listas para el día siguiente, lograr conciliar el sueño para descansar e ir a trabajar nuevamente. Es un hecho público y notorio que semejante rutina impide cualquier oportunidad para la actividad física, recreativa y el tiempo en familia.

Aunque se alega que, como “compensación” las personas trabajadoras sometidas a estas jornadas de trabajo tendrán más días de descanso, cualquier persona que tenga hijos o hijas y responsabilidades familiares sabe que las necesidades afectivas y de crianza de las infancias y las adolescencias, y de la familia en general, son diarias y constantes a lo largo de la semana. No pueden suspenderse por cuatro días con la expectativa de retomarlas en los días libres.

La realidad descrita se agrava para las mujeres. En nuestro país en ellas se recarga el trabajo doméstico no remunerado y las labores de cuidado. De manera que sus responsabilidades son muchos mayores y su jornada real de trabajo (incluyendo el trabajo doméstico y las labores de cuidado no remuneradas) también es mucho más larga.

Sobre lo anterior, cabe señalar las siguientes fuentes:

“Las labores de cuidado y el trabajo doméstico no remunerado acaparan el tiempo de las mujeres en el país. Ellas aún dedican el doble de tiempo que los hombres a estas actividades.

*Aunque esta brecha se redujo de 22 a 16 horas semanales del 2017 al 2022, la sobrecarga de estas tareas en las mujeres todavía limitan el desarrollo económico y perpetúan los roles de género tradicionales, que **afectan su participación y productividad en el mercado laboral**, especialmente en el caso de Costa Rica, donde son ellas quienes tienen el mayor logro educativo respecto a los hombres.”*(Mayorga López, Gabriela. (26 de febrero de 2026). Las mujeres en Costa Rica no tienen la libertad de decidir qué hacer con su tiempo. Estudio "Disparidades de género en el uso del tiempo en Costa Rica", de la Escuela de Economía de la UCR, [Comunicado de Prensa], disponible en: <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2026/2/26/las-mujeres-en-costa-rica-no-tienen-la-libertad-de-decidir-que-hacer-con-su-tiempo.html>)

“Dedicar tiempo al cuidado del hogar influye directamente para que una mujer abandone su trabajo remunerado u opte por una reducción de su jornada laboral.

[...]

Las mujeres continúan siendo las principales responsables del trabajo de cuidados en sus hogares y familias. Esta situación reproduce desigualdades estructurales y limita el ejercicio pleno de su autonomía económica”, concluye el estudio”. (Solano Gutiérrez, Guillermo. (3 de marzo de 2026). 42% de las mujeres dejaron de trabajar o redujeron su jornada por quehaceres del hogar [Comunicado de prensa], disponible en: <https://www.unacomunica.una.ac.cr/index.php/noticias/noticias-2026/465-marzo-2026/6660-42-de-las-mujeres-dejaron-de-trabajar-o-redujeron-su-jornada-por-quehaceres-del-hogar>)

“En comparación con los hombres, las mujeres de Costa Rica no sólo tienen más probabilidades de ser contratadas en empleos de baja calidad, sino que también suelen dedicar más horas a la prestación de cuidados y al trabajo doméstico no remunerado. Entre ellas, el cuidado de niños, adultos mayores o parientes con alguna discapacidad, y otras tareas domésticas. Los datos internacionales sugieren que **las mujeres en Costa Rica dedican en general 23 horas más a la semana al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado que los hombres, significativamente por encima de la media de los países de la OCDE de 15 horas.** Por otro lado, los hombres dedican 15 horas semanales más que las mujeres a actividades laborales remuneradas en Costa Rica a actividades laborales remuneradas, en comparación con la diferencia media en la OCDE de 12 horas”. (OECD (2024). Igualdad de género en Costa Rica: Hacia una mejor distribución del trabajo remunerado y no remunerado, OECD Publishing, Paris, pág.9)

Considerando que las mujeres continúan siendo las principales responsables de los trabajos domésticos no remunerados y los labores de cuidado, que puede incluir infancias, adolescencias, personas mayores u otras, cabe resaltar las afectaciones negativas ante una jornada remunerada de 12 horas, como lo plantea el proyecto en consulta.

En junio de 2025, el Semanario Universidad publicó un artículo titulado como *“Mujeres con jornadas de 12 horas que cuidan de hijos o padres **viven agotamiento extremo físico y emocional**”, en el marco de la discusión del proyecto de ley consultado*. El artículo incluye los hallazgos de la investigación *“Flexibilización de las jornadas laborales y la crisis de los cuidados: el impacto en el derecho al trabajo y el derecho al cuidado de las mujeres trabajadoras del sector privado costarricense”*, publicada ese mismo año por la docente e investigadora de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), Claribel Sánchez Arias.

El documento enfatiza que *“además de legalizar una práctica empresarial ilegal, la aprobación de las jornadas 4-3 afectará el derecho al trabajo y el derecho al cuidado, en detrimento de la vida personal y laboral de las personas”*.

Entre las mujeres entrevistadas, una indicó:

Yo cuando entré, yo dije, me voy a morir. Yo aquí no duro dos meses, porque yo no dormía. Yo dormía una, dos horas y me iba a trabajar porque el chiquitito ya en ese momento estaba con toda la energía (refiriéndose a su hijo menor). Yo quería que se durmiera y él para nada”. Esta es la historia de Mariana (nombre ficticio), quien trabajaba en un turno nocturno de 12 horas que le dejaba muy poco tiempo para dormir, ya que debía cuidar a sus hijos durante el día y experimentaba un gran agotamiento físico y mental. Este es uno de cinco testimonios de mujeres trabajadoras en empresas de manufactura tecnificada que, además de su jornada laboral remunerada,

desarrollaban labores de cuidado de personas en situación de dependencia, como hijos, padres o abuelos.

[...]

*Si bien las mujeres entrevistadas consideran que tener más días libres es una ventaja para dedicarse al cuidado de sus seres queridos y realizar trámites, también manifestaron que **la intensidad de una jornada laboral de 12 horas genera agotamiento físico y mental, falta de sueño, desafío de equilibrar las responsabilidades laborales y de cuidado, y limita su vida familiar y social.*** (Pomareda García, Fabiola. (4 de junio de 2025). *Mujeres con jornadas de 12 horas que cuidan de hijos o padres viven agotamiento extremo físico y emocional. Semanario Universidad*).

A pesar de lo anterior, el proyecto de ley consultado **ignora estos hechos y los estudios técnicos** que constatan las afectaciones de las jornadas de trabajo extensas. Además de desconocerlas, **omite incluir medidas efectivas de protección** para las mujeres trabajadoras, sus familias, para las infancias y adolescencias que están bajo su cuidado o cualquier otra persona dependiente.

El proyecto de ley consultado omite garantizar a las personas trabajadoras que se someten a las jornadas ampliadas de 12 horas condiciones adecuadas para ejercer sus labores de cuidado. Dice el inciso h) del artículo 145 bis:

*h) Transporte, alimentación y cuidado para las personas trabajadoras: La persona empleadora deberá otorgar facilidades de transporte **cuando, por la hora en que se inicie o concluya la jornada, las personas trabajadoras no dispongan de transporte público regular.** Igualmente, deberá contar con infraestructura y recursos para que las personas trabajadoras cuenten con áreas adecuadas para el consumo de sus respectivos alimentos.*

Por mutuo acuerdo con las personas trabajadoras, podrá facilitar servicio de cuidado gratuito, dentro o fuera del centro de trabajo, de personas menores de edad para las personas trabajadoras con responsabilidades familiares. Las facilidades antes mencionadas no serán consideradas de naturaleza salarial y deberán ser reguladas por la persona empleadora a través de reglamentos o políticas internas.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en coordinación con otras instituciones, fomentará la promoción de programas de cuidado y atención de la niñez y personas dependientes. Las empresas que participen de esta modalidad de Jornadas estarán obligadas a participar en estos esfuerzos, como parte de los programas de corresponsabilidad en el cuidado, que dichas empresas deberán fomentar a lo interno de sus organizaciones.

La prestación de servicios de cuidado de las personas trabajadoras sometidas a este tipo de jornadas queda consignado como una medida puramente opcional o facultativa, sin que exista ninguna obligación de la parte patronal de garantizar estos servicios.

Las y los diputados consultantes estimamos que las disposiciones del proyecto de ley no. 24.290 y las omisiones anteriormente descritas son inconstitucionales, por las siguientes razones:

F.1 Desprotección de la familia. Las jornadas ampliadas de 12 horas diurnas y nocturnas hacen imposible la conciliación del trabajo y la vida familiar y dañan las relaciones familiares. (Violación de los artículos 51 de la Constitución Política y 17.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos).

Las jornadas permanentes diarias de 12 horas de trabajo diurno y nocturno (convertidas en 14, 15 o 16 por los tiempos de transporte) no solo afectan la salud individual de las personas trabajadoras, implican consecuencias que repercuten en la dinámica familiar de cualquier tipo de familia, ya sean conformada por parejas que no tienen hijos, parejas que sí tienen uno a más niños, familias monoparentales,

y familias conformadas por adultos mayores y personas con discapacidades cognitivas o motoras. La prolongada ausencia y el agotamiento físico y emocional de quienes son sometidos a estas jornadas, impactan negativamente en la vida familiar y en el mantenimiento de los lazos afectivos más esenciales para el funcionamiento de nuestra sociedad.

Las repercusiones se extienden a las relaciones entre las parejas, entre padres y sus hijos, o entre cualquier miembro de la familia que requiera atención, compañía o cuidado, porque la afectación a la salud y el bienestar integral de una persona tiene un efecto directo en su capacidad para interactuar de manera positiva y significativa con su círculo familiar. Esta dificultad se acentúa cuando los horarios de las demás personas integrantes del hogar no coinciden con la casi constante ausencia de la persona cuidadora durante 4 o 5 días.

Esta problemática ha sido descrita con precisión en el criterio emitido por la Conferencia Episcopal de Costa Rica en el marco del proyecto de ley en discusión. En este criterio se señaló:

*Teniendo en cuenta que a la jornada laboral de 12 horas hay que sumar el tiempo de desplazamiento entre el hogar y el centro de trabajo, fácilmente una gran cantidad de las personas que se acojan a este tipo de jornadas, durante cuatro o tres días a la semana estarán fuera de su hogar 14 horas o, en muchos casos, más. Al margen de que esta jornada laboral sea consentida por determinadas personas trabajadoras, este horario laboral supondría una afectación en los tiempos de comunicación y convivencia al interior de la más básica e importante institución de nuestra sociedad: la familia. **Especialmente preocupante es la disminución del tiempo que deben dedicar tanto padres como madres al cuidado, educación y convivencia con sus hijos. Cuando las jornadas de doce horas, tanto en horario como en calendario, sean distintas para padres y madres, su tiempo de convivencia conyugal y con sus hijos, como familia, se vería también disminuido. Al respecto,***

deseamos compartir un importante criterio ético de la Doctrina Social de la Iglesia, expuesto por el papa san Juan Pablo II en su Carta Encíclica sobre el trabajo humano Laborem exercens. En esta señaló la importancia que ha tenido en la reflexión de la Iglesia la relación entre trabajo y familia: “El trabajo es el fundamento sobre el que se forma la vida familiar, la cual es un derecho natural y una vocación del hombre. Estos dos ámbitos de valores —uno relacionado con el trabajo y otro consecuente con el carácter familiar de la vida humana— deben unirse entre sí correctamente y correctamente compenetrarse” (n.º 10).

Pero también existen múltiples criterios técnicos de organismos especializados y estudios científicos que confirman esta afectación. Por ejemplo, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT señaló lo siguiente sobre los efectos para la vida familiar del trabajo nocturno, que obviamente se agravan con la extensión de las horas de trabajo:

“Impacto en la conciliación entre la vida laboral y la vida privada.

396. *Se ha sostenido asimismo que el trabajo nocturno proporciona a los trabajadores la flexibilidad de decidir cuándo trabajan. Sin embargo, los estudios indican que, en muchos de los casos en los que éstos tienen horarios de trabajo atípicos, esto es un requisito del puesto de trabajo, y no tanto una decisión voluntaria encaminada a coordinar los horarios de trabajo con los horarios domésticos. Trabajar de noche significa que el tiempo en que no se trabaja suele ser asincrónico con el de los miembros de la familia, y se ha asociado con un mayor conflicto entre el trabajo y la familia, el estrés y la ruptura de las relaciones.* (C. Fagan, C. Lyonette, M. Smith, y A. Saldaña Tejeda: «The influence of working time arrangements on work-life integration or ‘balance’: A review of the international evidence», «Condiciones de trabajo y empleo», Serie núm. 32, OIT, 2012, pág. 39.) (CEACR (2018). *Garantizar un tiempo de trabajo decente para el futuro.* p. 153.)

La fijación de jornadas permanentes diarias de 12 horas, en contra de los criterios técnicos que confirman su impacto negativo en la vida familiar constituye una violación de la obligación que tiene el Estado costarricense de brindar “**protección especial**” a la familia como “**elemento natural y fundamento de la sociedad**”, así como del derecho que tienen las familias trabajadoras a recibir esta protección especial (artículo 51 de la Constitución Política).

Este derecho y la correlativa obligación del Estado de garantizarlo y respetarlo también ha sido recogido en el artículo 17.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José), aprobada por la Ley No. 4534 de 23 de febrero de 1970, por lo que su incumplimiento también se constituye en una transgresión de las obligaciones internacionales asumidas por nuestro país.

F.2 Incompatibilidad de las normas consultadas con los compromisos asumidos por el Estado en el Convenio No. 156 de la OIT “Sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares” y su Recomendación No. 165.

A propósito de obligaciones internacionales, el proyecto de ley consultado también desconoce que Costa Rica ha ratificado el Convenio no. 156 de la OIT sobre los Trabajadores con Responsabilidades Familiares. Este instrumento internacional de derechos humanos mediante la Ley No. 9608 de 14 de setiembre de 2018, que en sus artículos 3 y 4 dispone:

“Artículo 3

1. Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, cada Miembro deberá incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales.

2. A los fines del párrafo 1 anterior, el término «discriminación» significa la discriminación en materia de empleo y ocupación tal como se define en los artículos 1 y 5 del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958.

Artículo 4

Con miras a crear la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, **deberán adoptarse todas las medidas compatibles** con las condiciones y posibilidades nacionales para:

- a) permitir a los trabajadores con responsabilidades familiares el ejercicio de su derecho a elegir libremente su empleo;
- b) **tener en cuenta sus necesidades en lo que concierne a las condiciones de empleo y a la seguridad social.”**

La implementación de jornadas permanentes diarias de 12 horas ignora por completo la obligación asumida por el Estado costarricense de adoptar medidas para tener en cuenta las necesidades de las personas trabajadoras con responsabilidades familiares (artículo 4.b), al imponer horarios que son incompatibles con dichas necesidades y que implican graves afectaciones para la vida familiar.

Ante esta situación, se coloca a las personas trabajadoras que laboran en los sectores donde se aplicarán estas jornadas ante la disyuntiva de aceptar esas graves afectaciones a la vida familiar o quedar en desventaja para acceder a un empleo digno en las áreas afines a su experiencia y formación profesional.

En general, para las personas trabajadoras con responsabilidades familiares que se han formado para trabajar en una actividad en la que podrían aplicarse las jornadas ampliadas de 12 horas, estas se convierten en una barrera adicional para que puedan obtener un trabajo, condenándolas al desempleo o abandonar la actividad para la que están formadas. Así las cosas, es notorio que las normas consultadas tampoco consideraron la obligación asumida en el artículo 3.1 del Convenio no. 156

de la OIT, en cuanto al compromiso de asegurar que las políticas estatales permitan la libre elección del empleo para las personas trabajadoras con responsabilidades familiares, sin discriminación ni conflicto con dichas responsabilidades.

Si bien estos conflictos no pueden evitarse del todo, una ley respetuosa de esa obligación debería ser sensible a la problemática y evitar agravarla. Sin embargo, las normas consultadas realizan lo contrario al desconocer y contradecir los criterios y recomendaciones sobre como garantizar la integración de las personas trabajadoras con responsabilidades familiares. Sobre este punto resulta esclarecedor lo establecido en la **Recomendación No. 165 de la OIT**, también denominada “*Sobre los trabajadores con responsabilidades familiares*”, la cual complementa el Convenio 155 y fija pautas para su correcta interpretación y aplicación.

Dicen los puntos 17 y 18 de este instrumento internacional: “**17. Deberían adoptarse todas las medidas compatibles** con las condiciones y posibilidades nacionales y con los intereses legítimos de los demás trabajadores **para que las condiciones de empleo sean tales que permitan a los trabajadores con responsabilidades familiares conciliar sus responsabilidades profesionales y familiares.**

18. Debería concederse especial atención a las medidas generales para mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de la vida de trabajo, incluyendo medidas destinadas a:

(a) reducir progresivamente la duración de la jornada de trabajo y reducir las horas extraordinarias;(...)”

En esa misma línea, la OIT recoge en la “Guía para establecer una ordenación del tiempo de trabajo (OTT) equilibrada” (2019), el concepto de “Tiempo de Trabajo Decente” que se entiende como “*el proveer a los trabajadores con el tiempo y la flexibilidad que necesitan para manejar sus responsabilidades familiares, según el principio el principio establecido por el Convenio sobre los trabajadores con*

responsabilidades familiares, 1981 (No 156).” En el mismo documento, se establece que las medidas para que el tiempo de trabajo sea compatible con la vida familiar deben ser diseñadas para satisfacer las necesidades de los padres, mujeres y hombres, de tener suficiente tiempo para ocuparse de su familia diariamente.

Por lo anterior, una ampliación de las jornadas de trabajo a 12 horas diarias resulta incompatible con la letra y el espíritu del Convenio 156 de la OIT.

F.3 Violación de la obligación del Estado de brindar protección especial a los niños, niñas y adolescentes, y de hacer prevalecer el interés superior de la niñez y la adolescencia (artículos 51 de la Constitución Política y 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño).

El Estado costarricense por medio de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley No. 7184 de 18 de julio de 1990) se encuentra comprometido a resguardar el **interés superior de la persona menor de edad**, como principio rector en toda toma decisiones de administrativas, judiciales y legislativas que puedan tener un impacto directo en su vida y bienestar integral.

Sin embargo, en el marco de las normas consultadas, la única solución posible para las niñas y niños que viven en hogares monoparentales, es que su crianza, cuidado y vida familiar sea suspendida o pausada por 4 días a la semana, mientras su madre o padre se encuentra trabajando jornadas de 12 horas.

Esto contradice la realidad de las dinámicas familiares, donde las infancias y las personas adolescentes siguen requiriendo atención permanente de acuerdo a la edad y etapa en la que se encuentren, y tanto los centros privados como públicos de educación y de cuidado, tienen horarios establecidos de atención que siguen la lógica de que las madres y los padres trabajan sólo una parte del día, y luego de un horario razonable pueden regresar a sus hogares y continuar atendiendo a sus hijos e hijas, porque esta es la única lógica compatible con el ejercicio de la paternidad y maternidad responsables.

Es la única lógica de organización social que respeta la familia como institución, y el derecho las infancias y las personas adolescentes a disfrutar de la vida familiar y de la atención, afecto y acompañamiento por parte de su progenitor, que respeta y hace efectivo el derecho a crecer y desarrollarse al lado de su padre o madre, como figura afectiva más importante en esta etapa de su vida y posiblemente durante toda ella.

Las jornadas de trabajo permanentes diarias de 12 horas son incompatibles con el respeto a estos derechos de los niños y las niñas, ya que tendrían como consecuencia que miles de personas menores de edad se vean forzadas a perder contacto con su núcleo familiar más cercano durante 4 días a la semana.

Las normas consultadas no contemplan obligación alguna para que las empresas que implementen jornadas de 12 horas se comprometan a suplir las necesidades de cuidado de personas dependientes, que se extiende de las infancias y las personas adolescentes, pues incluye el cuidado de personas adultas mayores y con discapacidad.

El texto consultado (artículo 145 bis, inciso h) reduce este elemento medular a un asunto opcional, sin ninguna posibilidad de exigir su cumplimiento a la parte patronal. Tampoco toma en cuenta las limitantes de horario que existen en los centros de cuidado diurno, ni las serias deficiencias de cobertura del programa de Red de Cuido.

Tampoco se consideran las necesidades físicas y emocionales de las infancias y las personas adolescentes afectadas. Al respecto, resulta relevante destacar que el fundamento de la protección especial tiene su base en la ciencia, pues numerosos estudios han demostrado que la presencia, guía y cuidado de su padre o madre resulta central para su desarrollo durante las edades tempranas, especialmente entre los 0 y 6 años. Es en esta etapa en la que se establece la base de la inteligencia emocional de las personas menores de edad, y es durante este período cuando las

conexiones entre el cerebro emocional y el racional se consolidan, influyendo en aspectos como la autoestima, la empatía y el control emocional (Véase: Fundación Másfamilia. (marzo, 2011). Impacto de la conciliación de la vida familiar y laboral sobre el bienestar de la infancia. Observatorio EFR, Madrid).

En este sentido, las normas consultadas implican una violación directa a la protección especial de las infancias y las personas adolescentes y su derecho a la vida familiar. Asimismo, **desprotege los derechos de las personas menores que viven en los 480 mil hogares monoparentales**, cuyo cuidado, atención y crianza se vería gravemente comprometido por la ausencia permanente de su madre o padre durante las jornadas de 12 horas, que en la realidad implican que las infancias y las personas adolescentes queden desligadas de su figura materna o paterna durante 4 días a la semana. Es decir, el proyecto de ley en consulta desconoce que la guarda, crianza y educación de estas personas es un proceso continuo que tiene una importancia determinante en su desarrollo, pues sus necesidades básicas, atención y acompañamiento no pueden ser pausadas durante 4 días, en los que la madre sólo puede llegar exhausta a su hogar a preparar la comida y vestimenta suya y de sus hijos e hijas, y dormir para madrugar al día siguiente.

En un informe técnico elaborado por la asesoría técnica parlamentaria del Congreso Nacional de Chile en octubre de 2021, titulado como “Interferencia de las largas jornadas de trabajo con la vida hogareña y el cuidado de los hijos”, se destacaron los efectos de las jornadas extensas en el cuidado de las niñas, niños y adolescentes. A continuación, se citan:

“[...] Interferencia de las horas laborales en las relaciones familiares y la parentalidad

El peso de la evidencia internacional sugiere que las largas jornadas laborales generan consecuencias negativas para las familias. Este efecto es

especialmente pronunciado donde los trabajos son exigentes, donde existe combinación entre la presión y las largas jornadas laborales (Pocock 2001: 3).

Estudios llevados a cabo en Estados Unidos de América y Australia, dan cuenta que existe una relación directa entre largas horas y "sentirse con exceso de trabajo", una condición que los estudios encuentran que afecta tanto las relaciones matrimoniales, como el bienestar de los niños.

[...]

Por su parte, estudios llevados a cabo en Australia, dan cuenta que una larga jornada laboral es uno de los principales predictores de que el trabajo interferirá con la vida hogareña y en la capacidad de los padres de lidiar con el cuidado de sus hijos (Glezer y Wolcott, 1999:7).

*Otro estudio llevado a cabo en Estados Unidos en los mismos años, donde se entrevistaron 1.222 empleados de 500 empresas distintas, llega a la conclusión de que el **trabajar por largas horas está directamente relacionado con altos grados de interferencia en la vida familiar y/o conflicto con los cónyuges e hijos, lo que a su vez, está relacionado con depresión y problemas de salud relacionados con el estrés** (Smith Major, Klein y Ehrhart, 2002: 434).*

*Otra evidencia es un estudio realizado por la OIT (2014) en Europa que señala que **una de las principales condiciones de trabajo que reducen la compatibilidad entre el trabajo y la familia son las largas horas de trabajo semanales** y las horas "atípicas" de trabajo en las tardes, en las noches y en los fines de semana. Las horas de trabajo "inflexibles" y el limitado servicio de cuidado infantil tienden a reforzar la tradicional división del trabajo en los hogares "el hombre produce el ingreso y la mujer se encarga de la casa", y crea dificultades para combinar el trabajo remunerado y las responsabilidades*

familiares (OIT, 2014: 8).

[...]

Adicionalmente, debido al cumplimiento de turnos, las personas consideran que el tiempo que tienen para compartir con su familia es escaso y los días que tienen libres no son generalmente los días sábados y domingos, que el resto de su familia los pasan juntos; finalmente agregan que los días que tienen libres, los dedican a hacer trámites o quehaceres del hogar (Venegas, 2012: 55).

En general, existe evidencia de que las largas horas de trabajo afectan negativamente a las personas, las relaciones de pareja y a los niños, ya que muchos de los efectos de las largas jornadas y los patrones de trabajo más intensivos se experimentan de forma privada, siendo los niños quienes más se ven afectados por el estrés y la sobrecarga de sus padres (Pocock, 2001: 28).

III. Efectos de la interferencia laboral de las horas de trabajo en los niños

*Barbara Pocock, investigadora en la materia, da cuenta de que si bien la literatura revela que los niños se adaptan con frecuencia a las largas horas de trabajo de sus padres, las investigaciones muestran que **los padres ocupados y estresados se ven perjudicados en sus capacidad de ofrecer a los niños lo que más quieren: padres tranquilos y sin prisas con tiempo en sus manos y la energía para brindar una atención enfocada a sus hijos** (Pocock, 2001: 29).*

El estudio de Christensen (2002: 87) con niños de 10 y 11 años de Inglaterra, busca profundizar en la temática ampliamente discutida sobre los padres trabajadores, respecto de si lo importante es “la cantidad” o la “calidad” del

tiempo compartido. Según el estudio, **los niños no verían esta dicotomía de cantidad y calidad de tiempo con los padres**, sino más bien entienden que el tiempo que ellos pasan con sus familias no puede ser separado del tiempo que ellos pasan con sus amigos o en el colegio, por lo que la presencia de los padres en la vida de los niños es importante, para que los padres estén disponibles para el niño y preparados para centrarse en las necesidades de este. En este sentido, no existe la dicotomía entre cantidad de tiempo y calidad de este, sino más bien **son tiempos complementarios**, ya que en la medida que existe presencia paterna, es que los tiempos de calidad pueden darse.

En la misma línea, pero en un estudio con adolescentes ingleses de 14 y 15 años, se estudia la ausencia de los padres por trabajo. Los jóvenes, si bien valoran cierto tiempo solos, a ellos **no les gusta permanecer mucho tiempo sin la presencia de sus padres**, por lo que el aceptar las largas horas de trabajo de sus padres, es más bien una estrategia de adaptación, pues no tienen mucho poder para cambiar cuantas horas los padres trabajan (Lewis, Noden y Sarre, 2008: 434).

[...]

1. Efectos en la salud mental de los niños , niñas y adolescentes

Los estudios sobre las opiniones de los niños respecto de la vida laboral de los padres trabajadores son sugerentes; uno de los más significativos fue publicado por Ellen Galinsky en 1999. Este estudio reúne los resultados de varios estudios sobre la materia así como análisis de literatura relevante. El estudio pregunta a 1.000 niños de los años escolares 3-12 (alrededor de 8-18 años) sus opiniones sobre el trabajo de sus padres. La investigación da cuenta de que **los niños mayores de 8 años están muy en sintonía con los estados de ánimo inducidos por el trabajo de sus padres, estando estos muy atentos para poder compensar y "manejarse" en torno al estado de**

ánimo de estos. Dos tercios de los niños de 8 a 18 años **"se preocupan" por sus padres, especialmente por su estrés.** Finalmente, los hijos de padres con exceso de trabajo (es decir, los que trabajan de 6 a 7 días a la semana) **no quieren seguir sus pasos:** planean trabajar menos horas y no les gusta lo que ven del efecto sobre sus padres.

[...] La falta de tiempo de los padres para establecer relaciones cercanas y de cuidado con los niños, también se manifiesta en **agresividad**. El estudio concluyó que cerca del 80% de los niños mayores de siete años muestra conductas agresivas hacia sí mismos, hacia sus compañeros y, sobre todo, hacia sus profesores. Según los autores, el niño agresor esconde una **'profunda falta de autoestima, de cariño y de confianza'**, que el 74% de los 6.000 profesores encuestados achaca, en primer lugar, al abandono sistemático de la tarea educativa por parte de los padres. La directora general del IIEDDI, refuerza esta tesis, planteando que los padres que dedican largas horas al trabajo están demasiado ocupados en cumplir con las exigencias de sus respectivas ocupaciones, que no tienen tiempo para orientar y dar cariño a sus hijos.

Esta tesis propuesta por los profesores, parece confirmarse en la tesis doctoral, "Influencia del contexto parental en las conductas de bullying en el aula" De Ossorno García (2021) donde da cuenta que **las familias que tienen déficits en comunicación, cohesión y cercanía, suelen ser un predictor de episodios de bullying y victimización.**

[...]

1. Efectos en la educación

Otra de las áreas donde comienza a verse esta falta de cuidado de las necesidades emocionales de los niños, es en el desempeño escolar. Según

Araceli Oñate, Directora del Instituto de Innovación Educativa y Desarrollo Directivo (IIEDDI), la dificultad para conciliar familia y trabajo, ha hecho que la educación de los hijos se esté delegando cada vez más a los centros escolares, sin que los padres jueguen un rol de apoyo directo en la educación de sus hijos (El País, 2007).

*En un estudio llevado a cabo en Ecuador el año 2012, con estudiantes de 8 a 15 años, muestra que para los padres que trabajan largas jornadas es muy difícil poder supervisar el trabajo escolar de sus hijos, por lo que estos **en general o no hacen sus tareas o no tienen quien se las revise, afectando indirectamente el rendimiento académico de los niños.***

A resultados similares llega el estudio llevado a cabo en España con una muestra de 658 estudiantes (48% niñas y 52% niños, con una edad media de 8,69 años), donde se administró un cuestionario a los padres para recabar información básica de aspectos sociodemográficos y familiares. Los resultados indican que las mejores notas, sobre todo en aquellas asignaturas en que se requiere un mayor esfuerzo cognitivo, se obtienen cuando al menos uno de los dos progenitores sigue un horario laboral estándar (Lunes a viernes de las 9h de la mañana a las 17h de la tarde), en oposición a los padres que trabajan largas horas y en turnos de fines de semana. Vale mencionar además que este resultado se ve acentuado cuando es la madre quien sigue un horario laboral estándar y no el padre. (Cladellas y otros, 2017: 135). [...]"

Ahora bien, estos hallazgos adquieren relevancia frente al proyecto de ley consultado. La educación pública en Costa Rica se desarrolla de lunes a viernes, mientras que el régimen de jornada excepcional ampliada no garantiza que los días libres de las personas trabajadoras coincidan con los días en que sus hijos e hijas se encuentran fuera de los centros educativos. De esta forma, la concentración de la jornada laboral no permite presumir, por sí sola, una mayor disponibilidad para el acompañamiento educativo y familiar.

Esta cuestión trasciende las consecuencias sociales de la organización del tiempo de trabajo y adquiere relevancia constitucional y convencional cuando el proyecto de ley incide en las condiciones necesarias para el cuidado, acompañamiento y desarrollo de niños, niñas y adolescentes. El artículo 51 de la Constitución Política les reconoce una protección especial por parte del Estado y el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño obliga expresamente a los órganos legislativos a considerar primordialmente el interés superior de la niñez en todas las medidas que les conciernan. Precisamente sobre el alcance de esta obligación, la Sala Constitucional ha señalado:

*“(...) no fue sino con motivo de la Convención sobre los Derechos del Niño que el Principio del Interés Superior del Menor que quedó instaurado plenamente como principio general de derecho, de manera que en razón de su naturaleza jurídica, irradia su función rectora sobre todo el ordenamiento jurídico. En concreto, el artículo 3.1 del Convención sobre los Derechos del Niño dispone: “En todas las medidas concernientes a los niños, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los Tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el Interés Superior del Menor”. A los efectos de la resolución de este asunto, conviene destacar, entre otras características, la calificación de “superior” que se le hace al principio. La Real Academia Española define superior como “lo que está más alto y en lugar preeminente respecto de otra cosa.” **Esto implica que el derecho del menor, dependiendo del caso concreto, prevalece frente a otros derechos, aunque estos sean legítimos. Se trata entonces de una cualidad jurídica integral que hace que el interés jurídico del menor tenga supremacía, predominio o preponderancia sobre los intereses de los demás;** es decir, la “superioridad” del Principio supone la existencia de un interés objetivo que se encuentra por encima de los intereses subjetivos de los demás involucrados, ya sea que se trate de instituciones estatales, progenitores e, incluso, los propios menores afectados. Ello obedece a que como se parte de la base de que el menor de edad es un sujeto*

jurídico en desarrollo (o, en su caso, en formación), de cuya construcción alguien debe responder para beneficio de él y de la sociedad entera, resulta explicable que respecto de los menores de edad siempre exista una relación entre el interés jurídico de estos y los intereses jurídicos de otros (que pueden ser los padres o extraños, la sociedad en general o el Estado), evento en el cual aquél será “superior”. (Voto N° 13160 – 2022).

La relevancia de este criterio para el proyecto consultado radica en que el interés superior de la niñez no puede quedar fuera de la ponderación legislativa por el solo hecho de que las personas destinatarias directas de la regulación sean trabajadoras adultas. Como demuestra la evidencia anteriormente expuesta, la forma en que se organiza su tiempo de trabajo repercute en las posibilidades materiales de ejercer responsabilidades de crianza, acompañamiento educativo y cuidado. Por ello, los intereses económicos y productivos que puedan justificar la modificación de las jornadas laborales deben ponderarse frente a los derechos e intereses de los niños, niñas y adolescentes que pueden resultar indirectamente afectados.

Esta obligación se complementa con el artículo 3.2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, según el cual los Estados Partes se comprometen a asegurar a la niñez la protección y el cuidado necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, y a adoptar para ello todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas. La Convención reconoce así que la protección de la niñez se encuentra estrechamente relacionada con las condiciones que permitan a las personas responsables de su crianza y cuidado ejercer efectivamente esas responsabilidades.

Desde esta perspectiva, la introducción de jornadas diarias de hasta doce horas produce efectos que trascienden la relación bilateral entre la persona empleadora y la persona trabajadora. La evidencia supra citada permite advertir repercusiones sobre la organización familiar, las responsabilidades de cuidado, el acompañamiento educativo y el tiempo disponible para la crianza de niños, niñas y adolescentes.

Los artículos 51 de la Constitución Política y 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño imponen a las diputaciones un deber reforzado de considerar estas consecuencias al regular las jornadas excepcionales ampliadas. Si existen consecuencias previsibles para niños, niñas y adolescentes, sus intereses deben incorporarse de manera primordial en la ponderación legislativa.

Además, no puede presumirse que la concentración de la jornada en tres o cuatro días, su carácter voluntario o la existencia de mecanismos de cuidado neutralicen por sí mismos los posibles efectos de jornadas de doce horas sobre la convivencia y el acompañamiento parental.

En síntesis, ante la evidencia disponible sobre la relación entre las jornadas extensas, la interferencia entre trabajo y familia y las dificultades para el acompañamiento de los hijos e hijas, el interés superior de la niñez exige que estas consecuencias sean valoradas y no tratadas como efectos accesorios de una regulación laboral. La ausencia de una valoración de estos impactos, o la adopción de salvaguardas que no respondan adecuadamente a ellos, resulta incompatible con el deber estatal de protección especial establecido en el artículo 51 constitucional y con las obligaciones derivadas del artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

F.4 Violación de la obligación constitucional de brindar protección especial a las mujeres en el trabajo (artículo 71 de la Constitución Política). Discriminación indirecta contra las mujeres trabajadoras en el acceso al empleo (Violación de los artículos 11 de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y 3 del Convenio 156 de la OIT, así como del punto 7 de la Recomendación 165).

En nuestro país las mujeres se encuentran en una posición objetiva de desigualdad para acceder al mercado laboral y mantenerse en el mismo. En ellas se recarga la mayor parte del trabajo doméstico no remunerado y la mayor parte de las responsabilidades de cuidado. Las mujeres realizan una serie de labores esenciales

para el funcionamiento de la vida familiar, social y económica del país, pero esta se encuentra completamente invisibilizada y no remunerada, lo cual tiene como consecuencia que se ven obligadas a tener menos tiempo y energía para competir en el mercado laboral.

Con respecto a la desigualdad en la repartición de las tareas domésticas y de cuidado los datos son contundentes, según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC): *“los principales resultados de la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2022, revelan que las brechas por sexo con respecto al trabajo doméstico no remunerado (TDNR) se mantienen en comparación con la ENUT 2017, cuando la encuesta se realizó por primera vez; **ya que continúan siendo las mujeres quienes dedican una mayor cantidad de tiempo efectivo por semana, con 32:04 horas (treinta y dos horas y cuatro minutos), entretanto los hombres destinan 15:44 horas, lo que significa que las mujeres dedican en promedio cerca de 16:30 horas a la semana más que los hombres.**”* Además, dentro de las horas dedicadas al cuidado de personas dentro del hogar, dicha encuesta revela que *“**en el cuidado de las personas totalmente dependientes de 12 años y más son las mujeres las registran un mayor tiempo efectivo, con 13:32 horas semanales, mientras que los hombres dedican 6:25 horas. Para el cuidado de las niñas y niños menores de 12 años, las mujeres destinan alrededor de 12 horas por semana, en tanto, los hombres dedican 7:19 horas a esta actividad.**”* (INEC. Mujeres dedican el doble de horas que los hombres al trabajo doméstico no remunerado. Resultados Encuesta Nacional De Uso Del Tiempo (Enut) 2022).

Por otra parte, según la Encuesta Nacional de Hogares 2018 (ENAHOG 2018) el 28,8% de las mujeres no buscaron trabajo debido a que señalan que tienen obligaciones familiares, comparado con un 1,3% de los hombres. La razón principal que presentan quienes no buscan empleo es que deben atender obligaciones familiares (38 %), la distribución por sexo indica que el 98% son mujeres.

Como señaló el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) en diversos criterios técnicos emitidos sobre un proyecto de ley que pretendía implementar jornadas ampliadas de 12 horas, las brechas de género que afectan a las mujeres para acceder a un trabajo digno son más profundas:

“(...) A pesar de las dificultades que tienen para acceder a más y mejores empleos y a aumentar sus ingresos, parece que las mujeres que cuentan con una ocupación de tiempo parcial no tienen la posibilidad de aumentar sus jornadas laborales, pues ese tiempo debe destinarse al trabajo reproductivo. Estas circunstancias que limitan la justa incorporación de las mujeres al mercado laboral se conocen bajo el concepto de “piso pegajoso”, el cual (...) alude a la situación de las mujeres en los estadios más bajos de las jerarquías, con magros salarios, empleos informales y de baja calidad, y con pocas perspectivas de progreso, a las que se les hace muy difícil salir de esas situaciones, principalmente por la inexistencia de apoyos para los cuidados (que no pueden costear) y por la falta de oportunidades de capacitación en el trabajo, casi como si una fuerza invisible las mantuviera pegadas al piso. (CEPAL, 2010 citada en Ardanche, 2011, p. 11) (...) Esa imposibilidad de surgir y crecer en el mundo de lo público se ve marcada también por una brecha salarial importante que se sigue sosteniendo en el tiempo y que continúa perpetuando la idea de que las mujeres merecen un pago menor por el mismo trabajo que realizan los hombres, o que requieren menos ingresos para subsistir. Al respecto, la OIT (2016) sostiene que “en particular, las madres que suelen asumir responsabilidades de cuidado [...] ven considerablemente reducida su capacidad para obtener ingresos, lo que contribuye a una brecha salarial negativa vinculada con la maternidad” (p. 11). Datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), evidencian que a partir del 2013 esa brecha viene en aumento, alcanzando en 2016 una diferencia significativa de 11,7 puntos porcentuales, lo cual quiere decir que en general las mujeres perciben aproximadamente 12% menos de salario que los hombres, independientemente de la posición en el empleo...” (Criterio

institucional INAMU-PE-0732-2021 sobre el expediente 21.182 de 07 de octubre del 2021)

Todos estos datos confirman que tanto fuera como dentro del hogar, en los ámbitos de la vida laboral, comunitaria y familiar, existe un desequilibrio en el tiempo que las mujeres y hombres dedican al trabajo remunerado y no remunerado. Sin embargo, el proyecto de ley consultado ignora sistemáticamente esta realidad y omite incorporar medidas para evitar que las jornadas permanentes de 12 horas diarias perjudiquen de manera desproporcional a las mujeres en sus condiciones de vida y sus oportunidades de acceso al empleo.

Esta realidad ha sido advertida por el INAMU en los pronunciamientos previos en proyectos similares al consultado:

“Antes del COVID, según datos de la ENUT (2017) la carga global de trabajo (trabajo remunerado y trabajo doméstico no remunerado de la población ocupada en el mercado laboral) era de 69 horas y 53 minutos para las mujeres y 62 horas con 56 minutos los hombres. Bajo

*este marco, y en las condiciones actuales que tiene el país y el desequilibrio demostrado entre las responsabilidades de TDNR que tienen las mujeres, una jornada extensa de 12 horas, sumado al tiempo de transporte que en promedio puede ser de 2 horas, debido a las condiciones de infraestructura actuales y al deficiente transporte público, provocarían realmente una jornada extendida y extenuante de aproximadamente 14 horas. **En el caso de las mujeres a estas labores, además habría que agregarle las labores de TDNR mencionadas anteriormente. A todas luces se producirá un mayor sobrecargo en las mujeres, un desgaste físico y mental que en un mediano y largo plazo afectará la vida personal, familiar y hasta laboral de las mujeres.**”* (Criterio emitido por el Departamento Gestión de Políticas Públicas del INAMU sobre el expediente 21.182, 2023)

En otras palabras, independientemente de si las mujeres viven con su pareja o no, tienen hijos o hijas o no, las mujeres que se sometan a jornadas de 12 horas son quienes van a sufrir un detrimento mayor en su calidad de vida, pues no pueden detener sus labores domésticas durante 4 días a la semana, y en caso de que tengan que hacerlo, las labores domésticas se verían acumuladas para los días que se supone deben estar destinadas al descanso, exponiéndolas a un mayor riesgo físico y emocional.

Dentro de ese contexto de repartición de labores de cuidado y trabajo doméstico no remunerado en Costa Rica, es importante reiterar que existe una gran cantidad de hogares monoparentales donde la madre es la única persona adulta encargada del cuidado, crianza y labores domésticas en el hogar, y son esas madres y sus hijos e hijas quienes se verían más afectadas por la aprobación de las jornadas de 12 horas, en detrimento de esta protección especial que el Estado debe proporcionarles. De acuerdo con datos del INEC (2020), en Costa Rica 4 de cada 10 hogares son monoparentales, y 3 de ellos tiene una jefatura femenina, lo que reflejado en números se aproxima a 480 mil hogares donde las niñas, niños y adolescentes dependen sólo de la figura materna para que le proporcione la atención a sus necesidades básicas.

El sometimiento de las mujeres trabajadoras a jornadas permanentes de 12 horas diarias sumado a la absoluta ausencia de medidas eficaces que atiendan necesidades básicas como el cuidado de niñas, niños y adolescentes (artículo 145 bis, inciso h) constituyen **un grosero incumplimiento de la obligación del estado de brindar protección especial a las mujeres en su condición de madres (artículo 51) y en su condición de trabajadoras (artículo 71 de la Constitución Política).**

A su vez, las normas consultadas, por acción y omisión vulneran los compromisos adquiridos por el Estado costarricense en el artículo 11 de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por

sus siglas en inglés, ratificada mediante la Ley No. 6968 de 2 de octubre de 1984. Dice esta norma convencional con rango igual o superior a la Constitución Política:

“Artículo 11.

1º.- Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres los mismos derechos, en particular:

(...)

c) El derecho a elegir libremente profesión y empleo, el derecho al ascenso, a la estabilidad en el empleo y a todas las prestaciones y otras condiciones de servicio, y el derecho al acceso a la formación profesional y al readiestramiento, incluido el aprendizaje, la formación profesional superior y el adiestramiento periódico.

(...)

f) El derecho a la protección de la salud y a la seguridad en las condiciones de trabajo, incluso la salvaguardia de la función de reproducción.

2º.- A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para: (...)

c) Alienta el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública, especialmente mediante el fomento de la creación y desarrollo de una red de servicios destinados al cuidado de los niños.(...)

3º.- La legislación protectora relacionada con las cuestiones comprendidas en este artículo será examinada periódicamente a la luz de los conocimientos científicos y tecnológicos y será revisada, derogada o ampliada según corresponda.”

Todas y cada una de las obligaciones destacadas son violentadas por las normas consultadas. Se omite la prestación de servicios de apoyo para las mujeres trabajadoras a fin de evitar que la recarga de las responsabilidades de cuidado les perjudique en el acceso a oportunidades de empleo. Por esta misma omisión no existe consideración a las implicaciones de la función de maternidad y la libertad de elección del empleo resulta seriamente menoscabada.

Como ha advertido el INAMU: *“Desde el punto de vista técnico, este proyecto podría estarse constituyendo en una discriminación indirecta hacia las mujeres que requieren incorporarse o permanecer en el mercado laboral formal. Según la CEDAW: “la discriminación indirecta contra la mujer tiene lugar cuando una ley, una política, un programa o una práctica parece ser neutra por cuanto se refiere tanto a los hombres como a las mujeres, pero en la práctica tiene un efecto discriminatorio contra la mujer porque las desigualdades preexistentes no se han tenido en cuenta en la medida aparentemente neutra. Además, la discriminación indirecta puede exacerbar las desigualdades existentes por la falta de reconocimiento de los patrones estructurales e históricos de discriminación y el desequilibrio de las relaciones de poder entre la mujer y el hombre”.* (Criterio emitido por el Departamento Gestión de Políticas Públicas del INAMU sobre el expediente 21.182, 2023)

La forma de discriminación indirecta que se presenta contra las mujeres trabajadoras derivada del proyecto de ley consultado también resulta violatoria del artículo 3 del Convenio 156 de la OIT y del numeral 7 de la Recomendación 165 que expresamente prevé esta situación:

*“7. En el marco de una política nacional con miras a la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores de uno y otro sexo **deberían adoptarse y aplicarse medidas para prevenir la discriminación directa o indirecta basada en el estado matrimonial o las responsabilidades familiares.**”*

En consecuencia, las obligaciones derivadas de los artículos 51 y 71 de la Constitución Política, del artículo 11 de la CEDAW y de los estándares internacionales relativos a las responsabilidades familiares imponen al Estado el deber de adoptar medidas adecuadas para impedir que la ampliación del tiempo de trabajo profundice las desigualdades existentes, obstaculice el acceso o permanencia de las mujeres en el empleo o les imponga una carga desproporcionada como consecuencia de las responsabilidades de cuidado que socialmente continúan recayendo mayoritariamente sobre ellas. El artículo 11 de la CEDAW exige precisamente medidas que permitan compatibilizar las obligaciones familiares con las responsabilidades laborales y la participación en la vida pública. Por lo tanto, la inconstitucionalidad del proyecto de ley en consulta deriva de la duración de la jornada de doce horas considerada aisladamente y de introducirla en un contexto de desigualdad estructural sin salvaguardas para evitar que sus efectos recaigan desproporcionadamente sobre las mujeres.

G. Artículo 145 bis inciso m) Ajustes a la jornada excepcional ampliada, que se adiciona al Código de Trabajo: Violación del derecho fundamental a la intimidad y la autodeterminación informativa, igualdad y a la no discriminación de las personas trabajadoras, jornada digna y los principios de razonabilidad y proporcionalidad (artículo 24, 33, 58 y 68 de la Constitución Política) al obligarlas a entregar información sensible sobre su estado de salud, como condición para ajustar la jornada extendida de 12 horas mientras subsista la condición de salud de la persona trabajadora.

En cuanto al presente motivo, el inciso m) del artículo 145 bis, que se pretende adicionar al Código de Trabajo, obliga a las personas trabajadoras a entregar a su patrono información sobre su estado de salud para demostrar que padece una enfermedad que puede agravarse por la permanencia prolongada en el centro de trabajo, ello como condición para solicitar un ajuste a la jornada ampliada de 12 horas diarias aplicadas a la persona trabajadora solicitante, esto siempre y cuanto subsista la condición especial de salud. Debido a ello, el proyecto de ley propone la siguiente redacción:

“m) Ajustes a la jornada excepcional ampliada: A solicitud de la persona trabajadora que, mediante certificado médico, demuestre que padece alguna enfermedad que pueda agravarse en virtud de la permanencia prolongada en el lugar de trabajo, podrán solicitar un ajuste en su jornada, ante lo cual el salario será calculado de forma proporcional a las horas laboradas. Esta medida se aplicará estrictamente mientras la condición especial subsista.

*Igual medida deberá tomarse con quienes demuestren una condición de cuidador de menores, adultos mayores, personas con discapacidad, con enfermedades terminales o que por alguna condición médica dependan del cuidado de la persona trabajadora y no cuenten con una posibilidad de solución o quienes demuestren cursar planes de estudios que resulten incompatibles con las jornadas excepcionales ampliadas. En este último caso, los trabajadores deberán demostrar con los respectivos documentos de matrícula y horarios, que están cursando planes de estudio que resulten incompatibles con las jornadas excepcionales ampliadas y conservarán el derecho a la jornada hasta la finalización del ciclo lectivo. **Se deberá** solicitar por escrito al empleador mantener su jornada ordinaria o un ajuste a la jornada según corresponda.*

La negativa del empleador a proceder conforme a lo solicitado por estas personas trabajadoras, la modificación de las condiciones de trabajo en su perjuicio, o su despido sin justa causa, se considerará discriminatorio, por lo que será aplicable lo dispuesto en los artículos 404 y siguientes, 540, 543 y 573 a 577 del presente Código.”

Las y los diputados consultantes tenemos las siguientes dudas sobre la constitucionalidad de la norma citada por las siguientes razones de hechos y derechos que se expondrán:

G.1 La información sobre la salud de las personas trabajadoras es información sensible.

Según lo que establece el artículo 9) inciso 1) de la Ley de Protección de la Persona frente al Tratamiento de sus Datos Personales, No. 8968, la información sobre la condición de salud de las personas tiene el carácter de **datos sensibles** y ninguna persona puede ser obligada a entregar esta información, pues la norma establece expresamente:

“1.- Datos sensibles. Ninguna persona estará obligada a suministrar datos sensibles. Se prohíbe el tratamiento de datos de carácter personal que revelen el origen racial o étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, espirituales o filosóficas, así como los relativos a la salud, la vida y la orientación sexual, entre otros.”

La protección de la información sobre la salud de las personas como información sensible ha sido reafirmada por la jurisprudencia de la Sala Constitucional, ya que se ha mencionado que:

“Efectivamente, la información relativa a la historia clínica de las enfermedades que padece una persona, así como el dictamen médico o epicrisis han sido calificados como datos sensibles de acceso restringido.”
(Voto No. 27132-2021)

A su vez, el citado artículo 9 de la Ley 8968 tipifica las excepciones en las que esta prohibición no se aplicará. Cabe destacar que el caso de la norma consultada, mediante el cual se obliga a las personas trabajadoras a entregar a su patrono información sobre su salud y las enfermedades que parecen, como condición para solicitar un ajuste a la jornada ampliada de 12 horas diarias aplicada a la persona trabajadora, **no está previsto en ninguna de dichas excepciones**. Esto implica que la norma consultada, en caso de convertirse en Ley de la República estaría modificando las excepciones establecidas en el artículo 9 en la Ley 8968, al incorporar en la legislación una excepción adicional a esta prohibición.

G.2 Violación del derecho a la intimidad, jornada digna de las personas trabajadoras, consagrados en los artículos 24 y 58 de la Constitución Política.

El artículo 24 constitucional establece, en su primer párrafo, que “*se garantiza el derecho a la intimidad*”, derecho fundamental que cubre, entre otros aspectos, la protección de la información sensible sobre la vida íntima de toda persona.

Sobre los alcances de este derecho, en relación con la información relativa a la salud de las personas, la jurisprudencia de la Sala Constitucional también ha sido clara al señalar que:

“Resulta indudable que los datos referidos al estado de salud de una persona son considerados, en principio, íntimos, reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás, que es lo que preserva el derecho a la intimidad contenido en el 24, de la Constitución Política. Lo anterior por cuanto, la información relativa a la salud física o psíquica de una persona constituyen un elemento importante de su vida privada, lo que le atribuye a su titular el poder de resguardar ese ámbito reservado para sí, de una publicidad no querida. En principio, no se le puede obligar, sin justificación alguna o mandato legal a difundir datos que afecten, en sentido amplio, a su salud. Sin embargo, este derecho subjetivo, como todos y sin excepción, puede ser limitado cuando sea preciso preservar otros derechos y bienes constitucionales, tales como la presencia de otros intereses generales como los estudios epidemiológicos, las situaciones de riesgo grave para la salud de la colectividad, entre otros.” (Voto No. 27132-2021)

En el caso de la norma consultada se propone a la persona trabajadora afectada entre: entregar a terceros (parte patronal) información sensible sobre su estado de salud o someterse a una jornada ampliada de 12 horas diarias, sin posibilidad de acogerse a una jornada ordinaria evitando exponer su condición médica pero consciente de que solo la jornada ordinaria le permitiría mantener estable su condición de salud. Esta realidad hace que la entrega al patrono de información

íntima o sensible de la persona trabajadora no sea realmente “**voluntaria**” o “**libre**”, sino por una obligación ante la necesidad de un ajuste de una jornada ordinaria por temas de salud. Es decir, en la práctica estas personas estarían obligadas a entregar información personal sobre su salud, ya que de lo contrario no podrían evitar ser sometidas a una jornada de trabajo ampliada perjudicial para su salud.

Se trata, por tanto, de la imposición de una obligación de entregar información sensible sobre la salud personal, **ni siquiera a una autoridad pública, sino a un sujeto privado**. El motivo por el cual la norma consultada pretende dar acceso a terceros sobre dicha información no es conforme con los casos de interés público admitidos por la jurisprudencia para justificar excepciones a la protección de la información sensible y por ende al derecho a la intimidad. Más bien, al ser la jornada ordinaria de ocho horas diarias un derecho constitucionalmente reconocido, que solo puede ser exceptuado en casos verdaderamente excepcionales y muy calificados (artículo 58 de la Constitución Política) no resulta razonable que para no “perder” este derecho se exija a las personas trabajadoras renunciar a la intimidad de sus datos personales. Es decir, esto estaría convirtiendo la jornada ordinaria en una excepción (contrario a lo dispuesto al artículo 58 constitucional), relacionado a temas médicos, pues, según cómo está redactada la norma hace que realmente la jornada ordinaria sea excepcional ante una condición de salud que lo demuestre y amerite; y lo más grave es que incluso, nótese que no sería una jornada excepcional ampliada, pues el ajuste de la jornada excepcional, en todo caso, se haría en el tanto **subsista la condición médica que así lo requiere, es decir, siendo la jornada ordinaria la excepción a la regla ante una condición médica, y que por tanto, obligaría, en este supuesto, al patrono únicamente en casos excepcionales y de forma temporal a “valorar” mediante aquella documentación y certificaciones médicas que lo demuestren, “ajustar” debidamente la jornada ampliada**. Lo cual, ante este panorama, no solo deviene una violación a los derechos laborales más elementales y fundamentales mencionados, sino que convierte la información sensible -de carácter médico- en un recurso que eventualmente pueda utilizar el patrono

para despedir a su colaborador, según la condición médica particular y conocida, pues pensemos en una condición de salud permanente, podría considerarse que no sería una persona que cumplan con los objetivos de la parte patronal, lo cual, podría constituir y derivar una práctica discriminatoria en razón de la condición de salud –temporal o permanente- de las personas que, aportaron al propio trabajador su historial médico. Es decir, sería una ventaja patronal para poder seleccionar eventualmente, según el historial médico de una persona trabajadora, el mejor personal posible para llevar a cabo su gestión privada. Lo cual, en pleno siglo XXI constituiría en una selección discriminada, en razón del historial médico de una persona, lo cual, es evidentemente contrario a los derechos constitucionales señalados.

En este caso, no se trata de motivos de interés público, como la protección de la salud pública, sino únicamente del interés patronal de limitar y controlar los casos por los cuales una persona trabajadora podría solicitar un ajuste de sus jornadas ampliadas de 12 horas, en todo caso de forma temporal y no así de forma permanente, pues el enunciado consultado es claro en indicar que tal ajuste **“aplicará estrictamente mientras la condición especial subsista”**. Pero al hacer un análisis de la razonabilidad y la proporcionalidad de la medida, es evidente que este interés no puede prevalecer sobre la protección del derecho a la intimidad de las personas trabajadoras, ni tampoco valerse de este para poder ajustar una medida que se supone es excepcional. Es mucho más gravosa la afectación a este derecho fundamental.

Nótese, además, que la norma consultada es absolutamente invasiva sobre la información sensible de las personas trabajadoras. No solo se le exige dar detalles sobre la enfermedad que padece mediante certificado médico, sino demostrar que esta enfermedad puede agravarse sometiéndose a una jornada extendida, lo cual quedará a decisión del patrono, pues es la mera posibilidad de poder solicitar el ajuste de la jornada y no un ajuste directo por parte del empleador (a). Además, debe entregar a su patrono los *“documentos respectivos”* que prueben estos

hechos. Si las jornadas ampliadas de 12 horas fueran realmente excepciones muy calificadas al derecho reconocido en artículo 58 de la Constitución Política y de naturaleza verdaderamente “voluntaria” -como afirman sus proponentes- no se justificaría, de ninguna manera, una intromisión tan gravosa en la vida íntima de las personas trabajadoras como la pretendida en tal iniciativa de ley.

G.3 Violación del derecho a la igualdad y a la no discriminación por la condición de salud que aporte la persona trabajadora, consagrados en los artículos 33 y 68 de la Constitución Política y Convenio N.111 de la OIT.

Asimismo, la norma consultada no solo compromete el derecho a la intimidad, sino que, por la vía de la exigencia u obligatoriedad de la información médica para solicitar un ajuste en la jornada ampliada, habilita un mecanismo estructuralmente discriminatorio en razón de la condición de salud de las personas trabajadoras, en notoria contradicción con lo dispuesto en los artículos 33 y 68 de nuestra Constitución Política y con lo dispuesto en el Título octavo del Código de Trabajo, referido a la prohibición de discriminación en las relaciones de empleo.

En efecto, el artículo 404 del Código de Trabajo prohíbe expresamente “*toda discriminación en el trabajo por razones de edad, etnia, sexo, religión, raza, orientación sexual, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación, **condición de salud**, discapacidad, afiliación sindical, situación económica o cualquier otra forma análoga de discriminación*”, prohibición dentro de la cual la propia jurisprudencia y la reforma introducida por la ley N.9797 han incorporado de manera inequívoca la “condición de salud” como categoría protegida. Con lo cual, contrastado con la norma consultada, al condicionar el ajuste de la jornada a la revelación forzada del padecimiento del trabajador, coloca en manos del patrono precisamente el dato que el ordenamiento le prohíbe utilizar como criterio de discriminatorio.

Ante el motivo expuesto de violación de derechos fundamentales, resulta relevante e ilustrativo mencionar que el legislador costarricense, en la ley General sobre el VIH-Sida (Ley N.9797), haya reformado y condicionado en inciso j) al artículo 70 del

Código de Trabajo para prohibir de forma absoluta a los patronos “solicitar pruebas de VIH para efectos de contratación laboral o permanencia en el trabajo”, y haya derogado el antiguo inciso f) del artículo 71 –que obliga al trabajador a someterse a reconocimiento médico al ingresar o durante la relación laboral- por considerarlo **contrario a los derechos a la dignidad y a la no discriminación**. Es decir, la tendencia y avance del ordenamiento jurídico costarricense de las últimas décadas ha sido la de retirar del patrono toda facultad de acceder a información médica del trabajador como condición del empleo, precisamente por el riesgo de discriminación que ello entraña. La norma aquí consultada, retrocede en tales reconocimientos normativos integrales, reintroduciendo por una vía indirecta, es decir, la solicitud de ajuste de la jornada- la misma exigencia de información médica que el legislador ha venido evitando precisamente por la afectación a los derechos fundamentales que eso genera.

Sobre lo mencionado anteriormente, es importante recalcar que la Sala Constitucional en reiteradas ocasiones ha reconocido que la prohibición de discriminación laboral en razón de la condición de salud impide al patrono, público o privado, solicitar dictámenes o certificaciones médicas para obtener o conservar un puesto de trabajo, dado que el empleado no está en obligado a informar sobre su estado de salud, salvo que voluntariamente decida hacerlo, caso en el cual el patrono debe guardar la debida confidencialidad. Por ello, entre otras sentencias, la Sala Constitucional mediante la resolución N.2010-01874 del 29 de enero del 2010, declaró con lugar un recurso de amparo interpuesto contra la exigencia de la prueba de VIH dentro de un proceso de selección de personal. Esto pues, en tales resoluciones se ha dejado claro que el estado de salud de la persona trabajadora no puede convertirse en un dato disponible para la parte patronal, porque su conocimiento genera un riesgo para la persona trabajadora sea seleccionada, mantenida o excluida del empleo en función de su historial médico. La norma consultada del 145 bis inciso m), al obligar a la persona trabajadora a certificar y demostrar ante su empleador que padece de un enfermedad susceptible de agravarse con la jornada ampliada, produce exactamente el efecto que la Sala

Constitucional y el legislador han querido evitar y superar: entregar al patrono un catálogo de la condiciones médicas de su personal, que puede operar –aun de forma encubierta- como criterio de contratación, de asignación de funciones, de no renovación o de despido.

Asimismo, la afectación al principio de igualdad se ve violentado porque el trato diferenciado que la norma consultada habilita no responde a un criterio objetivo y razonable, sino a una característica protegida –la salud- respecto de la cual el escrutinio de constitucionalidad debe ser estricto. La persona trabajadora con una condición médica permanente quedaría, en la práctica, en una posición de desventaja competitiva frente a quien no la tiene o frente a quien opta por ocultarla, lo que configura una discriminación indirecta contraria a los artículos 33 y 68 constitucionales y al Convenio N.111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, ratificado por Costa Rica, como parte de nuestros compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos.

G.4 El consentimiento viciado de la persona trabajadora por la relación de subordinación y asimetría propia del vínculo laboral.

Respecto a dicho sub motivo de consulta, consideramos las diputaciones consultantes que, el consentimiento de la persona trabajadora que pretende eventualmente un ajuste de la jornada ampliada se encuentra viciado producto de su relación de subordinación y asimetría de poder que determina la relación laboral, pues aunque se sostenga que la norma consultada no “obliga” a entregar la información de condición médica, sino que está condicionada a la “solicitud” de la propia persona trabajadora, de modo que “mediaría” un consentimiento voluntario que legitimaría el tratamiento del dato sensible al amparo de las excepciones previstas en el artículo 9 de la ley N.8968, tal argumento, sin embargo, no podría prosperar, por cuanto se tendría que hacer desconociendo la naturaleza y relación de asimetría propia de las relaciones laborales y el estándar que la propia Sala

Constitucional ha fijado para la validez del consentimiento en materia de datos sensibles.

El derecho a la autodeterminación informativa, derivado por la Sala Constitucional del artículo 24 de la Constitución Política desde el voto N. 4847-1999 y posteriormente recogido en la Ley N.8968, exige que todo tratamiento de datos personales –y con mayor razón de datos sensibles- se sustente en un consentimiento libre, informado, expreso e inequívoco. La libertad del consentimiento supone la ausencia de coacción o de condicionamiento que anulen la capacidad real de decisión del titular. Ese presupuesto no se cumple cuando la “opción” que se ofrece a la persona trabajadora es, en realidad, escoger entre revelar su padecimiento o soportar una jornada de 12 horas diarias que ella misma sabe que es perjudicial para su salud. Con lo cual, podría generar tal disposición normativa que la voluntariedad en la entrega de tal información sensible efectivamente se encuentre comprometida o condicionada.

En el marco de las relaciones de trabajo, caracterizado por la subordinación jurídica y la dependencia económica del trabajador respecto del patrono, no existe una verdadera paridad de posiciones que permita hablar de un consentimiento genuinamente libre. La necesidad de conservar el empleo y de evitar una jornada nociva, ante una condición de salud determinada, coloca a la persona trabajadora en una situación de coacción indirecta que vicia a priori la voluntad. Un consentimiento prestado bajo la amenaza cierta de un perjuicio –la jornada ampliada- no es un consentimiento libre, sino un consentimiento forzado por las circunstancias –de salud-, jurídicamente inidóneo para levantar la prohibición de tratamiento de datos sensibles que establece el artículo 9 de la Ley N.8968 o bien pretender que tal información se da de manera libre y voluntaria por parte de la persona trabajadora en su solicitud de ajuste de jornada.

Por ello, la aparente voluntariedad que la norma consultada invoca es puramente formal. Pues en el plazo material, la persona trabajadora que padece una

enfermedad se ve compelida a entregar información íntima a un sujeto privado –su patrono- para acceder a lo que, en rigor, es un derecho: una jornada digna compatible con la protección de su salud (artículo 68 constitucional). Convertir el ejercicio de un derecho en la contraprestación de una renuncia a la intimidad y a la autodeterminación informativa constituye una condición inconstitucional, en el tanto obliga a sacrificar un derecho fundamental para poder ejercer otro, con lo cual, consideramos que tal norma consultada evidencia notorios roces de constitucionalidad precisamente por el vicio en la voluntad de la parte más débil de la relación laboral.

G.5 La disposición normativa introducida mediante el artículo 145 bis inciso m) no supera el examen de razonabilidad y proporcionalidad constitucional.

Aunado a lo anterior, consideramos que la nueva disposición normativa que se pretende regular mediante el artículo 145 bis inciso m) deviene irracional y desproporcionada, pues aún si se admitiera, que la finalidad de la norma es legítima -ordenar los supuestos en que procede el ajuste de la jornada ampliada-, la medida no supera el test de razonabilidad y proporcionalidad que está Sala Constitucional exige para toda restricción de derechos fundamentales, al carecer ciertamente de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.

Analizando el criterio de necesidad, la finalidad perseguida puede alcanzarse por medios notoriamente menos lesivos a la intimidad de la persona trabajadora. Bastaría, por ejemplo, con que la valoración de la aptitud del trabajador para la jornada ampliada la realizara un profesional médico -sea de la Caja Costarricense de Seguro Social o de la salud ocupacional del lugar de trabajo, sujeto al deber de confidencialidad- que se limitara a emitir una recomendación de ajuste de la jornada laboral, todo ello, sin trasladar al patrono el diagnóstico ni el detalle de la enfermedad de la persona trabajadora. El propio modelo que el ordenamiento ya adopta, por ejemplo, en materia de VIH, donde el patrono solo puede requerir pruebas de salud “en caso de que exista un criterio médico que demuestre su

necesidad y únicamente para efectos de protección de la salud de la persona trabajadora”, demuestra que existen alternativas idóneas y menos gravosas para el derecho a la intimidad y autodeterminación informativa. Sin embargo, la norma consultada, al exigir que sea la propia persona trabajadora quien acredite ante el patrono la enfermedad y su eventual agravamiento, escoge precisamente el medio más gravoso para el derecho a la intimidad de la persona trabajadora, lo que la hace innecesaria y, por ello, desproporcionada.

Ahora bien, en cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, la afectación que la norma consultada impone al derecho a la intimidad, a la autodeterminación informativa, a la jornada digna y a la igualdad de las personas trabajadoras es manifiestamente mayor que el beneficio que reporta al interés patronal de administrar los ajustes en las jornadas laborales. No se está frente a un interés público prevalente, como la salud pública o un estudio epidemiológico, únicos supuestos que la propia Sala Constitucional ha admitido, según voto N.2713-2021 para justificar la difusión de datos de salud-, sino nos encontramos ante el mero interés privado del empleador de controlar y limitar las jornadas a “ordinarias”, es decir, a jornadas dignas de 8 horas como prevé nuestra Constitución Política.

Tal interés no puede prevalecer sobre derechos fundamentales de la persona trabajadora, máxime cuando la jornada ordinaria de 8 horas es la regla constitucional según lo consagrado en el artículo 58 y la excepción es la jornada ampliada la excepción calificada, y no a la inversa como quiere instaurar la norma consultada.

Por las razones aquí expuestas las diputaciones consultantes consideran que, la norma consultada 145 bis inciso m), resulta violatoria y contraria al derecho a la intimidad y la autodeterminación informativa (artículo 24), el derecho a la igualdad y a la no discriminación por condición de salud (artículos 33 y 68), a la jornada digna (artículo 58), y del principio de razonabilidad y proporcionalidad, previsto en nuestra Constitución Política.

H. Reforma del artículo 274, inciso b) del Código de Trabajo: Limitación arbitraria de las competencias del Consejo de Salud Ocupacional en la definición de actividades a las que no se aplicarán las jornadas ampliadas 12 horas, por resultar perjudiciales para las personas trabajadoras. Violación de los derechos a la salud y a la higiene y la seguridad en el trabajo (artículos 21 y 66 de Constitución Política.

El artículo 274 del Código de Trabajo vigente establece al Consejo de Salud Ocupacional como un organismo técnico adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y le reconoce, entre otras funciones, la de “realizar estudios e investigaciones en el campo de su competencia”. Esta atribución responde a la naturaleza eminentemente técnica del órgano y le permite analizar, desde criterios propios de la salud y seguridad ocupacional, las condiciones en que se desarrolla el trabajo y los riesgos que pueden derivarse de las distintas actividades laborales. El proyecto de ley contenido en el expediente 24.290 modifica sustancialmente esta disposición. En particular, el inciso b) del artículo 274 pasa a establecer que el Consejo “*deberá realizar estudios técnicos anuales de las labores en las cuales se pueden aplicar las jornadas excepcionales*”, así como “*definir la exclusión de las labores pesadas, peligrosas o insalubres en las que se configure un perjuicio por la aplicación de estas jornadas para las personas trabajadoras.*” Esta disposición **restringe la competencia del Consejo de Salud Ocupacional únicamente a los casos en que existan labores pesadas, peligrosas o insalubres.**

Los textos se leen de la siguiente forma:

Código de Trabajo. Texto vigente.	Proyecto de ley 24.290 Texto aprobado en primer debate.
ARTICULO 274.- Créase el Consejo de Salud Ocupacional como organismo técnico adscrito al Ministerio de Trabajo y	Artículo 274- Se crea el Consejo de Salud Ocupacional, como organismo técnico con desconcentración mínima y personalidad jurídica instrumental , adscrito al Ministerio de Trabajo y

Seguridad Social, con las siguientes funciones:(...) b. Realizar estudios e investigaciones en el campo de su competencia; (...)”	Seguridad Social, con las siguientes funciones: (...) b. Realizar estudios e investigaciones en el campo de su competencia, incluyendo estudios técnicos anuales de las labores en las cuales se pueden aplicar las jornadas excepcionales, <u>así como definir la exclusión de las labores pesadas, peligrosas o insalubres en las que se configure un perjuicio por la aplicación de estas jornadas para las personas trabajadoras</u> , normadas en el artículo 145 bis de este Código. (...)
--	--

La finalidad de las y los legisladores es claramente impedir que el Consejo de Salud Ocupacional pueda participar con sus criterios técnicos en la definición de las actividades que deben ser excluidas de la aplicación de las jornadas “ampliadas” de 12 horas por resultar perjudiciales para las personas trabajadoras. Cabe recordar que las actividades pesadas, insalubres o peligrosas son los casos más extremos en los que resulta contraproducente aplicar estas jornadas, pero no son los únicos. Existen muchos otros motivos por los cuales no es recomendable aplicar este tipo de jornadas, aunque las actividades involucradas no califiquen formalmente como pesadas, insalubres o peligrosas.

Si bien, en apariencia, esta modificación podría presentarse como un fortalecimiento de las competencias del Consejo de Salud Ocupacional, lo cierto es que **la nueva redacción introduce una limitación sustantiva a su ámbito de actuación**. La norma deja de reconocer una competencia general para realizar estudios e investigaciones en materia de salud ocupacional y la sustituye, para efectos de las jornadas excepcionales, por una **competencia condicionada y circunscrita** a determinadas categorías previamente definidas por el legislador.

Lo anterior, se constata al analizar la redacción del inciso 2) del artículo 143 bis que se pretende adicionar al Código de Trabajo, el cual se refiere a los diversos motivos por los cuales puede excluirse una actividad de las jornadas “ampliadas” de 12 horas diarias. La calificación de actividades “*pesadas, insalubres o peligrosas*” únicamente constituye el primer motivo por el cual pueden excluirse determinadas actividades laborales (inciso 2.a). Pero existen muchos otros casos en los que también amerita realizar una exclusión, por ejemplo, los previstos en los incisos 2.d a 2.i, así como otros que ni siquiera son considerados en la norma.

En estos casos, la intervención del Consejo de Salud Ocupacional es relevante y necesaria, porque como órgano técnico, puede aportar criterios técnicos determinantes para decidir sobre la exclusión de una actividad por diversos motivos y no solo por los contemplados en el inciso 2).

En consecuencia, la disposición cuestionada no debe analizarse únicamente como una ampliación de las funciones del Consejo de Salud Ocupacional. Su efecto jurídico real consiste también en establecer una limitación a la competencia técnica que actualmente posee el órgano, al sustituir una habilitación general para realizar estudios e investigaciones en materia de salud ocupacional por una regulación que delimita de manera rígida las materias y condiciones sobre las cuales puede ejercer su función respecto de las jornadas excepcionales.

Cualquier regulación que pretenda establecer límites a dichas jornadas debe preservar la capacidad del órgano especializado para identificar nuevos riesgos, valorar circunstancias particulares y determinar técnicamente cuándo una modalidad de jornada resulta incompatible con la protección de la salud de las personas trabajadoras.

Las y los legisladores consultantes estimamos que esta modificación al artículo 274, inciso b) del Código de Trabajo podría ser inconstitucional, de conformidad con lo que se expone a continuación.

Violación de los artículos 21 y 66 de la Constitución Política sobre la obligación de las autoridades públicas de garantizar la protección de la salud de las personas trabajadoras.

De estas dos normas constitucionales, y de múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos, como el Protocolo de San Salvador (artículo 7, inciso e) se deriva el derecho que tienen las personas trabajadoras a contar con condiciones adecuadas y decentes de salud ocupacional, así como la obligación del Estado de velar por que estas condiciones se cumplan.

De acuerdo con la Sala Constitucional en su resolución 19782-2014:

*“la Constitución Política en su artículo 21 establece que la vida humana es inviolable, y a partir de ahí se ha derivado el derecho a la salud que tiene todo ciudadano. Tampoco debe perderse de vista, que existen disposiciones normativas en diversos instrumentos internacionales de Derecho, citadas en considerandos anteriores -que el Estado costarricense se ha comprometido a honrar-, que establecen que **el trabajador tiene derecho a ejecutar las funciones que le competen en un ambiente apropiado, cuyas condiciones garanticen la protección de su derecho a la salud (...)**”⁵*

En el caso de marras se produciría una lesión a este derecho, porque la norma consultada limita arbitrariamente el accionar del órgano especializado del Estado costarricense encargado de emitir criterios técnicos para detectar y prevenir

⁵ Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N.º 19782-2014, del 05 de Diciembre del 2014 a las 09:05, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-734748>

posibles afectaciones a la salud de las personas trabajadoras y garantizar la higiene y la seguridad en el trabajo.

En este sentido, la propia Sala Constitucional ha reconocido la relevancia de la valoración técnica del Consejo de Salud Ocupacional para determinar los efectos que una determinada jornada puede producir sobre las personas trabajadoras. En la sentencia N.º 19193-2017, de las 9:30 horas del 1 de diciembre de 2017,⁶ al analizar las condiciones laborales de los oficiales de la Policía de Tránsito, la Sala tomó expresamente en consideración los criterios técnicos emitidos por dicho Consejo, según los cuales en esa actividad concurrían factores de riesgo asociados a la naturaleza y condiciones del trabajo que incidían significativamente y de manera desfavorable sobre la salud, el bienestar y la calidad de vida de las personas trabajadoras. A partir de dicha valoración técnica, se consideró procedente modificar las jornadas que venían aplicándose, con el propósito de propiciar mejores condiciones laborales

Este precedente resulta particularmente relevante para el examen del proyecto consultado, pues evidencia que la determinación de los efectos que una jornada laboral puede producir sobre la salud de las personas trabajadoras no constituye una cuestión puramente normativa, sino que requiere de una valoración técnica especializada. Precisamente por ello, resulta constitucionalmente cuestionable que el proyecto de ley limite la intervención del Consejo de Salud Ocupacional a la exclusión de labores previamente encuadradas en las categorías de “*pesadas, peligrosas o insalubres*”, restringiendo con ello la posibilidad de que dicho órgano valore, a partir de evidencia técnica y de las condiciones concretas

⁶ Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 19193-2017, del 01 de Diciembre del 2017 a las 09:30, <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-734748>

de cada actividad, otros factores que puedan determinar que la aplicación de una jornada excepcional resulte perjudicial para las personas trabajadoras.

Los criterios técnicos del Consejo de Salud Ocupacional resultan indispensables para determinar si es posible aplicar jornadas excepcionales de trabajo a una actividad determinada, sin ocasionar un perjuicio de las personas trabajadoras. Al limitar la intervención de este órgano únicamente a los casos más graves de actividades insalubres o peligrosas, se estaría privando a las personas trabajadores afectadas de contar el criterio experto y la protección que brinda la intervención del Consejo en todos los demás casos en los que puede existir una para ellas.

I. **Violación de los derechos de la población adulta mayor dependiente: desarticulación del cuidado y derecho a la desinstitucionalización**

Contexto Demográfico Nacional: El Ineludible Reto del Envejecimiento

El envejecimiento demográfico como realidad ineludible. El envejecimiento de la población constituye uno de los cambios demográficos más trascendentales y desafiantes del siglo XXI, obligando a los Estados a reestructurar y blindar modelos de bienestar y protección social sostenibles, inclusivos y solidarios.

A nivel mundial, para el año 2050, una de cada seis personas (el 16% de la población) tendrá más de 65 años. En América Latina y el Caribe, esta población representará entre el 20% y el 25% del total para esa misma fecha, habiendo partido de una tasa de apenas el 8% en 2020 con miras a alcanzar el 17.5% en 2050, y superar el 30% a finales de siglo.

En Costa Rica, esta transición demográfica es acelerada y contundente: a mitad del año 2008, el país contaba con aproximadamente 278 mil personas adultas mayores; para el año 2025 la cifra se estimó en 600 mil personas, y para el año 2050 se proyecta que superará el millón doscientas mil personas de 65 años o más. El aumento sostenido de la esperanza de vida y la constante disminución de la tasa de natalidad implican que la sociedad costarricense estará conformada en gran medida por personas de edad avanzada.

Por consiguiente, la propuesta de jornadas laborales de 12 horas ordinarias (esquema 4x3) bajo el expediente N.º 24.290 desatiende radicalmente esta realidad demográfica y erosiona directamente las bases constitucionales y convencionales del régimen de protección de las personas adultas mayores, desmantelando de forma indirecta las redes familiares e institucionales de soporte.

El Parámetro Multinivel de Constitucionalidad y Convencionalidad Aplicable⁷

La impugnación de este proyecto de ley por el fondo se fundamenta en un bloque de constitucionalidad de carácter multinivel. Este marco normativo de protección reforzada impone límites infranqueables al poder legislativo, como se fundamenta de seguido:

Nuestra Carta Magna consagra en su artículo 51 de forma explícita que el anciano (persona adulta mayor) tiene derecho a la protección especial del Estado. La jurisprudencia constitucional costarricense ha catalogado esta garantía como un verdadero derecho fundamental exigible y directamente aplicable ante dependencias administrativas y tribunales, obligando proactivamente al Estado a intervenir de manera preferente a favor de este colectivo.

En particular, en las sentencias N.º 9676-2001, 2007-13584, la Sala Constitucional determinó de manera vinculante que la protección especial derivada del artículo 51 de la Constitución Política obliga de forma inmediata al Estado a intervenir activamente a favor de este sector de especial vulnerabilidad, impidiendo que las autoridades permanezcan neutrales o pasivas ante medidas que desarticulen su bienestar. Asimismo, en la sentencia N.º 29673-2023 se advierte sobre el grave retroceso en el Estado Social de Derecho al anteponer las dinámicas del mercado y la rentabilidad privada por encima de la dignidad humana, los derechos de las poblaciones vulnerables y los límites protectores de las jornadas laborales.

La Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (Ley N.º 7935) establece en su artículo 1 como directriz prioritaria e imperativa garantizar la igualdad de

⁷ Ver resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Poblete Vilches y otros Vs. Chile (Corte IDH, 2018). Caso Muelle Flores Vs. Perú (Corte IDH, 2019) Caso Profesores de Chañaral Vs. Chile (Corte IDH, 2021).

oportunidades, una vida digna y promover la permanencia de las personas adultas mayores en su núcleo familiar y comunitario. El artículo 3 del mismo cuerpo normativo estipula su derecho a una calidad de vida integral.

La Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, ratificada por Costa Rica (primer país del continente en depositar su instrumento de ratificación el 28 de junio de 2016, posibilitando su entrada en vigor general el 11 de enero de 2017), goza de rango convencional, constitucional y supraconstitucional en nuestro ordenamiento al ampliar de manera progresiva los derechos humanos de la población de la tercera edad.

Dicha Convención exige un cambio de paradigma universal: la persona mayor debe ser conceptualizada como un sujeto de derechos autónomo e independiente, superando definitivamente la visión asistencialista tradicional que la reducía a una carga de beneficencia o un mero receptor pasivo de asistencia social. Así, el Estado asume el deber ineludible de adoptar un *enfoque de curso de vida*, el cual normaliza y desestigmatiza las diferentes necesidades de la existencia humana en todas sus etapas del desarrollo, entendiendo las protecciones sociales como exigencias de justicia y dignidad, y nunca como cargas administrativas o económicas excesivas.

I.1 El derecho al cuidado, co-residencia familiar y el mandato de desinstitucionalización de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de 2022, titulado “Derechos humanos de las personas mayores y sistemas nacionales de protección en las Américas”, consagra que el cuidado integral de las personas mayores involucra un amplio espectro de derechos humanos (alimentación, salud, vivienda, agua y saneamiento) que deben estar orientados a promover que este grupo poblacional pueda decidir permanecer en su propio hogar y mantener su independencia y autonomía.

Asimismo, la CIDH establece de manera categórica que la institucionalización forzada (el internamiento de larga estadía) constituye una práctica sistemática de discriminación basada en prejuicios edadistas de infantilización e incapacidad, la

cual debe ser progresiva pero urgentemente descontinuada y abolida por los Estados de las Américas. El internamiento asilar priva de facto de la libertad, de la autonomía, del consentimiento informado y de la autodeterminación a las personas mayores, por lo que el deber convencional consiste en sustituir progresivamente los centros asilares por modelos de cuidado comunitario y redes familiares de apoyo que garanticen la vida en comunidad hasta la muerte de forma digna y autónoma.

Sin embargo, el proyecto de ley expediente N.º 24.290 pretende instaurar jornadas de 12 horas ordinarias consecutivas que, al computar de manera realista los tiempos de desplazamiento de ida y vuelta al centro de trabajo en la realidad de la movilidad costarricense, obligarán a los cuidadores familiares a ausentarse de sus hogares entre 14 y 16 horas diarias. Sin observar, que las necesidades biológicas, físicas, de salud, higiénicas y afectivas de un adulto mayor dependiente o frágil son diarias, constantes y continuas; por su naturaleza inherente, el cuidado no se puede comprimir ni delegar exclusivamente a los tres días libres del trabajador.

En consecuencia, al someter a la familia a jornadas laborales tan extenuantes, el Estado costarricense desmantela de facto las redes de cuidado familiar. Esto induce de manera indirecta e inevitable al desamparo, la negligencia involuntaria y, finalmente, al internamiento forzoso y acelerado de las personas mayores en residencias de larga estadía. Ello vulnera de manera frontal el artículo 51 de la Constitución Política, el artículo 1 de la Ley N.º 7935, y el artículo 12 de la Convención Interamericana, al contradecir flagrantemente el principio de solidaridad social en la concurrencia del cuidado.

I.2 El impacto interseccional y la feminización de la pobreza en la vejez

La CIDH advierte de manera vehemente en su informe de 2022 que el edadismo y la discriminación de género se intersecan de manera acumulativa y desproporcionada sobre las mujeres mayores, quienes históricamente han sufrido una menor participación en el mercado laboral formal, mayores tasas de informalidad, precariedad salarial y exclusión de los sistemas de seguridad social previsional debido a la división sexual del trabajo. Esta división estereotipada asigna

de forma desigual e injusta las tareas domésticas y de cuidado familiar (hijos, personas con discapacidad y ancianos dependientes) principalmente a las mujeres.

Este desbalance estructural e histórico deriva en la marcada feminización del envejecimiento y en tasas desproporcionadamente altas de pobreza, extrema pobreza y dependencia de las mujeres mayores de 65 años en toda la región de las Américas.

Al extender la jornada de trabajo diaria ordinaria de 8 a 12 horas, el proyecto del expediente N.º 24.290 exacerba de manera violenta esta brecha de género y discriminación interseccional. Las mujeres cuidadoras de Costa Rica se verán enfrentadas a un dilema inconstitucional: o bien se ven obligadas a salir definitivamente del mercado laboral formal para asegurar la vida de sus familiares dependientes -lo que las condena a la carencia de ingresos, la pérdida de cotizaciones previsionales y, en última instancia, a su propia indigencia y desprotección cuando alcancen la vejez- o se ven forzadas a soportar una doble jornada destructiva (12 horas de jornada laboral, 3 de transporte, y más de 8 de cuidado intensivo), con severo menoscabo de su propia integridad psicofísica.

Esto constituye una violación flagrante al derecho a la igualdad y no discriminación por razones de género y edadismo consagrado en el artículo 33 de la Constitución Política, el artículo 5 de la Convención Interamericana y el artículo 11.1 e) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, al perpetuar y legitimar las barreras estructurales que impiden a las mujeres acceder en condiciones de igualdad a la seguridad social, el empleo y una vida digna.

I.3 El concepto de violencia por abandono o negligencia inducido por el Estado

El artículo 9 de la Convención Interamericana define como violencia contra la persona mayor no solo la agresión física directa, sino cualquier acción o conducta que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la persona mayor, tanto en el ámbito público como en el privado, abarcando explícitamente

toda forma de abandono, negligencia y maltrato financiero o patrimonial que tenga lugar dentro o fuera del hogar, ya sea perpetrado por familiares o tolerado e inducido por el Estado y sus agentes.

Al aprobar un marco laboral que priva a las familias costarricenses de las condiciones temporales indispensables para el cuidado de sus adultos mayores, el Estado costarricense no actúa de manera pasiva o neutral: incurre en una omisión constitucional grave y promueve una forma de negligencia estructural y abandono inducido que expone a esta población al riesgo inminente de desnutrición, falta de administración de medicamentos, caídas y soledad extrema. Esta desatención edadista del legislador, que somete el bienestar y el tejido social a las leyes absolutas de la productividad de mercado, constituye una infracción sustantiva directa al derecho a la seguridad y a una vida libre de violencia, en contra de los artículos 21 de la Constitución Política y 9 de la Convención Interamericana.

I.4 Afectación al adulto mayor trabajador: vulnerabilidad biológica, salud ocupacional y envejecimiento acelerado

Deterioro funcional y el concepto de envejecimiento acelerado

La jurisprudencia interamericana (Poblete Vilches vs. Chile) ha establecido con carácter obligatorio que el derecho a la salud de las personas mayores abarca un estado de bienestar físico, mental y social integral, protegiendo a esta población en su autonomía e independencia de manera reforzada.

La CIDH resalta de forma alarmante el fenómeno del envejecimiento acelerado derivado de la sujeción a condiciones de vida hostiles, hacinamiento, falta de servicios permanentes de salud y ambientes de alta vulnerabilidad. Bajo este fenómeno, el organismo funcional y la edad psicológica de la persona mayor envejecen de manera prematura, presentando un desgaste biológico equivalente a una edad de 10 a 15 años superior a su edad cronológica física real.

Someter a trabajadores de avanzada edad o en transición hacia la vejez a extenuantes turnos de 12 horas ordinarias (diurnas y, con extrema gravedad, nocturnas y mixtas) desata este proceso de envejecimiento acelerado. El desgaste

biológico de prolongar la jornada laboral diaria, duplicando el límite constitucional de la jornada nocturna de 6 a 12 horas ordinarias, incrementa exponencialmente los trastornos severos de sueño, la fatiga crónica acumulada, accidentes laborales por disminución de la capacidad de respuesta sensorial, errores de precisión y el desarrollo de patologías crónicas no transmisibles (hipertensión, demencia senil, Alzheimer, diabetes y males cardiovasculares), vulnerando directamente los artículos 21 y 66 de la Constitución Política, y el artículo 19 de la Convención Interamericana.

I.5 Inconstitucionalidad de la reforma al artículo 205 del Código de Trabajo y violación al principio de precaución

La propuesta del proyecto de reformar el artículo 205 del Código de Trabajo, disponiendo que el 50% de los excedentes del régimen público de riesgos del trabajo (INS) se destine al Consejo de Salud Ocupacional para financiar estudios técnicos anuales y proyectos dirigidos a mitigar y actualizar los riesgos de estas jornadas excepcionales, representa una flagrante inconstitucionalidad por tres razones medulares:

1) Infracción flagrante al principio de precaución: de conformidad con el principio de precaución en salud laboral y ocupacional, los estudios científicos y técnicos de viabilidad, seguridad e impacto biológico sobre la vida humana deben preceder obligatoriamente a la autorización e implementación de la norma, y no sucederla de manera tardía y post-facto. Aprobar por ley una jornada laboral de altísimo riesgo biológico para luego financiar estudios que investiguen cómo mitigar el daño ya consumado sobre la salud de la clase trabajadora constituye una grave violación del deber estatal de garantizar un medio ambiente de trabajo seguro y preventivo, lo cual infringe el artículo 66 de la Constitución Política.

2) Desviación inconstitucional de fondos de la seguridad social: la seguridad social costarricense se fundamenta en un modelo de solidaridad social y universalidad en las coberturas, conforme con el artículo 73 de la Constitución Política. Desviar fondos y excedentes públicos acumulados del régimen público de riesgos del trabajo -los cuales deben reservarse y reinvertirse exclusivamente para

el fortalecimiento universal del seguro de salud de toda la población- con el único propósito de financiar la mitigación y control de riesgos creados deliberadamente por el legislador para beneficio económico y productivo de empresas privadas constituye una socialización inconstitucional de las cargas y una privatización de los beneficios de mercado.

3) Violación al principio de justicia distributiva y solidaridad: esta transferencia indirecta de recursos públicos para subsidiar la mitigación de contingencias privadas lesiona gravemente el principio de justicia distributiva, el principio de legalidad de los recursos de la seguridad social y el reparto equitativo de las cargas del Desarrollo, consagrado en el artículo 50 de la Constitución Política.

J. De la inspección laboral y las nuevas obligaciones de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo en el expediente N.º24.290a la luz de las obligaciones del Convenio 81 de la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

J.1 Obligaciones internacionales de Costa Rica en Inspección laboral

En cuanto a la inspección laboral Costa Rica ha ratificado el Convenio núm. 81 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Inspección del Trabajo mediante la Ley N° 2561 del 11 de mayo de 1960. Así como el convenio 129 sobre la inspección laboral en el sector agrícola, este fue ratificado mediante la Ley N.º 4737 del 29 de marzo de 1971.

Dichos instrumentos de Derecho Internacional tienen como fin garantizar que se cumplan las disposiciones legales sobre las condiciones laborales y la protección de las personas trabajadoras. En el marco de la presente consulta de constitucionalidad del proyecto N.º 24.290 es fundamental recordar las obligaciones estatales que reconoce Convenio 81, con especial énfasis lo dispuesto en el artículo 10, en cuanto a la cantidad de los inspectores de trabajo:

Artículo 10

El número de inspectores del trabajo será suficiente para garantizar el desempeño efectivo de las funciones del servicio de inspección, y se determinará teniendo debidamente en cuenta:

(a) la importancia de las funciones que tengan que desempeñar los inspectores, particularmente:

(i) el número, naturaleza, importancia y situación de los establecimientos sujetos a inspección;

(ii) el número y las categorías de trabajadores empleados en tales establecimientos;

(iii) el número y complejidad de las disposiciones legales por cuya aplicación deba velarse;

(b) los medios materiales puestos a disposición de los inspectores; y

(c) las condiciones prácticas en que deberán realizarse las visitas de inspección para que sean eficaces.

Lo aquí dispuesto y en relación con la presente consulta de constitucionalidad del proyecto de ley N° 24.290 debe analizarse a la luz del artículo 16 del mismo cuerpo normativo, el cual establece:

Los establecimientos se deberán inspeccionar con la frecuencia y el esmero que sean necesarios para garantizar la efectiva aplicación de las disposiciones legales pertinentes.

Ambas normas establecen específicamente la obligación internacional al Estado costarricense de garantizar que la inspección laboral se desarrolle de manera frecuente y suficiente con el fin de garantizar el respeto a las garantías de las personas trabajadoras.

A su vez conviene resaltar las obligaciones en materia de inspección laboral que ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en el Caso Empleados de la Fábrica de Fuegos en Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil, sobre ello menciona que:

«...Por su parte, el Convenio No. 81 de 1947 de la OIT sobre la inspección del trabajo²³⁸, dispone que los Estados parte deben “mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales”, que dicho sistema “se aplicará a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión”, y estará encargado de “velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones”»⁸

La obligación supra es retomada en el Caso de los Buzos Miskitos (Lemoth Morris y otros) Vs. Honduras, en este caso la alta corte interamericana desarrolla la obligación de la inspección laboral a la luz del deber estatal de garantizar el trabajo digno, el cual se está contenido en el artículo 7 del Protocolo de San Salvador. Sobre ello la Corte IDH indicó que:

«...los Estados parte deben “mantener un sistema de inspección del trabajo en los establecimientos industriales”, que dicho sistema “se aplicará a todos los establecimientos a cuyo respecto los inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión”, y estará encargado de “velar por el cumplimiento de las disposiciones legales relativas a las condiciones de trabajo y a la protección de los trabajadores en el ejercicio de su profesión, tales como las disposiciones sobre horas de trabajo, salarios, seguridad, higiene y bienestar, empleo de menores y demás disposiciones afines, en la medida en que los

⁸ Corte IDH. Caso de los Empleados de la Fábrica de Fuegos de Santo Antônio de Jesus y sus familiares Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de julio de 2020. Serie C No. 407.

inspectores del trabajo estén encargados de velar por el cumplimiento de dichas disposiciones”»⁹

En este entendido la inspección laboral frecuente y suficiente que garantice el respeto a las garantías de las personas trabajadoras no solo es una obligación del Estado Costarricense en el marco de un convenio internacional, sino que esta obligación convencional reconocida por la más alta corte de protección de Derechos Humanos a nivel regional.

J.2 El estado de la inspección laboral en Costa Rica

En Costa Rica la inspección laboral se encuentra a cargo de la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo (DNI), esta es una de las siete Direcciones Generales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. La DNI de acuerdo con el informe de 2024, el más recientemente publicado, indica que **cuenta con 87 personas inspectoras a nivel nacional para fiscalizar a una población asalariada total de 1,673,716 de trabajadores (1,349,752 en el sector privado)**. Esto representa una carga teórica de más de 19.000 asalariados por inspector. Cabe destacar que algunas oficinas regionales solo cuentan con un coordinador y un inspector para atender el territorio, mientras que la sede regional Brunca carece de inspectores.

Esta situación ha sido advertida por la Defensoría de los Habitantes en julio de 2025. En dicha oportunidad señaló que, debido a estas condiciones, la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo requiere de un 50 % más de recurso humano¹⁰.

En cuanto al presupuesto, este ha venido disminuyendo desde el año 2019 hasta el 2024. Pese a que el artículo 679, inciso a), del Código de Trabajo establece que el 50 % del total recaudado por concepto de multas por infracciones laborales debe

⁹Corte IDH. Caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) Vs. Honduras. Sentencia de 31 de agosto de 2021. Serie C No. 432.

¹⁰ Defensoría de los Habitantes, «Defensoría: Limitaciones afectan fiscalización de violaciones a derechos laborales en CR», Defensoría de Los Habitantes - Comunicado de Prensa, 9 de julio de 2025, accedido 10 de septiembre de 2026, https://www.dhr.go.cr/informacion_relevante/comunicados/2025/julio/026_Limitaciones_afectan_fiscalizacion_violaciones_derechos_laborales.pdf.

asignarse a la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo para mejorar sus sistemas de inspección, desde el año 2019 esos recursos no han sido asignados.

La falta de presupuesto genera una afectación sustancial en la contratación de recurso humano, así como en la infraestructura necesaria para cumplir con condiciones mínimas y en la disponibilidad de una flotilla vehicular adecuada para las inspecciones de campo. La Defensoría de los Habitantes también advirtió el riesgo de que por falta de presupuesto la DNI no pueda atender las necesidades de infraestructura y mantenimiento de las oficinas que mantiene en operación, y deba proceder con cierres por órdenes sanitarias, traslados o convenios con otras instituciones de zonas aledañas para el uso de bienes inmuebles como oficinas.

A la luz de las obligaciones supra mencionadas, es preciso indicar que el contexto en el que está operando la DNI genera un roce directo con las garantías laborales, cuyo fin es proteger los derechos fundamentales de las personas trabajadoras. Esta situación resulta incompatible con las obligaciones internacionales y convencionales del Estado, que integran el bloque de constitucionalidad, y configura, por tanto, un estado inconstitucional de las cosas.

J.3 Impacto del proyecto N.º 24.290 sobre la capacidad de la Inspección Laboral

A partir de las obligaciones internacionales antes expuestas, el Estado costarricense debe asegurar una inspección laboral suficiente, frecuente y efectiva. Esa obligación no se satisface únicamente con la existencia formal de una autoridad de inspección del trabajo, sino que exige que dicha autoridad cuente con personal, presupuesto, infraestructura, movilidad, información y potestades reales para verificar el cumplimiento de la legislación laboral en todo el territorio nacional.

Sin embargo, el diagnóstico descrito evidencia que la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo (DNI) ya opera en condiciones deficitarias: cuenta con una cantidad limitada de personas inspectoras frente a la totalidad de personas trabajadoras y centros de trabajo que debe fiscalizar; presenta restricciones

presupuestarias sostenidas; enfrenta carencias de infraestructura y transporte; y mantiene desigualdades territoriales que dificultan una cobertura homogénea de la labor de inspección del trabajo.

En ese contexto, el proyecto N.º 24.290 no puede analizarse de forma aislada ni como una simple modificación de jornadas laborales. Su aplicación depende, en buena medida, de la capacidad de la DNI para ejercer controles previos, fiscalización posterior, revisión documental, seguimiento territorial y eventual activación de procedimientos administrativos con el fin de proteger los derechos fundamentales de las personas trabajadoras. Por ello, cualquier ampliación normativa de sus competencias debe venir acompañada de una valoración seria sobre su capacidad institucional real.

El proyecto agravaría la tensión entre las obligaciones convencionales del Estado y la capacidad efectiva de la inspección laboral, pues asigna a la DNI nuevas competencias vinculadas con la aplicación y fiscalización de las jornadas excepcionales ampliadas, sin prever un fortalecimiento institucional proporcional. Entre esas funciones se encuentran la revisión de registros laborales y de pagos por horas extraordinarias, feriados y días de descanso laborados; la aprobación previa de solicitudes para variar jornadas ordinarias a jornadas excepcionales ampliadas; la resolución de dichas solicitudes en un plazo máximo de tres meses; y la administración de registros relacionados con solicitudes, ocupaciones y planes de cumplimiento.

Estas tareas no son meramente formales. Requieren analizar documentación patronal, contrastar jornadas efectivamente laboradas con registros de asistencia, verificar pagos ordinarios y extraordinarios, valorar condiciones de salud ocupacional, comprobar que se cumplan los supuestos habilitantes de la jornada excepcional y dar seguimiento a eventuales incumplimientos. Además, por tratarse de una modalidad que altera límites ordinarios de jornada, la fiscalización debe ser especialmente rigurosa para evitar que la excepción se convierta en regla y que las personas trabajadoras vean debilitadas sus garantías constitucionales.

Además, el Transitorio II impone a las personas empleadoras el deber de reportar ante la DNI, dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de la ley, los salarios de quienes ya laboraban en jornadas equivalentes. A su vez, encarga a esa Dirección verificar el cumplimiento del artículo 143 bis, con respeto del debido proceso. Esta obligación transitoria generaría una carga inmediata y concentrada de trabajo administrativo y de inspección, precisamente sobre una institución que, según lo previamente mencionado, ya presenta dificultades para atender sus funciones ordinarias.

La consecuencia constitucional de esta omisión es relevante: si el Estado crea un régimen laboral excepcional que depende de controles administrativos intensivos, pero no dota a la autoridad encargada de los recursos necesarios para ejercerlos, la protección de los derechos laborales queda vaciada de contenido. Es decir, la inspección deja de ser un mecanismo efectivo de tutela y se convierte en un control insuficiente frente a riesgos previsibles de abuso, incumplimiento de jornadas y afectación salarial.

Por tanto, lejos de corregir el estado deficitario de la inspección laboral, el proyecto incrementa sus cargas operativas sin garantizar los recursos humanos, financieros y materiales necesarios. Esta omisión resulta problemática a la luz del Convenio 81 de la OIT, de la jurisprudencia interamericana citada y del deber estatal de asegurar una fiscalización efectiva de las condiciones de trabajo.

Costa Rica actualmente se encuentra en una situación de incumplimiento convencional, al no garantizar la capacidad mínima de la inspección de trabajo, para poder cumplir con el Convenio 81 de OIT y la jurisprudencia de la CIDH, cuestión que se agrava con el proyecto consultado.

En consecuencia, el proyecto no solo debe valorarse por el contenido material de las jornadas excepcionales ampliadas, sino también por su viabilidad institucional, ante una reforma que amplía derechos y obligaciones en el plano normativo, pero carece de capacidad real de fiscalización, compromete la eficacia de las garantías laborales y profundiza el estado inconstitucional de cosas previamente identificado.

K. Violación del artículo 58 de la Constitución Política por establecer la posibilidad de trabajar más de 48 horas a la semana.

El segundo párrafo del inciso d) del artículo 145bis que se adiciona al Código de Trabajo, establece la posibilidad de que el patrono, haga trabajar a la persona trabajadora, en sus días libres no laborales, dejando “a salvo” solo un día de descanso absoluto, que es el día inmediato posterior a la finalización de su jornada semanal. Es decir, los tres días libres o cuadro si es jornada nocturna, a los que se refiere el proyecto de ley, se conforman de dos días libres no laborales pagados y un día de descanso absoluto de 24 horas que siempre se disfrutará posterior a la finalización de la jornada semanal.

El proyecto reconoce que sólo uno de los días no laborados es descanso semanal; los restantes son “días libres no laborales”, que la iniciativa de ley pone a disposición del empleador. La única jornada que la norma deja expresamente a salvo es el día de descanso absoluto, cuando indica: “siempre y cuando no sea el día siguiente inmediato a la finalización de su jornada semanal”.

Es decir, si se presentan las condiciones señaladas en el proyecto de ley —cuando la empresa así lo requiera y lo demuestre, de forma excepcional— el patrono podrá solicitar que se labore en los días libres, respetando únicamente el día absoluto de descanso. Esto quiere decir, la jornada semanal de trabajo, en estos escenarios, podría ser de la siguiente manera:

Modalidad	Días de jornada ampliada	Descanso absoluto	Días libres disponibles	Semana máxima	Límite del art. 58	Porcentaje
Diurna	4 × 12 = 48 h	1	2	6 × 12 = 72 h	48 h	150 %
Mixta	4 × 12 = 48 h	1	2	6 × 12 = 72 h	48 h	150 %
Nocturna	3 × 12 = 36 h	1	3	6 × 12 = 72 h	36 h	200 %

En las tres modalidades el techo es el mismo: **seis jornadas consecutivas de doce horas, setenta y dos horas semanales**. Es decir, lo pretendido por el legislador y la legisladora en la iniciativa consultada, excede el margen que dejan los artículos 58 y 59 de la Constitución, que establece el límite de la jornada semanal en 48 horas y reconoce el derecho a “un día de descanso después de seis días consecutivos de trabajo”. La semana del “4x3” sí cumple con el máximo de días laborales por semana, **pero con jornadas de doce horas en lugar de ocho**.

En la modalidad nocturna el resultado es el doble del límite constitucionalmente permitido: setenta y dos horas de trabajo nocturno **frente a las treinta y seis** que fija el artículo 58 Constitucional.

Así las cosas, las tres modalidades de jornadas, terminan superando por mucho, el límite de 48 horas de trabajo a la semana, siendo aún más grave para el caso de la jornada nocturna.

Asimismo, el segundo párrafo del inciso d) indica que el patrono podrá solicitar que “laboren en alguno de sus días libres”, cuestión que puede interpretarse un solo día de trabajo no laboral o para todos, ya que el único límite absoluto se encuentra en el día de descanso inmediato posterior a la finalización de la jornada de 12 horas por 4 días, no así para los demás días de la semana. En todo caso, la interpretación más favorable del artículo en cuestión, implica una jornada semanal de 60 horas semanales, lo que también resulta abiertamente inconstitucional.

En este sentido, el artículo 58 constitucional fija el límite diurno en ocho horas diarias y cuarenta y ocho horas a la semana, de forma copulativa y acumulativa, no alternativos. La Comisión de Expertos de la OIT lo formula así al interpretar el doble límite idéntico del Convenio n.º 1: *“este límite es acumulativo, y no alternativo”* (Estudio General de 2018, párr. 46). Esto tiene como resultado que en la semana en que se laboran los días libres, el artículo 145 bis infringe simultáneamente los dos términos del artículo 58, al establecer doce horas diarias frente al límite de ocho y hasta setenta y dos horas semanales frente al límite de cuarenta y ocho. En la

modalidad nocturna, doce horas frente al límite de seis y setenta y dos horas semanales frente al límite de treinta y seis, es decir, el doble. Ninguna de las dos infracciones puede compensar a la otra, porque ambas son exigencias conjuntas de la misma norma.

Ahora bien, bajo el esquema actual una semana superior a 48 horas ya es jurídicamente posible mediante el pago de horas extra. La cifra de 60 o 72 horas por sí sola, no conforma la infracción constitucional, sino que la falta se presenta cuando esas horas extra, se convierten en una jornada ordinaria. En este sentido, **no se trata de una prolongación de la jornada de forma excepcional, es una jornada entera**. En el régimen común la hora extra alarga el día de trabajo al margen de la jornada ordinaria, en el proyecto de ley consultado en cambio, excede el límite autorizado —doce horas— lo que coincide exactamente con una jornada completa adicional, y el párrafo no limita cuántos días libres pueden requerirse. Esto se comprueba con la disposición en el mismo artículo 145 bis que prohíbe la jornada extraordinaria “después de la hora número doce”, porque la jornada ordinaria ya son doce horas. El único lugar donde puede alojarse el trabajo extraordinario es el día libre, con el agravante, que dicho trabajo no implica un pago adicional como reconocimiento de jornada extraordinaria. El límite diario, ya desplazado, no opera como freno a los abusos.

Aunado a lo anterior, el proyecto de ley no establece límites para el trabajo en días libres que puedan superar la jornada semanal de 48 horas. La expresión “de forma excepcional” es puramente adjetiva: una norma que se llama excepcional y admite repetición todas las semanas del año no satisface el estándar de excepcionalidad para trabajo de horas extra. Tampoco se establecen controles para evitar abusos de la empresa que lo requiera. Esa “necesidad” del patrono, no tiene medidas que demuestren la veracidad de lo alegado, no dice ante quién, con qué criterio ni en qué procedimiento. Esta cuestión contrasta con el inciso i) que exige para autorizar la jornada ampliada el trámite ante la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo con plazo de tres meses —cuestión que aún así consideramos insuficiente como mecanismo de control— pero para añadir una jornada completa sobre el límite

semanal no crea ninguno. La única condición real es el requerimiento del propio empleador. Finalmente, el reenvío que se hace al artículo 142, párrafo segundo, está vacío. La norma remite a ese párrafo como si contuviera el estándar. Pero el artículo 142, tal como lo reforma el artículo 1.1 de este mismo proyecto, dedica su párrafo segundo al descanso mínimo de doce horas entre jornadas y a la obligación de llevar un registro de equipos. No contiene ningún criterio habilitante del trabajo en días libres. El reenvío no aporta la garantía que aparenta aportar.

K.1 El límite semanal del Convenio n.º 1 de la OIT.

Aquí el agravio deja de depender de la distinción entre jornada ordinaria y extraordinaria, y por eso es la parte más sólida. Costa Rica ratificó el Convenio n.º 1 de la OIT por Ley n.º 6711 del 20 de enero de 1982, y el propio artículo 143 bis lo invoca como fundamento. Sus cláusulas de flexibilidad fijan topes semanales **totales**, expresados como promedios:

Norma del Convenio	Supuesto	Tope semanal	Semana de 60 h	Semana de 72 h
Art. 5	Casos excepcionales, por acuerdo entre organizaciones patronales y obreras	El promedio “ no podrá en ningún caso exceder de cuarenta y ocho horas por semana ”	Excede en 12 h	Excede en 24 h
Art. 4	Funcionamiento continuo por equipos sucesivos	Promedio de 56 horas semanales	Excede en 4 h	Excede en 16 h
Art. 2, c)	Trabajo por equipos	Promedio de 8 horas diarias y 48 semanales en tres semanas o menos	Excede ambos promedios	Excede ambos promedios

Estos tres escenarios son, precisamente, las cláusulas en que podría apoyarse el régimen del 4x3. Cualquiera de las dos lecturas del párrafo desborda las tres opciones establecidas por el Convenio, y la del artículo 5 con una fórmula que no admite matices, al indicar que “en ningún caso” se admite superar el tope de 48 horas semanales. Con el techo de setenta y dos horas, el exceso sobre el tope del artículo 4 —la cláusula del funcionamiento continuo, que es la que el artículo 143 bis invoca— es de dieciséis horas semanales.

Queda el artículo 6 del Convenio, que sí permite excepciones temporales por aumentos extraordinarios de trabajo. Pero las somete a tres condiciones que el proyecto no cumple:

1. Deben establecerse por reglamento de la autoridad pública, no directamente por la ley a instancia del empleador;
2. El reglamento debe dictarse previa consulta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas;
3. El reglamento debe fijar el máximo de horas extraordinarias autorizadas en cada caso.

El párrafo impugnado no prevé consulta alguna ni fija un máximo de ocasiones para la aplicación de dichas jornadas, por tanto no encuadra en el artículo 6, y menos aún en los artículos 2, 4 y 5. **Ninguna disposición del Convenio n.º 1 autoriza la semana laboral que le proyecto de ley permite.**

En este sentido, el artículo 152 del Código de Trabajo ya regula la situación de hecho que el proyecto invoca, y lo hace con más garantías y mejor paga que el párrafo impugnado. La Sala Constitucional mediante sentencia 10842 – 2001, indicó que el artículo 152 no es inconstitucional “siempre y cuando se interprete que la frase “después de cada semana o cada seis días de trabajo continuo” no contiene una alternativa u opción para el patrono, sino que se refiere a dos situaciones de hecho distintas”. Fija, por tanto, el único sentido constitucionalmente admisible de la norma.

En esta sentencia, la Sala vincula el límite de la jornada con el descanso semanal, que es exactamente la articulación de este agravio constitucional, dado que el “límite que se ha impuesto para la jornada laboral, se encuentra íntimamente relacionado con el derecho al descanso semanal”. Y fundamenta el descanso “en razones fisiológicas y en el hecho de que el trabajo ininterrumpido, sin tregua alguna, perjudica la vida individual y familiar del trabajador”, con cita de la sentencia n.º 05969-93, donde el descanso se entiende derivado del derecho a la salud (artículo 21 de la Constitución).

Asimismo, se reitera que nuestro Código ya tiene una respuesta para la continuidad industrial, y es más protectora. El párrafo cuarto del artículo 152 permite trabajar en el día de descanso semanal por convenio de las partes, si las labores no son pesadas, insalubres o peligrosas, y se ejecutan al servicio de empresas industriales que exijan continuidad en el trabajo por la índole de las necesidades que satisfacen. Esa descripción es, palabra por palabra, el supuesto que el artículo 143 bis invoca para crear la jornada ampliada

K.2 Conclusión del agravio

El párrafo segundo del inciso d) del artículo 145 bis infringe el artículo 58 de la Constitución Política al habilitar que la persona trabajadora labore en sus días libres “por doce horas adicionales al límite semanal de la jornada”, dejando a salvo únicamente el día de descanso absoluto. Leído junto con el inciso b) del mismo artículo —que distingue expresamente el día de descanso absoluto de los “días libres no laborales” producto de la jornada ampliada—, el régimen permite laborar seis jornadas consecutivas de doce horas y alcanzar una semana de setenta y dos horas en cualquiera de las tres modalidades: ciento cincuenta por ciento del límite constitucional en la diurna y la mixta, y doscientos por ciento en la nocturna, donde setenta y dos horas de trabajo nocturno duplican el techo constitucional de treinta y seis horas.

Por las razones anteriormente expuestas, las diputadas y diputados consultantes consdieramos que el **“ESTABLECIMIENTO DE JORNADAS LABORALES**

EXCEPCIONALES PARA CASOS DETERMINADOS QUE SEAN EXCEPCIONALES Y MUY CALIFICADOS”. EXPEDIENTE 24.290, contiene vicios constitucionales por el fondo y vicios esenciales de procedimiento.

IV. NOTIFICACIONES

Recibiremos notificaciones mediante el correo electrónico notificaciones **notificaciones.jmvillalta@gmail.com** rotulado a nombre del diputado José María Villalta Flórez-Estrada.

San José, 12 de octubre de 2026.

CONSULTA FACULTATIVA DE CONSTITUCIONALIDAD PROYECTO DE LEY
“Reforma de los artículos 142, 144, 205 e inciso b) del artículo 274 y adición de los artículos 145 bis y 145 ter del Código de Trabajo, para actualizar las jornadas de trabajo excepcionales y resguardar los derechos de las personas trabajadoras” (Expediente 24.290).

Nombre del Diputado o Diputada	Firma
1.	
2.	
3.	
4.	
5.	
6.	
7.	
8.	

9.	
10.	
11.	
12.	
13.	