



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-477-2018

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**“LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR EL ACOSO LABORAL EN EL SECTOR
PÚBLICO Y PRIVADO”**

EXPEDIENTE Nº 20.873

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**MARCO ANTONIO CASTILLO ROJAS
REBECA ARAYA QUESADA
ASESORES PARLAMENTARIOS**

SUPERVISADO POR:

**REBECA ARAYA QUESADA
ASESORA PARLAMENTARIA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:

**FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

1 DE NOVIEMBRE DE 2018

CONTENIDO

I.- RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY	3
II.- CONSIDERACIONES DE FONDO.....	4
2.1 EL ACOSO LABORAL	4
2.2 EL ACOSO LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	6
2.3 EL ACOSO LABORAL EN COSTA RICA	8
2.4 SITUACIÓN JURÍDICA DEL ACOSO LABORAL EN COSTA RICA	10
2.5 POSICIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL Y DE LA SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA FRENTE AL ACOSO LABORAL	13
III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO	15
A CONTINUACIÓN SE HACE REFERENCIA ÚNICAMENTE A AQUELLOS TEMAS Y ARTÍCULOS SOBRE LOS QUE ESTA ASESORÍA TIENE OBSERVACIONES O RECOMENDACIONES.....	15
IV.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	22
V.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO	23
Votación	23
Delegación	23
Consultas	24
Obligatorias:	24
Facultativas:	24
VI.- FUENTES	25



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU-477-2018 INFORME JURÍDICO

“LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR EL ACOSO LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO”

EXPEDIENTE N° 20.873

I.- RESUMEN DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley pretende dotar al país de un marco jurídico que permita prevenir, regular, prohibir y sancionar el acoso laboral en las relaciones profesionales, tanto del sector público como en el sector privado, incluidas las organizaciones de derecho internacional con sede en el país.

Con ese objetivo, se define el acoso laboral como un comportamiento negativo, continuo, sistemático y deliberado contra persona o personas realizado por otra persona o varias durante la relación laboral, comportamiento que pretenda degradar las condiciones de trabajo, el prestigio laboral o familiar, la salud física o psicológica.

También se define la persona acosadora, la persona acosada y la persona trabajadora y se dispone, como excepción, que un solo acto, según la gravedad, puede acreditarse como hostigamiento laboral.

Se definen las manifestaciones de acoso laboral como aquellas que van contra la dignidad o integridad de la persona trabajadora que amenace su empleo o degrade el ambiente de trabajo.

En cuanto a la “*prevención*” se ordena toda una serie de actuaciones que rescaten el respeto en el ámbito laboral, así como el establecimiento de políticas contra el acoso laboral.

Se disponen multas como consecuencia del incumplimiento patronal de las disposiciones de esta ley.

Se ordenan obligaciones para los entes públicos no estatales, así como para el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Defensoría de los Habitantes.

Se establece el procedimiento para la denuncia, investigación y sanción del acoso laboral y se dispone, como principios generales que rigen el mismo, el debido proceso, la proporcionalidad, la libertad probatoria, la confidencialidad, el pro víctima (in dubio pro operario) y el pro homine (elegir la norma más amplia o la interpretación más extensiva). Se incluyen disposiciones relativas a las partes, la

valoración de la prueba, el asesoramiento y apoyo de las partes, la responsabilidad patronal, los derechos de la persona acosada, el fuero de protección, las denuncias falsas, las medidas preventivas, la prioridad de la resolución, el principio de protección, las medidas cautelares, el caso de menores de edad, el caso de personas con discapacidad, las conductas atenuantes, las circunstancias agravantes, la graduación o intensidad de las sanciones, la privacidad de las audiencias, la proscripción de conciliar, la exención de impuestos y timbres fiscales, así como el plazo para interponer denuncia y prescripción.

Se disponen los requisitos de la denuncia, así como la integración, potestades y atribuciones de la comisión investigadora encargada de establecer las posibles sanciones. Se establecen, además, plazos de actuación, audiencias y el contenido de la resolución final.

Asimismo, se establece un procedimiento sumario especial para el trámite judicial de la demanda.

El proyecto señala las sanciones judiciales posibles y se establecen especiales para personas electas popularmente.

Finalmente, se señalan normas supletorias y un transitorio para ajustar los reglamentos interiores de trabajo a las disposiciones legales nuevas.

II.- CONSIDERACIONES DE FONDO

A continuación se desarrolla el concepto de “*acoso laboral*” o “*mobbing*”, características y condiciones para su surgimiento. Además, se aborda cuál ha sido la situación jurídica del acoso laboral en nuestro país, así como la posición asumida por la Sala Constitucional y la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia en relación con el tema.

2.1 El Acoso laboral¹

Heinz Leymann, estudió a profundidad el comportamiento acosador centrándose, fundamentalmente, en el campo de las relaciones laborales, estableciendo las pautas sobre las que posteriormente se han de desarrollar los diferentes trabajos atinentes a este fenómeno. Además, sistematiza y ordena las características prioritarias de lo que se conoce bajo el nombre de la nueva plaga laboral del siglo XXI.

¹ Tomado del informe **Oficio ST.024-2012 I**, elaborado en enero de 2012 por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

El profesor Leymann define este fenómeno de la siguiente manera:

“El mobbing o terror psicológico en el ámbito laboral consiste en la comunicación hostil y sin ética, dirigida de manera sistemática por uno o varios individuos contra otro, que es así arrastrado a una posición y desvalimiento, y activamente mantenido en ella. Estas actividades tienen lugar de manera frecuente (como criterio estadístico por lo menos una vez a la semana) y durante largo tiempo (por lo menos seis meses). A causa de la elevada frecuencia y duración de la conducta hostil, este maltrato acaba por resultar en considerable miseria mental, psicósomática y social”².

Uno de los puntos medulares de esta definición lo constituye el concepto de comunicación. No se trata de maltratos o agresiones físicas visibles, sino de una violencia invisible. Este fenómeno es un proceso de destrucción sistemático y continuado.

Por su parte, el profesor Iñaki Piñuel lo define en los siguientes términos:

“El acoso laboral tiene como objetivo intimidar, opacar, reducir, aplanar, amedrentar, o consumir emocional o intelectualmente a la víctima con vista a eliminarla de la organización o a satisfacer la necesidad insaciable de agredir, controlar y destruir que suele presentar el hostigador que aprovecha la oportunidad que le brinda la situación organizativa particular para canalizar una serie de impulsos y tendencias psicopáticas”³.

Se destaca de dicha definición, la figura del acosador como personalidad psicopática, que necesita y desea hacer daño en forma consiente a la víctima. Según la Doctora Marie France Hirigoyen, se trata de cualquier manifestación de una conducta abusiva y especialmente los comportamientos, palabras, actos, gestos y escritos que puedan atentar contra la personalidad, la dignidad o la integridad de un individuo, o que puedan poner en peligro su relación laboral o de servicio y degradar el clima de trabajo.

En ocasiones, es la organización la que recurre a la figura del acoso moral o mobbing, dando lugar a lo que la Asociación Española contra el Acoso Psicológico en el Trabajo llama *“una lenta y silenciosa alternativa al despido”*.

Al respecto, Hirigoyen señala, que la empresa *“se puede convertir en un sistema perverso: cuando el fin justifica los medios y cuando está dispuesta a todo -incluso a destruir a sus empleados- con tal de alcanzar sus objetivos. En este caso, la*

² LEYMANN (Heinz). Mobbing. La persécution au travail. Ed. Du Seil, Paris, 1996. Citado por, Op cit. (Abajo, 17)

³ PIÑUEL Y ZABALA (Iñaki). Mobbing. Cómo sobrevivir al acoso psicológico en el trabajo, Sal Terrae, Santander, 2001. Citado por, Op. Cit. (Abajo, p. 22)

mentira desencadena el proceso perverso en el mismo nivel de la organización del trabajo.”⁴

Estos últimos conforman los casos donde el acoso moral o mobbing es consecuencia de una decisión adoptada a lo interno de la empresa, mediante el maltrato y abuso direccionados, instrumento para deshacerse de empleados o servidores con el fin de no reconocer el pago de las indemnizaciones que en derecho les corresponde. En estos casos, la víctima es coaccionada por la presión y por el maltrato psicológico, lo que lo lleva a cometer errores o faltas, hasta ese momento inexistentes, considerándose por último el despido justificado.

Se cita como ejemplo el whistle blowing (pitar falta), término acuñado en el campo de juego al sancionar los árbitros una falta. *“Se trata de aquellos casos de acoso y persecución contra el empleado que por algún motivo –por lo general suficientemente justificado– denuncia posiblemente la existencia de prácticas y regularidades, fraudes o conductas ilícitas o éticamente reprobables por parte de la organización.”⁵*

Tal como se indicó antes, su objetivo es intimidar, opacar, aplacar, amedrentar y consumir emocional e intelectualmente a la víctima, con vistas a eliminarla de la organización o a satisfacer la necesidad de agredir, controlar y destruir que suele presentar el hostigador.⁶

El acoso moral o mobbing presenta no solo un efecto inmediato sobre la víctima, sino también sobre terceros, sobre la empresa y sobre la comunidad, atentando contra el valor fundamental a la dignidad, la integridad moral y al derecho a la vida y a la salud.

2.2 El acoso laboral en la Administración Pública⁷

Entre las principales condiciones de carácter organizativo que influyen de manera directa en el surgimiento del acoso laboral o *mobbing*, se encuentran las siguientes:

- ✓ Asignación incorrecta o insuficiente de los recursos humanos y materiales.
- ✓ Burocratización de la estructura organizacional.
- ✓ Rigidez organizativa.
- ✓ Estilos de dirección autoritarios.
- ✓ Procedimientos incorrectos de promoción.

⁴ HIRIGOYEN (Marie-France). El acoso moral. El maltrato psicológico en la vida cotidiana. Paidós, Barcelona, 1999. Citado por, Op. Cit. (Abajo, p.23)

⁵ Op. Cit. (Abajo, p.24)

⁶ PÉREZ, (Xinia). Hostigamiento laboral mobbing. San José: EUCR. 2008, p.9.

⁷ Tomado del informe **Oficio ST.024-2012 I**, elaborado en enero de 2012 por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

- ✓ Falta de formación en gerencia y liderazgo.
- ✓ Responsabilidades diluidas.
- ✓ Funciones imprecisas.
- ✓ Aislamiento de la organización en lo atinente a su entorno.
- ✓ Cultura organizacional estereotipada.
- ✓ Improductividad.
- ✓ Carencia de mecanismos apropiados para la resolución de conflictos.⁸

En general, a mayor jerarquización en el área, existen más posibilidades de que se presenten situaciones de acoso.

La estabilidad en el puesto es una de las características fundamentales del empleo público, tal y como se establece en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política⁹, consecuentemente, la Ley no. 1581 de 30 de mayo de 1953 y sus reformas (Estatuto de Servicio Civil), en sus artículos 37 y 43, disponen lo siguiente:

“Artículo 37.- Los servidores del Poder Ejecutivo protegidos por esta Ley, gozarán de los siguientes derechos:

- a) No podrán ser despedidos de sus cargos a menos que incurran en causal de despido, según lo establece el Código de Trabajo, o por reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 de esta ley.
- b) (...).”

“Artículo 43.- Los servidores públicos solo podrán ser removidos de su puesto si incurren en las causales que determina el artículo 81 del Código de Trabajo y 41 inciso d) de esta Ley, o en actos que impliquen infracción grave del presente Estatuto de sus Reglamentos o de los Reglamentos Interiores de Trabajo y respectivos.

La calificación de la gravedad de las faltas la hará en detalle del Reglamento de esta ley y los Reglamentos Interiores de Trabajo.”

De acuerdo con lo anterior, como elementos diferenciadores del mobbing en el sector privado y en el sector público tenemos que en el primero, el proceso se caracteriza por ser más brutal, su duración es menor y generalmente termina con la marcha de la víctima de la empresa; por el contrario, en el sector público el proceso puede durar años, en una especie de lenta tortura.

⁸ Ibid. p. 149.

⁹ **“ARTÍCULO 191.-** Un estatuto de servicio civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de la administración.

ARTÍCULO 192.- Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causales de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos.”

2.3 El acoso laboral en Costa Rica

De acuerdo con la Defensoría de los Habitantes de la República, los casos atendidos por esta institución relacionados con denuncias de acoso laboral o mobbing, han venido en aumento a partir del año 2000, lo que ha sido indicado en los diferentes Informes anuales de la institución.

Así por ejemplo, en el Informe de labores **2009-2010** se indica que el acoso laboral es uno de los temas que más ha aumentado en los últimos años en términos de denuncias y mantiene esa tendencia y que, *“sin embargo, el país continúa sin tener una normativa especial que unifique medidas, instrumentos y sanciones al respecto. Las diferentes instituciones y lugares de trabajo, asumen diferentes estrategias y recomendaciones para enfrentarlo, con resultados disímiles, por lo que la herramienta jurídica es absolutamente necesaria.”*¹⁰

En el citado Informe, la Defensoría hace énfasis en la necesidad de dotar al país de una herramienta jurídica para hacer frente al acoso u hostigamiento laboral, e incluso, recomienda, a partir de su experiencia, aspectos que han de ser incluidos dentro de una ley que pretenda ser efectiva en esta materia:

*“Desde la experiencia de la Defensoría, una herramienta jurídica sobre el hostigamiento laboral debe contener al menos, una referencia a las especificidades, particularmente a las mujeres; una enumeración de las manifestaciones podría resultar restrictiva, por lo que se recomienda sólo la definición del hecho, así como de las herramientas que se pueden utilizar (como los análisis de clima organizacional); el procedimiento debe prever mecanismos de control y seguimiento, tales como las existentes en la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. A saber, la Defensoría como ente de control para el sector público y el Ministerio de Trabajo, Dirección de Inspección para el sector privado, previo fortalecimiento de este departamento; debe tener un espacio privilegiado la prevención a través de la educación, información y campañas; finalmente el instrumento debe ser una herramienta generalizada y de aplicación universal que contemple incluso a las personas de nombramiento popular. Para esta Defensoría, el acoso laboral debe contemplarse como un riesgo de trabajo, y para su materialización deben realizarse las reformas legales en el Código de Trabajo.”*¹¹

Pese al incremento en las denuncias indicado por la Defensoría en sus informes, en el informe anual 2017-2018, esta señala que durante el 2017 las denuncias recibidas en la Defensoría de los Habitantes han disminuido considerablemente,

¹⁰ http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/documentos/if2009_10.pdf.

Consultado el 29 de octubre de 2018. P. 129.

¹¹ Ibid.

reportándose solamente 13 quejas, lo que en su criterio obedece a los resultados beneficiosos que está dando la estrategia de tramitación de quejas, implementada a partir del 2010 y llevada a cabo a lo interno de la Dirección de Asuntos Laborales y la estrategia de incidencia dirigida a las dependencias del Sector Público, con la finalidad de crear conciencia de la importancia de establecer acciones a lo interno de las Instituciones, que permitan mitigar los efectos que ocasiona el acoso laboral. Al respecto, señala la Defensoría lo siguiente:

“En este año 2017, producto del trabajo implementado por la Defensoría de los Habitantes, sobre el tema del acoso laboral, se ha trabajado muy duro en brindar una asesoría permanente a los funcionarios de dependencias del Sector Público, así como también, la implementación de talleres sobre el tema de acoso laboral, ya se cuenta con material impreso y con una mayor capacitación de las personas trabajadoras, lo que permite que un mayor número de empleados públicos tenga pleno conocimiento sobre las manifestaciones del acoso laboral, sobre la prohibición de estos actos de violencia laboral, y sobre todo que estas agresiones ocasionan serias lesiones a las víctimas de acoso laboral y también serios problemas a la estructura organizativa de los Ministerios de Gobierno e Instituciones Autónomas y demás dependencias estatales. A la fecha se han promulgado 17 reglamentos internos, que vienen a prevenir, regular y sancionar el acoso laboral en el Sector Público.

En el último año, dos instituciones acogieron las recomendaciones dadas por la Defensoría de los Habitantes, y han promulgado reglamentos que vienen a sancionar el acoso laboral.

Una de ellas, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) (...)

Otra de las instituciones, a la cual la Defensoría de los Habitantes le hizo una recomendación puntual, para dar seguimiento a las acciones de una reforma al Reglamento Autónomo de Servicios fue la Dirección General de Migración y Extranjería.”¹²

En el sector privado el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en su Manual de Procedimientos de la Inspección Nacional del Trabajo, establece la posibilidad de que los trabajadores y trabajadoras de la empresa privada puedan denunciar actos de hostigamiento laboral en las sedes regionales u Oficinas del MTSS y el trámite es básicamente el siguiente:

“Una vez recibida la denuncia por parte de la Inspección del Trabajo del Ministerio, sus inspectores realizan una inspección al centro de trabajo para verificar si la empresa cuenta con procedimientos internos para la recepción y atención de denuncias por hostigamiento laboral. Cuando existe el procedimiento interno en la empresa, el inspector previene al patrono mediante acta de inspección y prevención, para que se aplique el

¹² http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/documentos/if2017_2018.pdf
Consultado el 29 de octubre de 2018. Pp.300-301.

procedimiento interno establecido y se hagan efectivos los derechos de la víctima.

En dicha acta debe consignarse expresamente “la prohibición de despido”, que protege al trabajador(a) que ha solicitado el auxilio de la inspección del trabajo, de acuerdo con el artículo 12 del Código de Trabajo. Adicionalmente, el inspector asesora al denunciante y le indica que debe presentar la denuncia siguiendo el procedimiento establecido en el centro de trabajo. Cumplido el plazo otorgado por el inspector, se apersona al centro de trabajo para verificar si la empresa ha atendido la reclamación del trabajador. En caso de incumplimiento, elabora un informe dirigido al Jefe Regional, a fin de que éste proceda a presentar la denuncia ante los tribunales competentes. Se debe informar y asesorar a la persona denunciante para que acuda a la vía judicial a plantear el proceso ordinario.”¹³

Pese al avance en la materia en el sector público, gracias a la promulgación de reglamentos internos para prevenir, investigar y sancionar las acciones de acoso laboral, indica la Defensoría en su más reciente informe que se deben continuar los esfuerzos para que todas las dependencias estatales promulguen estos Reglamentos. Por su parte, en el caso del Sector Privado, considera que es conveniente contar con una ley que permita amparar mejor sus derechos.

2.4 Situación jurídica del acoso laboral en Costa Rica¹⁴

La Procuraduría General de la República, en la Opinión Jurídica Procuraduría General de la República OJ-013-2012 de 13 de febrero de 2012, destacó la necesidad de que el país cuente con un marco normativo con el fin de regular, prevenir y sancionar el acoso laboral.

El acoso laboral es considerado en varias legislaciones un delito. Así, en Francia se le castiga con multas y penas de hasta un año de prisión; en España, en el 2010, se tipificó como delito con penas de prisión de seis meses a 3 años, según la gravedad de la coacción o los medios empleados; en Suecia y Bélgica también es considerado un delito.

Pese a la ausencia de tipificación legal en nuestro país, no cabe duda de que el acoso en el trabajo es una práctica ilegítima e ilegal que violenta los derechos fundamentales de las y los trabajadores (derecho a la no discriminación, derecho a la dignidad, derecho a la intimidad, derecho a la integridad física y psíquica, derecho a la protección de la vida privada, libertad de conciencia y religión,

¹³ Ibid. Pp. 301-302.

¹⁴ Tomado de la Opinión Jurídica OJ-013-2012 de 13 de febrero de 2012, Procuraduría General de la República.

inviolabilidad de las comunicaciones, libertad de opinión, expresión e información, libertad para ejercicio de actividades económicas y derecho de reunión).

En el plano legal, el Código de Trabajo, Ley no. 2 de 27 de agosto de 1943 y sus reformas, en el primer párrafo del artículo 19 establece que “*El contrato de trabajo obliga tanto a lo que se expresa en él, como a las consecuencias que del mismo se deriven según la buena fe, la equidad, el uso, la costumbre o la ley.*” Por su parte, el artículo 69 inciso c) estipula como obligaciones de los patronos “*Guardar a los trabajadores la debida consideración, absteniéndose de maltrato de palabra o de obra...*”. También el inciso i) del ordinal 70 de ese cuerpo normativo dispone que queda absolutamente prohibido a los patronos “*Ejecutar cualquier acto que restrinja los derechos que el trabajador tiene conforme a la Ley.*”

Asimismo, el artículo 83 regula las causas justas que facultan al trabajador para dar por terminado el contrato de trabajo, y entre ellas nos interesan las dispuestas en los incisos b) y e):

“Artículo 83. Son causas justas que facultan al trabajador para dar por terminado su contrato de trabajo:

(...)

b) Cuando el patrono incurra durante el trabajo en falta de probidad u honradez, o se conduzca en forma reñida con la moral, o acuda a la injuria, a la calumnia o las vías de hecho contra el trabajador;

(...)

e) Cuando el patrono o su representante en la dirección de las labores acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra el trabajador fuera del lugar donde se ejecutan las faenas y en horas que no sean de trabajo, siempre que dichos actos no hayan sido provocados y que como consecuencia de ellos se haga imposible la convivencia y armonía para el cumplimiento del contrato.

(...)”

Por otra parte, a nivel de normativa internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁵, el Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁶, la Convención Interamericana para la Erradicación de la

¹⁵ “**Artículo 14**

1. En caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo, y a disfrutar de él, en cualquier país.

2. Este derecho no podrá ser invocado contra una acción judicial realmente originada por delitos comunes o por actos opuestos a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.”

¹⁶ “**Artículo 6.- Derecho al trabajo**

Toda persona tiene derecho a trabajar, lo cual incluye contar con la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna mediante el desempeño de una actividad libremente escogida o aceptada.”

“**Artículo 11**

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Partes se comprometen a reconocer a la salud como un bien público y particularmente a adoptar para garantizar este derecho las siguientes medidas:

Violencia contra la Mujer¹⁷, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁸, brindan especial protección a los derechos a la imagen, integridad, y salud de la persona trabajadora dentro de un ambiente laboral.

-
- a. La atención primaria de la salud, entendiéndose como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familias de la comunidad;
 - b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;
 - c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;
 - d. La prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;
 - e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud; y
 - f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.”

¹⁷“**Artículo 3**

Toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado.

Artículo 4

Toda mujer tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos. Estos derechos comprenden, entre otros:

- a. el derecho a que se respete su vida;
- b. el derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral;
- c. el derecho a la libertad y a la seguridad personales;
- d. el derecho a no ser sometida a torturas;
- e. el derecho a que se respete la dignidad inherente a su persona y que se proteja a su familia;
- f. el derecho a igualdad de protección ante la ley y de la ley;
- g. el derecho a un recurso sencillo y rápido ante los tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos;
- h. el derecho a libertad de asociación;
- i. el derecho a la libertad de profesar la religión y las creencias propias dentro de la ley, y
- j. el derecho a tener igualdad de acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones.”

¹⁸“**Artículo 5.- Derecho a la Integridad Personal**

1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.
2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.
3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.
4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.
5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.
6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.”

2.5 Posición de la Sala Constitucional y de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia frente al acoso laboral

Pese a no existir todavía una legislación especial que regule la figura del acoso laboral, sí contamos con jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional y por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, que ha ayudado a ir perfilando y delimitando la figura del acoso laboral.

La Sala Constitucional ha indicado que para determinar si se está en presencia de conductas o actuaciones que constituyan hostigamiento laboral, debe demostrarse la existencia de las siguientes condiciones:

*“Sobre el particular, esta Sala es del criterio que para determinar si en un caso concreto se ha producido hostigamiento laboral, también llamado mobbing, se debe demostrar la existencia de ciertas características o elementos esenciales, como la **intencionalidad de minar la autoestima y dignidad del funcionario, la repetición de la agresión por un período prolongado de tiempo, que la misma provenga de quienes tengan la capacidad de causar daño y que su finalidad consista en presionar al servidor para que abandone su trabajo y así dar por terminada la relación de empleo, para lo cual, consecuentemente, se requiere de un proceso plenario para demostrarlo**”. (Resolución N. 2008-15592 de las 10:40 horas del 17 de octubre del 2008). Lo destacado es nuestro.*

También ha indicado el Tribunal Constitucional que no es en esa sede donde debe ventilarse un proceso por supuestos actos de acoso laboral, dado que la naturaleza sumaria de los procesos de amparo no permitiría la evacuación de pruebas abundantes o complicadas, propias y especiales de un proceso jurisdiccional ordinario. (Votos N. 14356-2007, 3130-2011).

En la jurisdicción laboral ha habido fallos donde se han analizado demandas por acoso laboral. Sobre el tema, la Sala Segunda ha dicho:

“VIII. (...) El hostigamiento puede ser vertical, horizontal o mixto. Es vertical cuando la conducta hostigadora proviene del jerarca (esta modalidad se conoce como “bossing”). Es horizontal cuando el acoso es provocado por los propios compañeros y el mixto se da por una combinación entre el acoso propiciado por la jefatura-por acción u omisión- y los compañeros. De conformidad con la doctrina, esta última modalidad es la habitual (ídem, pp. 12-13). Luego, de la concepción doctrinal del “mobbing” se desprenden varias características comunes, entre las que se señalan: a) La intencionalidad: tiene como fin minar la autoestima y la dignidad del acosado. b) La repetición de la agresión: se trata de un comportamiento constante y no aislado. c) La longevidad de la agresión: el acoso se suscita

durante un período prolongado. d) La asimetría de poder: pues la agresión proviene de otro u otros quienes tienen la capacidad de causar daño. e) El fin último: la agresión tiene como finalidad que el o la trabajadora acosada abandonen su trabajo (López Cabarcos y Vásquez Rodríguez, op. cit., p. 51). Estas mismas autoras señalan los diez comportamientos más frecuentes que evidencian la existencia del hostigamiento moral, entre los que incluyen: 1) Asignar trabajos sin valor o utilidad alguna. 2) Rebajar a la persona asignándole trabajos por debajo de su capacidad profesional o sus competencias habituales. 3) Ejercer contra la persona una presión indebida o arbitraria para realizar su trabajo. 4) Evaluar su trabajo de manera inequitativa o de forma sesgada. 5) Desvalorar sistemáticamente su esfuerzo o éxito profesional o atribuirlo a otros factores o a terceros. 6) Amplificar y dramatizar de manera injustificada errores pequeños o intrascendentes. 7) Menospreciar o menoscabar personal o profesionalmente a la persona. 8) Asignar plazos de ejecución o cargas de trabajo irrazonables. 9) Restringir las posibilidades de comunicarse, hablar o reunirse con el superior. 10) Ningunear, ignorar, excluir o hacer el vacío, fingir no verle o hacerle “invisible”. (López Cabarcos y Vásquez, op.cit., p. 57). Todavía nuestro ordenamiento jurídico no ha desarrollado la figura del hostigamiento laboral, aunque existe alguna tendencia legislativa a su regulación positiva. No obstante ello, la situación del hostigamiento puede subsumirse en algunas de las normas contempladas en el Código de Trabajo que le exigen al empleador dar un trato digno al trabajador (artículos 19, 69 inciso c) y 83”.

XI. Lo sucedido en este caso, coincide con la descripción anterior. **De ahí que no quepa la menor duda de que está en presencia de un típico acoso moral, que hace imperativo declarar la nulidad del despido de la actora.** En consecuencia, las cosas deben volver al estado en que se encontraban antes de la emisión de ese acto ilegal, por (sic) lograr lo cual se ha de revocar la sentencia recurrida. En su defecto y con base en lo estipulado en el artículo 150, inciso f), del Código Municipal, a cuyo tenor “La sentencia de los tribunales de trabajo resolverá si procede el despido o la restitución del empleado a su puesto, con el pleno goce de sus derechos y el pago de salarios caídos. En la ejecución de sentencia, el servidor municipal podrá renunciar a ser reinstalado, a cambio de la percepción de importe del preaviso y el auxilio cesantía que puedan corresponderle y el monto de los meses de salario por concepto de daños y perjuicios.” (Resolución 2008-000093 de la Sala Segunda de las 10:20 horas del 8 de febrero del 2008). Lo destacado es nuestro.

También se determinó, en el Voto no. 342-2004 de las 8:50 horas del 12 de mayo del 2004 de Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, que existe acoso laboral cuando ha quedado demostrado que ha existido un abuso del poder jerárquico, por ejemplo, en situaciones en las cuales el patrono modifica unilateralmente y en perjuicio del trabajador las condiciones esenciales del contrato de trabajo (salario, jornada), lo que podría denominarse un “*ius variandi abusivo*”.

Igualmente, los Tribunales han manifestado que no existe acoso laboral cuando un patrono realiza acciones legítimas en orden a sus potestades de dirección en la organización de la empresa o institución, razón por la cual, girar instrucciones o hacerlas cumplir en un marco de legalidad, no configuran acciones de acoso laboral.

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

A continuación se hace referencia únicamente a aquellos temas y artículos sobre los que esta asesoría tiene observaciones o recomendaciones.

Objetivo y ámbito de aplicación

El artículo 1 establece los objetivos de la ley: *“prevenir, regular, prohibir y sancionar el acoso laboral.”* Se utiliza el término *“prevenir”* en su tercera acepción, que ahora es la de más uso común, cual es: precaver, evitar, estorbar o impedir algo.

El artículo 2 establece el ámbito de aplicación de la ley, una parte aparece en el título mismo del proyecto de ley y se agrega también las instituciones de derecho internacional. La Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) hace la observación de que debería especificarse cuáles son esas instituciones de derecho internacional con sede en nuestro país¹⁹, pero al no enumerarse de manera taxativa la aplicación es para todas.

Definiciones

Las definiciones se ajustan a las acciones que pueden enfrentarse en el ámbito laboral. Tanto la UCCAEP²⁰ como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)²¹ hacen observaciones a este artículo, en cuanto a la necesidad de aclarar las definiciones, en aras de una mayor seguridad jurídica.

El inciso d) del artículo 3 del proyecto coincide con el artículo 4 del Código de Trabajo, ya que definen quién es la persona trabajadora, excepto que el proyecto omite esta última frase: *“La misma denominación corresponderá a cobradores, agentes de comercio, vendedores y todo aquel que reciba una comisión como pago.”* Las y los legisladores deben decidir si conviene introducir dicha frase en la nueva ley.

¹⁹ Oficio P 224 18 de UCCAEP.

²⁰ Idem

²¹ Oficio AJ 1152 09 2018 del IMAS que consta en el expediente.

La Contraloría General de la República hace la observación que podría darse acoso también en las relaciones laborales horizontales o de subalterno a superior jerárquico, lo que no queda claro en el proyecto.²²

No es conveniente el uso de la fórmula “y/o”, calco del inglés and/or, pues en castellano resulta casi siempre innecesaria, pues la conjunción “o” no es excluyente.²³

Excepción a que el acoso sea continuo

El artículo 4 propone que un solo acto pueda constituir, en forma excepcional, un acoso laboral. Tanto el IMAS²⁴, la UCCAEP²⁵, el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)²⁶, la Comisión de Derecho Laboral del Colegio de Abogados y Abogadas²⁷ y otros consultados, se oponen a considerar un acto aislado como acoso y sugieren otras formas de sanción.

Incluso se citan sentencias de la Sala Constitucional y de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia donde se establece que el acoso es una agresión repetida en un período prolongado.

Manifestaciones de acoso laboral

La propuesta contenida en el artículo 5 se refiere a las acciones que constituirían acoso laboral.

En el inciso g) se habla de “*discriminación o burla*”, pudiéndose confundir los conceptos; y entre la lista de situaciones se habla de “*defectos físicos*”, lo que es una expresión de por sí discriminatoria, por lo que podría tal vez usarse en lugar de “*defectos*” la palabra “*aspectos*”. Además, la discapacidad no es una condición, sino una situación, aspecto que ha de corregirse²⁸. Asimismo, se echa de menos en la lista la “*identidad de género*”.

²² Oficio 14056 Contraloría General de la República que consta en el expediente.

²³ Por ello, y tal como indica el Diccionario panhispánico de dudas, se desaconseja su uso, «salvo que resulte imprescindible para evitar ambigüedades en contextos muy técnicos». 12 oct. 2011

²⁴ Oficio citado,

²⁵ Oficio citado

²⁶ Oficio de JAPDEVA AL 215 2018 SJ.

²⁷ Acta N° 17 de la Comisión de Asuntos Sociales, comparecencia del Dr. Marco Amador Tenorio.

²⁸ La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone que la discapacidad no está en la persona sino que se trata de un producto social, surgido de la interacción de la persona con limitaciones funcionales o deficiencias (físicas, intelectuales, psicosociales o sensoriales) y las barreras de la actitud y del entorno, siendo estas las que limitan la participación plena y efectiva en todos los ámbitos de la vida; por lo que la discapacidad no es la limitación funcional de la persona. Mariana Villarreal, Asesora de la Unidad e Asesoría Legal del CONAPDIS. 25 de octubre de 2018.

En el inciso i) la redacción sugiere que solo se sancionan las agresiones contra las personas allegadas a “víctimas”, o sea, no se sanciona si esas agresiones se hacen también a la persona trabajadora.

En el inciso i) se vuelve a usar el “y/o” innecesario en el castellano.

El inciso o) tiene una redacción que no se comprende “física personal o hacia su familia”, tal vez se quiso decir: “física hacia la persona trabajadora o a hacia su familia.”

El inciso p) debe aclararse que es sin perjuicio de la facultad patronal de revisar el uso adecuado de los instrumentos de trabajo.

El inciso u) debe entenderse sin perjuicio de la facultad ius variandi²⁹ del patrono.

El IMAS sugiere agregar, entre las manifestaciones del acoso, la persecución política.³⁰

Prevención

En términos generales, el artículo 6 establece disposiciones importantes para evitar el acoso en el trabajo, así como para establecer procedimientos para denunciar e investigar las denuncias y para capacitar al personal sobre la materia. En el inciso d) faltaría contemplar los casos de pequeñas empresas que no tengan posibilidades económicas de realizar charlas de capacitación.

Incumplimiento patronal

Se establece una multa al incumplimiento del patrono de investigar una denuncia por acoso, según lo dispuesto en el artículo 7. Para el IMAS la multa debe ser para el jerarca y no para la parte patronal. Por su parte, UCCAEP sugiere que no se establezca multa sino que se permita al acosado romper el contrato de trabajo ante la inobservancia patronal. El rompimiento del contrato laboral está contemplado precisamente en el artículo 15 de este proyecto de ley.

Deberes de entes públicos no estatales

Debe el legislador, al otorgar funciones nuevas a los entes públicos no estatales³¹ (artículos 8 y 9), determinar la capacidad de recursos humanos y

²⁹ Facultad patronal de variar las condiciones de trabajo siempre que no perjudiquen a la persona trabajadora, aunque le cause incomodidad.

³⁰ Oficio AJ 1152 09 2018 del IMAS .

³¹ ... los entes públicos no estatales son aquellos que ejercen una función administrativa, a pesar de que no pertenecen al Estado y están fuera de su órbita y, por ende, en uso de las potestades públicas emiten actos administrativos, por lo que están sujetos a los principios, institutos y normas del Derecho Administrativo, en

materiales con que cuentan los entes, y si son insuficientes, fijar su financiamiento. La Contraloría General de la República también mostró su preocupación en relación con este aspecto.³²

Procedimiento, investigación y sanción

En los artículos 10 al 30, se establecen disposiciones generales en relación con el procedimiento para denunciar, investigar y sancionar el acoso laboral. Dicho procedimiento se basa en los principios generales del debido proceso, la proporcionalidad y la libertad probatoria, la confidencialidad, el principio pro víctima y el pro homine.

En el artículo 12 in fine se establece que la carga de la prueba es deber de la parte demandada, quien debe desvirtuar, dice, fehacientemente, los indicios. Eso llevaría a considerar culpable de antemano a un supuesto acosador, desvirtuando el principio de inocencia, constituyéndose además en una modificación tácita a lo dispuesto en el artículo 477 del Código de Trabajo, que dice:

“Artículo 477.- En principio, la carga de la prueba de los hechos controvertidos, constitutivos e impeditivos le corresponde a quien los invoca en su favor.

El concepto de carga debe entenderse como la obligación de la parte de ofrecer, allegar o presentar la probanza en el momento procesal oportuno.”

El artículo 13 obligaría a los patronos a costear asesoramiento jurídico, apoyo laboral y médico, lo que podría ser una carga muy pesada para las pequeñas empresas privadas y, para el caso de las empresas públicas habría que contemplar un aumento presupuestario.

En el artículo 14 se sientan las responsabilidades de jefes y patronos. Sin embargo, dicha norma es omisa en señalar dónde se sentarán esas responsabilidades, las que no podrían determinarse sino en la vía judicial.

En los derechos de la persona acosada (artículo 15) la UCCAEP³³ pretende que se fije un máximo de plazo para reconocer los salarios caídos, o que indudablemente podría perjudicar a la víctima,

En el propuesto artículo 16 establecería el fuero de protección. La única crítica que recibió este artículo es la de UCCAEP³⁴ quien asegura que las empresas pequeñas no podrían soportar estos costos.

especial a los de legalidad y del control jurisdiccional de sus actuaciones. O.J. 113-99 Procuraduría General de la República.

³² Oficio DJ 01301 2018 Contraloría General de la República.

³³ UCCAEP oficio citado ya.

³⁴ Idem

Cuando se trate de denuncias falsas, el artículo 17 además de señalar la posible vía penal, establece que dos denuncias falsas en un plazo de dos años serían causal de despido. Habría que valorar si una sola denuncia falsa no sería ya de por sí una causal de despido en razón de su gravedad. Los y las legisladoras deben estimar si el patrono tuvo tantos costos por una denuncia que se demuestre falsa, qué sanción podría imponer al denunciante, incluso el despido sin responsabilidad patronal.

En las medidas preventivas habría que estudiar la posibilidad de incluir traslados de la persona denunciante.

Considera esta Asesoría que se trata de un buen principio el hecho de que se establezca prioridad de resolución para medidas cautelares y preventivas. (Artículo 19).

Los principios de protección y medidas cautelares rigen para la presunta víctima y para la persona denunciada respectivamente (Artículos 20 y 21). Igualmente la UCCAEP³⁵ muestra su preocupación de cómo podrían cumplir estas disposiciones las empresas privadas pequeñas.

En los casos de trabajadores menores de edad o con alguna discapacidad, los artículos 22 y 23 les reconoce su posibilidad de interponer demandas. Si la ley no lo dice, el caso inverso, cuando la persona trabajadora o la persona con discapacidad sea acusada de acosar, esta puede tramitar su defensa de la misma manera.

Las conductas atenuantes que propone el artículo 24 son facultad legislativa fijarlas. De la misma manera, fijar las circunstancias agravantes (Artículo 25) es potestad legislativa. Sin embargo, es importante revisar los conceptos de “*motivo despreciable*” y de “*frívolo*” que son nociones indeterminadas.

Existen observaciones de algunos de los consultados de que el plazo de dos años para presentar una denuncia por acoso después de que finalice es demasiado amplio; sin embargo, concurren tantos factores en la relación laboral como el temor a represalias, que tampoco permite o hace conveniente un plazo corto.

Denuncia, investigación y sanción del acoso laboral en sede administrativa

La referencia a “*sede administrativa*” produce alguna imprecisión, porque si bien se está usando el término en el proyecto en contraposición a “*sede judicial*”, deja dudas sobre su aplicación en el ámbito laboral privado.

³⁵ Ibidem

Se llama la atención sobre el peso económico y la viabilidad que puede tener la integración de la denominada Comisión Investigadora, sobre todo en el caso de empresas micro y pequeñas. En ese sentido, la UCCAEP³⁶ sugiere que se establezca un procedimiento como el que instituye la Ley contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia, Ley no. 7476 de 3 de febrero de 1995 y sus reformas, donde se da a la persona denunciante la facultad de recurrir directamente ante el Ministerio de Trabajo o a la vía judicial.

Unos aspectos del trámite de la denuncia por acoso laboral que se señalan en el proyecto son adecuados para garantizar la celeridad e importancia del combate al acoso. Sin embargo, otros aspectos, a juicio de esta Asesoría, resultan de difícil o imposible aplicación para las empresas privadas pequeñas, tal es el caso de lo dispuesto en los artículos 32 y 33. En relación con el citado artículo 33, se recomienda además indicar el grado de desconcentración que tendría la Comisión Investigadora, sea esta mínima o máxima.

Al otorgársele a la Inspección de Trabajo o a la Defensoría de los Habitantes funciones de asesoría y de control de legalidad de los procedimientos, deben estimarse los recursos necesarios para el cumplimiento de las atribuciones y potestades que les otorga esta ley, o analizar si con los recursos actuales de estos órganos están en condición de hacerles frente.

Al otorgársele a la Comisión Investigadora la facultad de establecer sanciones (artículo 43), se estaría eliminando una competencia natural del jerarca, en el ejercicio de su potestad administrativa sancionatoria, por lo que se recomienda indicar que la resolución final del procedimiento administrativo será dictada por el jerarca correspondiente y no por la comisión investigadora, la cual es una mera instancia instructora.³⁷

Procedimiento en trámite judicial

La Corte Suprema de Justicia debe pronunciarse sobre la procedencia de que el trámite judicial de las denuncias, investigación y sanción del acoso laboral se haga por un procedimiento sumarísimo.

Se aclara que la referencia que hace en el artículo 48 del proyecto de ley, al artículo 464 del Código de Trabajo ahora, por reforma legal, corresponde al artículo 506, el cual reza lo siguiente:

***“Artículo 506.-** Si la parte demandada se allanara a las pretensiones del actor, no contestara oportunamente la demanda o no hubiera respondido todos los hechos de la demanda, de la forma prevista en este Código, se*

³⁶ Oficio dicho.

³⁷ Oficio TSE 1808 2018 del TSE.

dictará sentencia anticipada, en la cual se tendrán por ciertos esos hechos y se emitirá pronunciamiento sobre las pretensiones deducidas, siempre y cuando no se hayan opuesto excepciones que, con independencia de la contestación, requieran ser debatidas en audiencia.

Al emitir pronunciamiento, salvo el caso de allanamiento, se tomarán en cuenta las pruebas que existan en el expediente, que impidan tener por ciertos los hechos de la forma expuesta en la demanda.”

En los propuestos artículos 47 y 50 no se especifica si los días que propone son hábiles o naturales, lo que debe ser aclarado en atención al principio de seguridad jurídica.

Sanciones

Las sanciones para los acosadores se establecen en los artículos 52 y 53 del proyecto de ley.

Sobre el artículo 53 el Tribunal Supremo de Elecciones³⁸ hace la observación de que el proyecto habla de “*suplentes*” de los Alcaldes e Intendentes, cuando esa figura ocupacional no existe, por lo que debe cambiarse el proyecto y hacer referencia a Vicealcaldes y Viceintendentes.

El artículo 3 de las Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, no. 8422 de 6 de octubre de 2004 y sus reformas, dice:

“Artículo 3.- Deber de probidad. El funcionario público estará obligado a orientar su gestión a la satisfacción del interés público. Este deber se manifestará, fundamentalmente, al identificar y atender las necesidades colectivas prioritarias, de manera planificada, regular, eficiente, continua y en condiciones de igualdad para los habitantes de la República; asimismo, al demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; asegurarse de que las decisiones que adopte en cumplimiento de sus atribuciones se ajustan a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución en la que se desempeña y, finalmente, al administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas satisfactoriamente.”

A partir de la anterior definición, lo dispuesto en el artículo 53 del proyecto de ley podría presentar vicios de constitucionalidad, por pretender homologar el acoso laboral a la violación del deber de probidad y establecer la pérdida de credenciales de un diputado, siendo esta materia de reserva constitucional. Dice el Tribunal Supremo de Elecciones:

“Otra falencia de ese artículo 53 tiene que ver con las sanciones previstas para las personas electas popularmente.

³⁸ Idem

En el caso de los diputados, se establece que se les podrá aplicar lo dispuesto en el artículo 112 constitucional y, así, sancionarlos por faltar al deber de probidad en la función pública. Esa mención supone homologar el acoso laboral a la violación del deber de probidad, lo que genera un problema de inconstitucionalidad: se estaría utilizando, como puente para sancionar (con la cancelación de las credenciales) el acoso laboral, una norma constitucional que tipifica un hecho distinto (faltar al deber de probidad). En otros términos, equipara conductas cuya naturaleza y bienes jurídicos son distintos, para habilitar el poder punitivo estatal en una norma infraconstitucional; escenario ilegítimo tratándose del régimen disciplinario aplicable a los legisladores.

En efecto, la definición de los motivos de pérdida de la credencial de un diputado es materia de reserva constitucional, por lo que el legislador no puede ampliar el catálogo de causales por medio de una ley, como se pretende en este caso; para ello es necesario que la conducta se precise expresamente en la propia Constitución Política como casual (ver resolución de la Sala Constitucional no. 2010-011352 de las 15:05 horas del 29 de junio de 2010).

De esa forma, se advierte un vicio de inconstitucional que obliga a este Tribunal a objetar el proyecto consultado en cuanto a este aspecto.³⁹

Asimismo, se advierte de otro posible vicio de inconstitucionalidad en lo relativo a los cargos municipales de elección popular y la posibilidad de que sea el Concejo Municipal el que sancione con pérdida de la credencial. Al respecto, señala el Tribunal Supremo de Elecciones lo siguiente:

“En lo relacionado con los cargos municipales de elección popular, se advierte otra inconstitucionalidad del proyecto, ante la posibilidad de que la sanción de pérdida de la credencial sea impuesta por el Concejo Municipal, pues esa competencia es exclusiva y excluyente de este Órgano Electoral. Conforme al artículo 102 de la Constitución Política, la declaratoria de una persona electa popularmente es una función propia del Tribunal Supremo de Elecciones; de ahí que la eventual pérdida de dicha credencial solo puede ser decretada por quien la otorgó”.⁴⁰

IV.- ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Hugo Alfonso Muñoz Quesada dice que *“el título debe identificar la ley: esa es su función. Para lograr tal propósito, el título ha de ser preciso, exacto, completo, breve y conciso.”⁴¹*

En ese sentido, el título del proyecto no necesita especificar su ámbito de aplicación si es general. Cada ley que rige para toda la población no necesita indicarlo. Así, el Código de Comercio no especifica que rige para particulares y

³⁹ Idem.

⁴⁰ Idem.

⁴¹ Muñoz Q., Hugo A. Elementos de Técnica Legislativa, 1996. p 81

entes públicos, el Código de Trabajo tampoco indica en su nombre que se dirige a toda relación laboral, y así podemos citar otras las leyes. Al respecto, se recomienda llamar el proyecto simplemente “*Ley contra el acoso laboral*” o más simplemente “*Ley de acoso laboral*”.

V.- ASPECTOS DE TRÁMITE LEGISLATIVO

Votación

El presente proyecto de ley requiere para su aprobación de mayoría absoluta de los votos presentes conforme con el artículo 119 de la Constitución Política. Por ser el presente proyecto de ley de consulta obligatoria a la Corte Suprema de Justicia, si la Asamblea Legislativa decide apartarse de ese criterio la iniciativa requeriría para su aprobación de mayoría calificada. (Artículo 167 de la Constitución Política)⁴². Lo mismo aplica en relación con la consulta al Tribunal Supremo de Elecciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 97 constitucional.⁴³

Delegación

No resulta delegable en una comisión con Potestad Legislativa Plena, por encontrarse en una de las excepciones contempladas en el párrafo tercero del artículo 124 constitucional, al contemplar la pérdida de credencial como sanción en los casos de acoso laboral cometidos por personas electas popularmente, siendo esta materia electoral (artículo 53).⁴⁴

⁴² “**ARTÍCULO 167.-** Para la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o funcionamiento del Poder Judicial, deberá la Asamblea Legislativa consultar a la Corte Suprema de Justicia; para apartarse del criterio de ésta, se requerirá el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea.”

⁴³ “**ARTÍCULO 97.-** Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo.”

⁴⁴ “7. Entonces, ¿qué clase de actos son los que caen dentro de la competencia del Tribunal Supremo de Elecciones en el sentido expuesto? (...)

En segundo lugar, se trata de las competencias del Tribunal **en materia específicamente electoral**, no en otras de orden constitucional o de derecho común, como las relativas al discernimiento de la nacionalidad costarricense, o al estado y capacidad de las personas. (...)” SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto no. 3194-92 de las dieciséis horas del veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y dos.

“A partir de la integración del ordenamiento jurídico conforme al Derecho de la Constitución y, concretamente, en punto a la interpretación de lo que debe considerarse “materia electoral”, este Colegiado ha entendido que los “actos relativos al sufragio” no solo comprenden los propios de la emisión del voto, sino todos aquellos descritos en la propia Constitución o en las leyes electorales y que, directa o

Consultas

Obligatorias:

- Corte Suprema de Justicia
- Tribunal Supremo de Elecciones
- Instituciones autónomas
- Municipalidades

Facultativas:

- Contraloría General de la República
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
- Consejo de Salud Ocupacional
- Defensoría de los Habitantes
- INAMU
- CONAPAM
- CONAI
- Procuraduría General de la República
- Organización Internacional del Trabajo
- Sindicatos de Trabajadores de la Empresa Pública y Privada
- Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados
- Sindicato de Educadores Costarricenses
- Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
- Asociación Nacional de Educadores
- Unión de Cámaras Costarricenses de Empresas Privadas
- Central Movimiento de Trabajadores Costarricenses
- Central Unitaria de Trabajadores de Costa Rica
- Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
- CONAPDIS

indirectamente se relacionen con los procesos electorales, electivos o consultivos, cuya organización, dirección y vigilancia ha sido confiada a este Organismo Electoral; lo anterior a partir de la armonización de los artículos 9, 99 y 102 de la Norma Suprema.” Tribunal Supremo de Elecciones, Oficio TSE-1808-2018 de 18 de setiembre de 2018.

VI.- FUENTES

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica de 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- ✓ Estatuto de Servicio Civil, Ley no. 1581 de 30 de mayo de 1953 y sus reformas.
- ✓ Código de Trabajo, Ley no. 2 de 27 de agosto de 1943 y sus reformas.
- ✓ Ley contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia, Ley no. 7476 de 3 de febrero de 1995 y sus reformas.
- ✓ Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, no. 8422 de 6 de octubre de 2004 y sus reformas.
- ✓ Declaración Universal de Derechos Humanos.
- ✓ Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos
- ✓ Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer
- ✓ Convención Americana sobre Derechos Humanos
- ✓ Proyecto de ley no. 16088, Ley para prevenir y sancionar el acoso laboral. Archivado.
- ✓ Proyecto de ley no. 17460, Ley contra el hostigamiento laboral en el empleo y la docencia. Archivado.
- ✓ Proyecto de ley no. 18136, Ley contra el acoso laboral en el sector público y en el sector privado. Archivado.
- ✓ Proyecto de ley no. 20873, Reforma constitucional revocar nombramientos de presidentes, vicepresidentes, diputados, alcaldes, regidores y síndicos.
- ✓ Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, Oficio ST.024-2012 I, elaborado en enero de 2012.
- ✓ http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/documentos/if2009_10.pdf.
- ✓ http://www.dhr.go.cr/transparencia/informes_institucionales/informes/labores/documentos/if2017_2018.pdf
- ✓ Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-013-2012 de 13 de febrero de 2012. UCCAEP, Oficio P 224 18.
- ✓ Contraloría General de la República, Oficio 14056.
- ✓ JAPDEVA, Oficio AL 215 2018 SJ.
- ✓ Acta N° 17 de la Comisión de Asuntos Sociales, comparecencia del Dr, Marco Amador Tenorio.
- ✓ Instituto Mixto de Ayuda Social, Oficio AJ 1152 09 2018.
- ✓ Procuraduría General de la República, O.J. 113-99.
- ✓ Contraloría General de la República, Oficio DJ 01301 2018.
- ✓ Tribunal Supremo de Elecciones. Oficio TSE 1808 2018.
- ✓ Mariana Villarreal, Asesora de la Unidad e Asesoría Legal del CONAPDIS. 25 de octubre de 2018.



- ✓ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N. 2008-15592 de las 10:40 horas del 17 de octubre del 2008.
- ✓ Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Resolución 2008-000093 de las 10:20 horas del 8 de febrero del 2008.
- ✓ Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Voto no. 342-2004 de las 8:50 horas del 12 de mayo del 2004.
- ✓ Muñoz Q., Hugo A. Elementos de Técnica Legislativa, 1996.

Elaborado por: mc y raq
/*Isch// 1-11-2018
C. Arch.