



03 de setiembre de 2019

MTSS-DMT-OF-1245-2019

Señora

Ana Julia Araya Alfaro

Jefa de Área

Área de Comisiones Legislativas II

Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Esta cartera Ministerial, procede a dar respuesta a su oficio **AL-CPAS-477-2019** de fecha 13 de agosto del año 2019, mediante el cual se solicita criterio en relación con el Proyecto de Ley denominado, **“LEY CONTRA EL ACOSO LABORAL EN EL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO Expediente N° 20.873”**

Sobre este particular, se manifiesta lo siguiente:

I. Resumen de la iniciativa.

La propuesta sub examine, se compone de la creación de una ley contra el Acoso Laboral en el sector público y el sector privado de nuestro país. Tiene por objeto, prevenir, regular, prohibir y sancionar el acoso laboral tanto en las relaciones de empleo público como el privado, ya que en Costa Rica no se cuenta con un instrumento jurídico que lo regule de forma específica, pese a que han ingresado varios proyectos de ley con la misma pretensión, pero no han logrado llegar a concretarse en ley.

- II.** Para dicho propósito, el proyecto de ley pretende definir ampliamente la figura del Acoso Laboral, a los efectos de establecer una mayor conciencia sobre este problema que ataca a todas las organizaciones en general, y por consiguiente la necesidad de disponer de un procedimiento adecuado para la recepción y tramitación de denuncias, así como el procedimiento en vía judicial. **Análisis de fondo.**

Sobre la regulación actual para atender el acoso laboral

El psicólogo Heinz Leyman, precursor en el estudio de la problemática originada en el acoso laboral, lo define como aquella *“situación en la que una persona (o en raras ocasiones un grupo de personas) ejercen una violencia psicológica extrema, de forma sistemática y recurrente (como media de una vez por semana) y durante un tiempo prolongado (como media unos seis meses) sobre otra persona o personas en el lugar de trabajo con la finalidad de destruir las redes de comunicación de la víctima o víctimas, destruir su reputación, perturbar el ejercicio de sus labores y lograr que finalmente esa persona o personas acaben abandonando el lugar de trabajo”*¹

De la anterior definición, así como de otros aportes², puede extraerse la clasificación y características del acoso laboral. En cuanto a la clasificación, se habla de acoso vertical (ascendente o descendente), acoso horizontal, acoso sexual, acoso metálico y *mobbing* inmobiliario. Sobre las características, se tiene a la existencia de dos partes, situación asimétrica, intencionalidad, frecuencia y duración, destino, manifestación oculta inicial y objetivo destructor, como los principales indicativos de las conductas de acoso laboral.

Lamentablemente en Costa Rica como se indicó, no existe cultura o conocimiento sobre el tema, así como tampoco una legislación específica que establezca un régimen sancionatorio

¹ Tesis para optar por la Maestría en Derecho del Trabajo y Seguridad Social, de Licda. Ericka María Araya Jarquín, pag. 6 tomado de <http://www.acosomoral-mobbing.htm>

contra el acosador laboral, salvo la existencia de la Ley de Acoso y Hostigamiento Sexual, que apenas se especializa en una manifestación de acoso moral, siendo que ésta última es aún más compleja.

El trabajador afectado por su parte trata de resolver su problema, sin que se afecten sus intereses, es decir, sin que eso lleve como consecuencia la pérdida de su trabajo o su categoría. Uno de los principales problemas es que el afectado, no encuentra identificado en la empresa, un órgano o superior jerárquico, al que pueda presentar su denuncia, como sí se establece en la Ley de Acoso y Hostigamiento Sexual, que es el que llevaría a cabo la investigación y al final resolvería como corresponda y así también se resguarda la privacidad de la investigación.

Aunque el acoso laboral es una forma de violencia intralaboral, existen una serie de normas, no necesariamente de naturaleza laboral, que derivan en el respeto al trabajador, procurando eliminar ese tipo de conductas dentro de las relaciones interpersonales en el centro de trabajo. Ello, por cuanto el Estado no puede obviar, ignorar o aceptar, aquellas conductas que, en un abuso del derecho, causen un perjuicio mayor a un tercero.

La Constitución Política, en sus artículos 33 y 41, establece los fundamentos o pilares fundamentales para regular este fenómeno, por cuanto comienzan con la protección de ese derecho fundamental como lo es la dignidad humana. Tales preceptos constitucionales son retomados por el Código de Trabajo en los artículos 404 al 410 del Título Octavo que establecen y regulan la Prohibición de Discriminar.

También, a partir de lo regulado en el artículo 19 del citado Código, que dispone 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.”*, se ofrece una idea general de los principios indispensables para el buen desenvolvimiento de toda

relación de trabajo, y faculta al Juez para impedir cualquier comportamiento violatorio de lo establecido ahí.

Igualmente, en el Capítulo V, Título II del Código de Trabajo, artículo 69 inciso c) determina la obligación del patrono de: *“Guardar a los trabajadores la debida consideración, absteniéndose de maltrato de palabra o de obra”*. En ese sentido, el artículo 70 inciso i) prohíbe a los patronos: *“Ejecutar cualquier acto que restrinja los derechos que el trabajador tiene conforme a la ley”*. Por otra parte, el numeral 71 inciso d) obliga a los patronos a: *“Observar buenas costumbres durante sus horas de trabajo”*.

Si es el patrono el que manifiesta una conducta de acoso moral o psicológico, resultaría aplicable el artículo 83, de las causas justas que facultan al trabajador o trabajadora para dar por terminado el contrato de trabajo con responsabilidad, al establecer en su inciso b): *“Cuando el patrono incurra durante el trabajo en falta de probidad u honradez, o se conduzca en forma reñida con la moral o acuda a la injuria, a la calumnia o a las vías de hecho contra el trabajador.”*

Sustentado en la normativa de cita y con base en el Capítulo III, artículo 9, del Decreto N° 28578-MTSS “Reglamento de Organización y de Servicios de la Inspección de Trabajo”, la Dirección Nacional de Inspección tiene la potestad de intervenir en un caso como el descrito y por ello el trabajador afectado, tiene la posibilidad de acudir a sus oficinas a interponer la denuncia respectiva y a recibir asesoramiento respecto de la legalidad o ilegalidad de cada una de las acciones perpetradas por el acosador laboral, igualmente tal y como lo acabamos de indicar puede acudir a los Tribunales de Justicia para presentar su denuncia.

Ante la ausencia de norma concreta, procede recurrir a las fuentes supletorias previstas en la normativa laboral. El artículo 15 del Código de Trabajo es claro al disponer que, en ausencia de norma escrita, los casos pueden resolverse con base en otras fuentes jurídicas. Expresamente, dicho numeral dispone: *“Los casos no previstos en este Código, en sus*

reglamentos o en sus leyes supletorias o conexas, se resolverán de acuerdo con los principios generales de Derecho de Trabajo, la equidad, la costumbre o el uso locales, y en defecto de éstos se aplicarán, por su orden, las disposiciones contenidas en los Convenios y Recomendaciones adoptados por la Organización Internacional de Trabajo en cuanto no se opongan a las leyes del país, y los principios y leyes de derecho común.”

De igual forma, el sentimiento que deriva en la protección de la integridad, física, moral y psicológica del trabajador, se refleja en los artículos 12, 21, 273 y 282 del Código de Trabajo; en los numerales 51 y 56 de la Constitución Política; en el artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículos 6 y 11 del Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos; artículos. 3 y 4 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención Belém do Pará” artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Todas esas normas, parte de nuestro ordenamiento jurídico, vienen a tutelar la imagen, la integridad y salud de la persona, como el bien jurídico indispensable, dentro de un ambiente laboral sano. De este mismo marco jurídico, se desprende además la obligatoriedad del Estado, de velar por que las condiciones y medio ambiente de trabajo estén libres de todo tipo de conducta violenta, que atente contra la integridad física, moral y psicológica del trabajador. Incorporando la responsabilidad por la tutela de esos derechos la responsabilidad atribuida al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, específicamente desde el artículo 1 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y, específicamente, designando el control de dicha actividad a la Dirección Nacional de Inspección General de Trabajo, a través de los artículos 88 y siguientes de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo.

Por esta razón la presente propuesta de ley se presenta como la más acertada, para atender el tratamiento que demanda una situación de Acoso Laboral, frente a una serie de anteriores proyectos de ley presentados en la corriente Legislativa que trataron de regularla con

parámetros dispuestos para el tratamiento del Acoso Sexual, figura que como ya se ha visto, se manifiesta de forma diferente a la del Acoso Laboral.

El contenido de esta propuesta está muy completo, no obstante, para efectos de dar nuestro aporte, consideramos necesario hacer una mención general de algunas posibles debilidades encontradas en dicho proyecto, con el fin único de coadyuvar en esta gran iniciativa. Tomamos como referencia el Proyecto de Ley con expediente número 18.184 presentado ante este Ministerio en el año 2015, el cual, a nuestra consideración, ha tenido el contenido más completo y adecuado para el abordaje del Acoso Laboral, y del cual incluso ya se había rendido informe antes de la elaboración del presente texto sustitutivo, por lo que recomendamos y nos ajustamos a esta propuesta, ya que además del mismo se aprecian algunos cambios de los que se recomendaron en ese primer informe.

Observaciones concretas al articulado:

Para facilitar las consideraciones generales, se puntualizará nuestro criterio en los artículos respectivos del proyecto de ley:

Artículo 1 Objeto:

Considero que el contenido del artículo 1- de la presente propuesta, es muy escueto y simple, por lo que recomendamos el siguiente texto, tomado precisamente del proyecto de ley (N° 18-184) ya citado:

“La presente ley tiene como fines y objetivos primordiales:

- a. Prevenir, prohibir, sancionar y erradicar el acoso laboral, como práctica violatoria de los derechos humanos fundamentales, tales como el derecho al trabajo establecido en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; así como el derecho a la salud y al buen nombre.*

- b. Garantizar el derecho de las víctimas de acoso laboral al debido proceso y, por ende, a la legítima defensa por vías expeditas y precisas, previstas por la presente ley, tanto en sede administrativa como jurisdiccional, para hacer valer sus derechos, así como la posibilidad de recurrir a las vías constitucionales según lo prevé el Estado social y democrático de derecho.*
- c. Amparar el derecho de la persona trabajadora a la dignidad, al respeto irrestricto de su vida privada y de su integridad psicológica, a su igualdad ante la ley, a la inviolabilidad de sus comunicaciones, a su buen nombre e imagen pública.*
- d. Posibilitar el logro del resarcimiento indispensable de la persona agredida e, igualmente, la compensación en el plano económico, psicológico y moral, por las inversiones y gastos en que debió incurrir la víctima, quien, en ningún momento debe ser revictimizada.*
- e. Garantizar la justa punición de los culpables en todos los planos, a título personal, lo que significa que no pueda ampararse detrás de las instituciones, de modo que esta práctica pueda ser efectivamente erradicada.*
- f. Garantizar los bienes jurídicos que protege la presente ley: el trabajo en condiciones dignas y justas, la libertad de expresión y movimiento, el derecho a la intimidad, la honra, el buen nombre y la salud mental de la persona trabajadora.”*

Artículo 4 Tipos de acoso laboral:

En este artículo no hay relación entre lo que se propone con el título del mismo, esto debido a que, según la doctrina e información relacionada al tema de acoso laboral, se entiende como tipos de acoso laboral los siguientes:

I.- Descendente (también denominadas Bossing): El acoso lo ejerce una persona que ostenta poder contra un subordinado. El hostigador se aprovecha de su cargo y de su autoridad para mantener sus estrategias abusivas.

II.- Horizontal: Cuando un trabajador o una trabajadora es acosada por un compañero del mismo nivel jerárquico. También puede ser un grupo de colegas en contra de un compañero, pero usualmente hay un líder en el grupo apoyado de alguna forma por su superior.

III.- Ascendente: Se da cuando una persona con un rango jerárquico superior es hostigada por uno o varios de sus subordinados.

IV.- Total: Cuando la persona se ve asediada por su jefe, aislada por sus compañeros y boicoteada por sus empleados.”

Lo que se incluye en este proyecto son manifestaciones o características del acoso laboral, no son tipos, razón por la cual se recomienda modificar e incluir lo anteriormente dicho.

Artículo 5 De las conductas de acoso laboral:

Se recomienda no dejar abierto este artículo en cuanto a que sea una autoridad competente quien valorará las circunstancias de la ocurrencia del acoso laboral, ya que primeramente considero que debe de existir una comisión investigadora en cada centro de trabajo conformada por profesionales en la materia, tales como abogados y psicólogos, quienes deberán valorar cada caso en específico con base en los hechos ocurridos, esto porque se debe proteger a la parte más débil, en este caso la persona acosada.

Artículo 10 Agravantes del acoso laboral:

De las agravantes del acoso laboral estipuladas en la presente propuesta, considero que estas vienen a ser más que todo características del acoso, esto porque las agravantes se analizan específicamente en el proceso de la investigación y no se pueden indicar previo a esto. Además, el hecho que haya violencia física, intimidación, poder, daño físico y psíquico, son causales que originan un acoso laboral, no agravantes, como se pretende plantear. Se recomienda eliminar dicho artículo.

Artículo 20 Funciones del Órgano Director:

En relación con las funciones del Órgano Director, se recomienda no incluirlas dentro de la propuesta, por cuanto además se limita a muy pocas, por ello considero que se trata de un tema que debería desarrollarse en un Reglamento a la Ley.

Artículo 27 Deberes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

De los deberes del Ministerio de Trabajo, me parece que debe quedar claro, y así estipularse, que será competente siempre y cuando a nivel interno de los centros de trabajo, no haya un procedimiento para evacuar el acoso laboral, o que se trate de centros de trabajo muy pequeños, o que el Jerarca o Patrono sea el presunto acosador. En estos casos la persona perjudicada podría acudir a la Dirección Nacional e Inspección de Trabajo.

Artículo 34 Pequeñas empresas y trabajo doméstico:

Considera esta Cartera Ministerial que no puede estipularse para las pequeñas empresas y trabajo doméstico que solo puedan recurrir a la vía judicial para interponer la denuncia por acoso laboral, por lo que debería plantearse, que tienen la posibilidad de acudir también a la Dirección Nacional de Inspección de Trabajo.

Artículo 41 Arreglo conciliatorio:

No recomendamos que ante un proceso de Acoso Laboral haya un acuerdo conciliatorio, esto porque se debe proteger a la víctima, en este caso, a la persona acosada por ser la más vulnerable del proceso, en donde no se debe de exponer a una conciliación, porque su autonomía de la voluntad va a estar cohibida al tener al presunto acosador de frente. Además, la relación de poder se da entre desiguales, y esto imposibilita la negociación en igualdad de condiciones, provocando una asimetría en las relaciones de poder entre las partes, donde se causa un desequilibrio en el proceso de conciliación en favor de la persona que hostiga y en contra de la víctima. En la Ley contra hostigamiento o acoso sexual se prohíbe la conciliación por el simple hecho que en la mayoría de procesos de conciliación la víctima termina desistiendo, prevaleciendo la impunidad y con ello una doble victimización en contra de quien puso la denuncia. Conjuntamente esto se encuentra fundamentado en el instrumento que regula el RAC, que establece como improcedente la conciliación cuando median relaciones de poder asimétricas.

Aspectos importantes para incluir dentro del Proyecto de Ley:

- 1. Del procedimiento Administrativo, Improcedencia de las Investigaciones Preliminares:*** Se debe rescatar que el procedimiento especial de investigación por acoso laboral no es un procedimiento disciplinario tradicional y común. Se trata de un procedimiento en sede administrativa por el hecho de estar involucrados funcionarios públicos, pero en estos casos se trata de una violación a los derechos fundamentales de la persona, por lo que no es factible una investigación previa, máxime que la denuncia que la persona perjudicada hace ya identifica a la presunta persona acosadora.

2. **Integración de la Comisión Investigadora:** Dentro de esta propuesta de ley no se incluye ningún articulado en cuanto a la comisión investigadora por lo que se recomienda que se estipule e indique lo siguiente *“el conocimiento de las denuncias y su respectivo trámite será realizado por medio de comisiones investigadoras, las mismas serán integradas, preferiblemente, por tres personas, en las que estén representados ambos sexos, con conocimientos en materia de acoso laboral y régimen disciplinario.*

Cuando en una empresa o lugar de trabajo o de estudio privado no existan condiciones para realizar la investigación o por razones de la reducida cantidad de personal o porque la persona denunciada tiene el estatus de superior jerárquico, la persona denunciante podrá recurrir al Ministerio de Trabajo o directamente a la vía judicial.

Cuando en atención al lugar de trabajo o de estudio sea una institución o un ente público y la persona denunciada sea un funcionario o empleado público se seguirá el procedimiento establecido en esta Ley, su reglamento y supletoriamente por la Ley General de la Administración Pública y sus reformas. En todo caso la persona denunciante podrá recurrir al Ministerio de Trabajo o directamente a la vía judicial. Los centros laborales privados deberán contar con un reglamento interno con el fin de conformar las comisiones investigadoras, su duración, procedimientos y demás razones del debido proceso, instrumento que ha de ser reconocido y fiscalizado por el Ministerio de Trabajo.”³

Este despacho considera de vital importancia incluir asimismo dentro de este apartado de la comisión investigadora, que se incluya un artículo para indicar las atribuciones y deberes de la comisión investigadora, para los requisitos de las personas integrantes

³ Ley contra hostigamiento o acoso sexual en el empleo y la docencia

de la comisión y sobre las funciones que debe llevar acabo la comisión investigadora, esto con el fin de que la ley queda más clara y completa en el abordaje del acoso laboral.

3. ***Patrocinio letrado y apoyo emocional:*** Dentro de la propuesta de ley presentada no se estipula el patrocinio letrado ni apoyo emocional y consideramos que, debe brindarse asesoramiento jurídico y apoyo emocional a las partes del proceso, por lo que se recomienda incluir, la posibilidad de hacerse representar por un patrocinio letrado, así como de apoyo emocional o psicológico en las diversas fases del procedimiento. Esto es de vital importancia incluir dentro de la propuesta de ley presentada.
4. ***Plazos:*** En la iniciativa no se incluyen los plazos establecidos para interponer la denuncia, así como el plazo para culminar el procedimiento por lo que este despacho discurre oportuno incluir.

IV- Análisis de Conveniencia y oportunidad.

Por lo expuesto este Despacho muestra su anuencia a la presente propuesta de ley, por cuanto habiendo revisado todo su contenido, se logra constatar, que es prácticamente es similar al que tenía el Proyecto de Ley 20.873 presentado el 12 de setiembre del año 2018, con algunas incorporaciones, sin embargo, todas con el fin y objetivo primordial de prevenir y sancionar el acoso laboral en Costa Rica.

V- Conclusiones.

Por lo expuesto, esta Cartera Ministerial, considera viable el presente proyecto de ley, no sólo porque siempre se ha mostrado con mucho interés en regular el acoso laboral, sino también porque apoya a que se resguarden los derechos de todos los trabajadores y las



trabajadoras de nuestro país, en razón de lo cual, este Despacho confirma el apoyo a la presente propuesta de ley, sin perjuicio de las observaciones y recomendaciones expuestas supra.

Atentamente,

Steven Núñez Rímola
MINISTRO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

PCV