

Señor
Leonardo Alberto Salmerón Castillo
Jefa de Área a.i.
Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Económicos
Asamblea Legislativa
COMISION-ECONOMICOS@asamblea.go.cr
Presente

Estimado señor:

Aprovecho la presente para saludarle cordialmente y a la vez manifestarle que, en atención a la solicitud de criterio realizada a la Defensoría de los Habitantes sobre el Proyecto de Ley: **"LEY DE ALTERNANCIA TEMPORAL EN LAS ORGANIZACIONES SINDICALES"**, Expediente N° 21.009, me refiero en los siguientes términos:

1. Resumen Ejecutivo.

La propuesta pretende reformar el artículo 345 inciso e) del Código de Trabajo con el objetivo de que en los estatutos de las organizaciones sindicales se garantice tanto la paridad entre hombres y mujeres en los cargos de representación, como la alternancia. Para ello, se limita la reelección consecutiva inmediata a un solo período adicional.

La Defensoría estima que el proyecto contribuye a la verdadera representación paritaria de ambos sexos en los puestos de toma de decisión y permite eliminar la discriminación por resultado que se ha evidenciado en materia de organizaciones sindicales donde las mujeres no han ocupado aún, en un porcentaje significativo, los puestos de presidencia o secretaría general.

2. Competencia del mandato DHR.

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente, es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

2. Antecedentes del proyecto de ley.

En la justificación se señala que actualmente las mujeres padecen diferentes formas de exclusión económica y laboral, basada en la discriminación, que se evidencian en la brecha salarial, el subempleo, la falta de acceso a puestos jerárquicos y las múltiples jornadas laborales de las mujeres visibles en las responsabilidades del cuidado y del trabajo doméstico no remunerado.

También se indica que, conforme a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), el Estado tiene la obligación de adoptar medidas especiales de carácter temporal o acciones afirmativas para atender las desigualdades y garantizar el paso de una igualdad formal a una igualdad real.

Se propone entonces, agregar al principio de paridad y el mecanismo de alternancia por sexo, una alternancia que permita garantizar que si en un periodo se elige a un hombre, en el siguiente a una mujer y así sucesivamente, a través de la limitación de la reelección consecutiva e inmediata a un solo periodo.

Para fundamentar lo descrito, se hace referencia a la Ley N° 7142 Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, y al Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo; y a las recomendaciones efectuadas por el Comité CEDAW en 1997.

Finalmente, se indica que las mujeres no están presentes en la mayoría de los liderazgos sindicales y que no existe verdadera democracia, sin verdadera representatividad.

3. Contenidos del Proyecto de Ley.

La reforma propuesta afecta el artículo citado de la siguiente forma:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>ARTICULO 345.- Los estatutos de un sindicato expresarán:</p> <p>(...)</p> <p>e) El modo de elección de la Junta Directiva deberá garantizar la representación paritaria de ambos sexos. Sus integrantes deberán ser costarricenses o personas extranjeras casadas con costarricenses y por lo menos con cinco años de residencia permanente en el país; "en todo caso, mayores de edad", conforme el derecho común.</p> <p>Para los efectos de este inciso, los centroamericanos de origen se equiparán a los costarricenses;</p>	<p><i>Artículo 345- Los estatutos de un sindicato expresarán lo siguiente:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>e) El modo de elección de la Junta Directiva, el cual deberá garantizar la representación paritaria y la alternancia histórica de ambos sexos en todos los cargos, permitiéndose la reelección consecutiva e inmediata por un período adicional. En toda nómina u órgano impar, la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Se exceptúa la aplicación de la representación paritaria y la alternancia histórica a los sindicatos que, por su naturaleza, sus miembros sean de un solo sexo.</i></p> <p><i>Sus integrantes deberán ser costarricenses o personas extranjeras casadas con costarricenses y por lo menos con cinco años de residencia</i></p>

<p><i>(Nota de Sinalevi: Mediante resolución de la Sala Constitucional N° 017697 del 24 de octubre de 2018, se anuló del inciso anterior la frase entre paréntesis que indica: "en todo caso, mayores de edad". Esta declaratoria de inconstitucionalidad no comprende la capacidad de actuar de los menores de edad establecida en el ordenamiento jurídico, que no fue objeto de esta acción. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se dimensionan los efectos en el sentido de que, esta sentencia tiene efectos a partir de la fecha de la primera publicación de los edictos de esta acción.)</i></p>	<p><i>permanente en el país; en todo caso, mayores de edad, conforme el derecho común.</i></p> <p><i>Para los efectos de este inciso, las personas centroamericanas de origen se equiparán a las personas costarricenses.</i></p> <p><i>(...)</i></p>
	<p><i>TRANSITORIO ÚNICO- Los actuales sindicatos tendrán tres meses contados a partir de la vigencia de esta ley para realizar los ajustes en sus estatutos.</i></p>

4. Normas jurídicas vigentes:

El proyecto en estudio refiere la modificación del artículo **345 inciso e)** del Código de Trabajo, que se encuentra vigente y en aplicación en la actualidad y que se incluye en el cuadro anterior. El texto contiene la obligación de garantizar la representación paritaria de hombres y mujeres, a partir de la aprobación de la Ley N° 8901 Porcentaje Mínimo de Mujeres que deben integrar las Directivas de Asociaciones, Sindicatos y Asociaciones Solidaristas, que introdujo la reforma.

5. Análisis del contenido del proyecto:

A través de los dictámenes rendidos en los expedientes legislativos, la Defensoría ha señalado que las iniciativas de ley deben contemplar el contexto actual y la situación específica de las mujeres y valorar si la aprobación de la norma propuesta contribuye al avance de sus derechos, cumpliendo con las responsabilidades asumidas por el Estado Costarricense a través de la aprobación de múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos.

Mediante adiciones o modificaciones a la normativa vigente, el Estado puede adoptar medidas especiales a favor de las mujeres para reconocer y atender condiciones de desigualdad como soluciones jurídicamente fundamentadas.

La Recomendación General N° 25, el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) señala:

*"31. Los Estados Partes deberán incluir en sus constituciones o en su legislación nacional disposiciones que permitan adoptar medidas especiales de carácter temporal. El Comité recuerda a los Estados Partes que la legislación, como las leyes generales que prohíben discriminación, las leyes sobre la igualdad de oportunidades o los decretos sobre la igualdad de la mujer, puede ofrecer orientación respecto del tipo de medidas especiales de carácter temporal que deben aplicarse para lograr el objetivo o los objetivos propuestos en determinados ámbitos. Esa orientación también puede figurar en la legislación referente específicamente al empleo o la educación. La legislación pertinente sobre la prohibición de discriminación y las medidas especiales de carácter temporal **debe ser aplicable al sector público y también a las organizaciones o empresas privadas.**(...)"*

La Recomendación General Nº 23 adoptada por el Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) se indica:

"15. La eliminación de barreras jurídicas, aunque necesaria, no es suficiente. La falta de una participación plena e igual de la mujer puede no ser deliberada, sino obedecer a prácticas y procedimientos trasnochados, con los que de manera inadvertida se promueve al hombre. (...) Dondequiera que se han aplicado estrategias efectivas de carácter temporal para tratar de lograr la igualdad de participación, se ha aplicado una variedad de medidas que abarcan la contratación, la prestación de asistencia financiera y la capacitación de candidatas, se han enmendado los procedimientos electorales, se han realizado campañas dirigidas a lograr la participación en condiciones de igualdad, se han fijado metas en cifras y cupos y se ha nombrado a mujeres en cargos públicos, por ejemplo, en el poder judicial u otros grupos profesionales que desempeñan una función esencial en la vida cotidiana e todas las sociedades."

En el caso del **derecho a la participación en la vida social y política**, estas medidas contribuyen no solamente a permitir a las mujeres colocarse en lugares donde pueden contribuir con su experiencia en la gestión de las organizaciones o instituciones, sino también a generar una cultura de igualdad y fortalecimiento de la democracia.

En virtud de una progresiva aplicación del principio de igualdad y no discriminación en materia de los derechos políticos de las mujeres, Costa Rica ha logrado consolidar una normativa nacional que ha incorporado los principios de paridad y el mecanismo de alternancia para garantizar el acceso de las mujeres a los puestos de elección popular y de dirección en las organizaciones sociales, y además, se ha desarrollado importante jurisprudencia constitucional que ha permitido llevar esa garantía a otros ámbitos incluyendo la composición del gabinete y juntas directivas de instituciones públicas.

Esta ruta no ha sido sencilla y ha debido enfrentar una serie de obstáculos relacionados con la ausencia de comprensión de los principios democráticos y de la necesidad de garantía del principio de igualdad entre hombres y mujeres en todos los ámbitos de la vida social y política.

A partir de la aprobación de la Ley Nº 8901 "Porcentaje Mínimo de Mujeres que deben integrar las Directivas de Asociaciones, Sindicatos y Asociaciones Solidaristas", varios sectores presentaron acciones de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional. En el caso de las agrupaciones sindicales se alegó¹ lo siguiente:

- Que la norma violenta los artículos 3.1 y 3.2, 7, 8.2, y 11 del Convenios 87 y el artículo 1.1 del Convenio 98, ambos de la Organización Internacional de Trabajo.

¹ Expediente número 11-002940-0007-CO, Sala Constitucional.

- Que la norma violenta el derecho de asociación y sindicalización contenido en el artículo 25, el artículo 28, el principio de igualdad ante la ley contenido en el artículo 33, el principio de justicia pronta y cumplida, el principio de seguridad jurídica derivado de los artículos 27 y 41, todos estos artículos de la Constitución Política.
- Que la norma violenta el derecho a la libre sindicalización contenido en el artículo 60 del Código de Trabajo y garantizado en los artículos 20.1 y 20.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en el artículo 22.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Que la norma violenta el principio de igualdad ante la ley contemplado en el artículo 33 de la Constitución Política en el tanto es aplicable únicamente a sindicatos, asociaciones y asociaciones solidaristas, excluyendo a las cooperativas, mutuales y juntas directivas de entes públicos.
- Que la norma violenta el principio de razonabilidad y proporcionalidad por cuanto impone restricciones a los derechos fundamentales a través de un medio no adecuado.

Mediante el voto número 4630-2014, la Sala Constitucional declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad y señaló que *"la exigencia de paridad es progresiva y escalonada, en el sentido de que, cada vez que se renueven los órganos directivos debe darse un avance –y nunca un retroceso- en la paridad de hombres y mujeres, siempre que ello sea posible fáctica y proporcionalmente según la integración total de la agrupación, ello para ir de la mano de los cambios sociales necesarios para que las mujeres puedan y estén en mejor capacidad para involucrarse en las directivas de las asociaciones."*

La Defensoría estima que los derechos de sindicación y de negociación colectiva son derechos que empoderan a las y los trabajadores y permiten promover la democracia y la concreción de condiciones laborales dignas. De no ostentar cargos representativos de la organización sindical, las mujeres no tienen acceso ni al fuero sindical especial por su condición de líderes, ni a la posibilidad de participar en las negociaciones con la parte patronal.

Cabe resaltar sobre esta materia, el acuerdo de los Estados Miembros de la Organización de Naciones Unidas establecido en 2015 a través de la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, conocida como los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Concretamente, el ODS 5.5 señala: **"Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública."**

El acceso de las mujeres a los puestos de representación y liderazgo sindical favorece su participación en el campo de la negociación colectiva y propicia la incorporación de la perspectiva de género y derechos humanos en esos espacios donde necesariamente deben tratarse temas como la licencia por maternidad, la igualdad de remuneración y consecuente eliminación de brechas salariales, los derechos y condiciones de las trabajadoras embarazadas o en período de lactancia, horarios de trabajo, cuidado de niños y niñas o personas adultas mayores y demás responsabilidades familiares, el acceso a programas de capacitación y formación profesional, entre otros temas que inciden directamente en la vida laboral de las mujeres.

En razón de que históricamente las mujeres han tenido la responsabilidad por la atención y cuidado de la familia y que ese ha sido un obstáculo importante para su plena incorporación y participación en los sectores formales de empleo, no deberían enfrentar más obstáculos para su participación plena en el ámbito

laboral, político y social y por tanto, deben derribarse las barreras que impiden que se ejerza plenamente la libertad sindical.

Estas barreras se evidencian en el resultado de la aplicación de la Ley Número 8901 como se indica en los antecedentes del proyecto de ley bajo estudio:

*"De los 320 sindicatos inscritos hoy ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, **251 -más del 78%- son liderados por hombres.** De los 69 donde hay mujeres a la cabeza, varios son exclusivos de trabajadoras como la asociación de mujeres productoras del cantón de Los Chiles y el sindicato de trabajadoras artesanas de la pequeña industria orotinense. También se encuentran en los gremios históricamente femeninos como aquellos relacionados con la limpieza y el cuidado.*

***De los tres sindicatos docentes, dos están presididos por hombres, aunque la gran mayoría de sus afiliados son mujeres.** Por ejemplo, en el Departamento de Comunicación de ANDE (Asociación Nacional de Educadores) calculan que componen el 80% de las personas agremiadas. Asimismo, más del 77% quienes estudian carreras relacionadas a la docencia son mujeres."*(El resaltado no es original).

Estos datos demuestran que a pesar de que la norma que rige la paridad se encuentra vigente, la realidad refleja una discriminación por resultado.

Por otra parte, también se ha evidenciado que, para cumplir con la norma 8901 pero sin garantizar la alternancia, las organizaciones sindicales han colocado a las mujeres en puestos de menor nivel jerárquico que no les garantiza una condición de representantes ni de tomadoras de decisiones. Ello fue objeto de control constitucional según se observa en el voto número 20061-2017 que declaró que *"hubo violación al principio constitucional de igualdad y paridad de género, pues la conformación de las suplencias no suman, siendo entonces que: de los 13 puestos propietarios, 9 son ocupados por hombres y 4 son ocupados por mujeres; de los puestos que se dice ocupan las mujeres, se tiene que la mitad de ellas (es decir, 4 puestos) están en el piso del Comité, pues se trata de miembros suplentes."*

También se señaló en esa sentencia que *"en dicha elección **no se respetó la alternancia, mecanismo que garantiza, junto a la paridad, la real y verdadera participación de las mujeres.** Aunque la ley de paridad en los sindicatos no especifica la alternancia, la normativa internacional procura un respeto por la real participación de las mujeres en la toma de decisión. En la toma de decisiones hay desigualdades, puesto de las 12 secretarías con propiedad, 9 son ocupadas por hombres y únicamente 3 por mujeres, y en roles tradicionalmente asumidos por mujeres."*

En lo expuesto radica la importancia, además de la obligación según la normativa vigente, de garantizar que las mujeres puedan acceder a los puestos de decisión y representación en las estructuras de las organizaciones sindicales y gozar de los mismos derechos ejercidos por los líderes sindicales que tradicionalmente han ocupado esos espacios.

La propuesta de reforma expuesta en el proyecto de ley bajo estudio atiende una realidad histórica y evidenciada según los números antes expuestos. La reelección consecutiva e ilimitada permite que el 78% de las presidencias o secretarías generales de las organizaciones sindicales sean ostentadas por hombres, y en consecuencia, no se visibilice a las mujeres en el ejercicio de la máxima autoridad de las organizaciones en las que se encuentran afiliadas.

Como se indicó antes, el reconocimiento de las desigualdades debe ir acompañado de medidas necesarias para compensar esas diferencias en el goce de los derechos por ello los instrumentos internacionales obligan a los Estados, a tomar las medidas necesarias para combatir la discriminación por razones de género. En este caso, la medida consiste en limitar la reelección consecutiva inmediata a solamente un período adicional. La norma no prohíbe, ni descarta la reelección, solamente la limita para poder garantizar, además de una representación paritaria, la alternancia entre hombres y mujeres del ejercicio de la máxima autoridad de la organización.

De no aplicar los principios expuestos en materia de reelección, se mantendrán las condiciones actuales que han evidenciado que no se ha garantizado una verdadera representación femenina en tanto existen puestos que solamente han sido ocupados por hombres durante varios periodos consecutivos, durante muchos años.

La Defensoría estima que si bien el principio de paridad y el mecanismo de alternancia son de obligatoria aplicación independientemente de su expresa y detallada regulación en los estatutos sindicales, la reforma propuesta puede garantizar la incorporación de las mujeres en espacios que han sido considerados específica y excluyentemente masculinos y con ello, contribuir al desarrollo de una ciudadanía plena y sin duda, al desarrollo de toda la sociedad.

La Defensoría considera que las organizaciones sindicales deben formar parte activa en el avance de los derechos de las mujeres y que así como se procuran mejores condiciones laborales en todos los ámbitos a través de la aplicación de los Convenios Internacionales, también debe garantizarse el ejercicio de los derechos humanos a lo interno de las organizaciones. Excluir a las mujeres de los puestos de decisión o bien, no realizar las acciones que correspondan para que las mujeres puedan acceder a los mismos, constituye una actuación que se aleja de las luchas sindicales e impide nuevas conquistas en el campo laboral.

6. Consideraciones finales.

La Defensoría estima que en razón de que la propuesta en estudio favorece el avance de los derechos de las mujeres a la participación en la vida social y política a través de una medida concreta para atender la discriminación por resultado, la misma debe ser aprobada.

La aplicación de la alternancia en el ejercicio de los puestos y la limitación de la reelección consecutiva e inmediata a un solo período adicional, son medidas viables y razonables que permitirán eliminar las barreras que han impedido que las mujeres trabajadoras afiliadas a las organizaciones sindicales ostenten, en mayor número, los puestos de mayor representación y toma de decisiones.

Agradecida por la deferencia consultiva,



Catalina Crespo Sancho
Defensora de los Habitantes de la República



