

LOS CONVENIOS ADOPTADOS POR LA ORGANIZACION
INTERNACIONAL DEL TRABAJO. ANALISIS
DEL PROCEDIMIENTO DE SUMISION
EN COSTA RICA

Dr. Bernardo Van Der Laet Echeverria

Profesor de la Facultad de Derecho
de la Universidad de Costa Rica.
Presidente de la Asociación Costarricense
de Derecho de Trabajo y la Seguridad Social.



SUMARIO:

- 1.—Introducción.
- 2.—Limitaciones y alcances del estudio.
- 3.—Obligaciones de los miembros de la OIT respecto de los convenios adoptados.
- 4.—Cumplimiento de la obligación de sumisión; ¿es válida la sumisión que haga un diputado?
- 5.—La sumisión de los convenios adoptados por la OIT a la Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- 6.—Depósito ante la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.).
- 7.—Motivos por los cuales no fueron ratificados convenios que fueron sometidos a la Asamblea Legislativa.
- 8.—Conclusiones.

1. *Introducción*

La actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo, impresionante en su calidad y volumen, —es la fuente principal del Derecho Internacional del Trabajo⁽¹⁾—, ha sido desde la fundación de ésta, “un medio privilegiado de promoción de la justicia social”⁽²⁾ y “el objetivo principal que impulsó la creación de la Organización Internacional del Trabajo”⁽³⁾. Ha constituido una de las labores fundamentales que ha realizado la O.I.T. Y, sin duda, sin perjuicio de las otras que efectúa, siempre seguirá siendo ese medio privilegiado y el objetivo principal señalado por el Director General Blanchard. Reconocer los extraordinarios logros obtenidos hasta ahora no implica ignorar que todavía hay mucho por realizar, cuestiones que mejorar y críticas que analizar⁽⁴⁾. Prueba de ello lo constituye la Memoria, parte I, presentada por el Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 70ª reunión, dedicada exclusivamente, en esa parte, al análisis de todos los aspectos que comprende la elaboración, contenido, control de aplicación y promoción de las normas internacionales del trabajo⁽⁵⁾.

Estimo que es fundamental para el mejoramiento del sistema de las normas internacionales del trabajo la labor de promoción y divulgación sobre ellas porque, en el tanto se comprenda su importancia, la forma en que son creadas y controladas, habrá más conciencia a nivel nacional de la trascendencia que tiene la participación en los trabajos

(1) vid. BLANPAIN, R., “Comparativism in Labour Law and Industrial relations” en la obra colectiva “Comparative Labour Law and industrial relations”, Kluber, Deventer, Netherlands, 1982, p. 20.

(2) Oficina Internacional del Trabajo, “Normas internacionales del trabajo”, extracto de la Memoria del Director General a la Conferencia Internacional del Trabajo, 70ª reunión 1984, 1 ed. 1984, p. v, Ginebra.

(3) *ibidem* p. 3.

(4) *ibidem* p. VI.

(5) Por normas internacionales del trabajo usualmente se entiende las disposiciones contenidas en los convenios y recomendaciones aprobados por la Organización Internacional del Trabajo. En este sentido se pronuncia VALTICOS (“Derecho Internacional del Trabajo, Editorial Tecnos, Madrid, 1977, p. 147 y VON POTOBOSKY (“Normas Internacionales del Trabajo. Libertad Sindical y Derecho Colectivo de Trabajo” ne “Tratado de Derecho del Trabajo Ed. La Ley, Buenos Aires, 2 da ed. T. V. p. 833). Sin embargo es necesario señalar que otros autores dan a ese término una acepción más amplia prácticamente equivalente a la de Derecho Internacional del Trabajo. En ese sentido PHILIP (Normes Internationales du Travail: universalisme ou régionalisme?, Collection Organisation Internationale e relations Internationales, Bruxelles, 1978, p. 29).

preparatorios para la adopción de las normas, la importancia del análisis de cada convenio de previo a someterlo a la autoridad nacional competente, de lo necesario de dar orientaciones adecuadas a ésta sobre la acción legislativa que es necesario impulsar y de cumplir con todas las obligaciones que impone la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Esta organización está realizando una importante labor en ese sentido⁽⁶⁾. El suscrito tuvo oportunidad de participar en uno de los eventos que acreditan ese esfuerzo de la O.I.T.⁽⁷⁾ y considera importante dentro de ese propósito examinar, de manera crítica, el comportamiento de Costa Rica en relación con la creación, adopción y cumplimiento de las normas internacionales del trabajo y de las obligaciones que respecto de ellas impone la Constitución de la O.I.T. Sin embargo, dado el límite de extensión que impone el Reglamento del Congreso, limitaré el presente trabajo fundamentalmente al estudio de un aspecto: la sumisión de los convenios adoptados por la O.I.T. a nuestra Asamblea Legislativa, dejando los otros tópicos y el estudio respecto de las recomendaciones para otra ocasión.

El "yo nacionalista" resiente el tener que plantear ante un Congreso Internacional las muchas deficiencias e incumplimientos por parte de Costa Rica, observadas en la investigación hecha. El convencimiento de que la comparación crítica de estas experiencias nacionales en un evento científico como el "Cuarto Congreso Centroamericano y del Caribe de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social", contribuirán sustancialmente al esfuerzo que se realiza para mejorar las normas internacionales del trabajo, en todos sus aspectos, ha sido motivación suficiente para superar el sentimiento indicado y presentar este trabajo.

2. Limitaciones y alcances del estudio

La realización de una investigación sobre la forma en que Costa Rica ha cumplido con las obligaciones que le impone la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo en relación con los Convenios que han sido adoptados por ésta se enfrenta a diversas limitaciones y debe partir de ciertos supuestos. En efecto, no obstante que este país ha pertenecido a la O.I.T. durante más de 48 años⁽⁸⁾ en el archivo de la Asamblea Legislativa el expediente más antiguo que aparece, de

(6) Al respecto véase lo dicho respecto de seminarios sobre las normas internacionales del trabajo en el "Informe de la comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, Conferencia Internacional del Trabajo, 70 a. reunión 1984, Informe III (parte 4 A) Ginebra 1984, p. 17.

(7) Por invitación de la O.I.T. participé en el "Seminario sobre el Derecho Internacional y Comparado del Trabajo" que se celebró entre el 5 y 30 de setiembre de 1983 en el Centro Internacional de perfeccionamiento profesional y técnico en Turín.

(8) Costa Rica fue miembro de 1920 a 1927 y reingresó en 1944, fecha a partir de la cual ha mantenido su afiliación.

un proyecto de ley tendiente a ratificar un Convenio de la O.I.T., es de 1957⁽⁹⁾; no me fue posible determinar si lo anterior se debe a que entre 1920 y 1927, y luego entre 1944 y 1957 no cumplió el país con la obligación del párrafo quinto del artículo 19 de la Constitución de la O.I.T. o, si por el contrario, la causa es la pérdida de los antecedentes legislativos por algún motivo como el desorden o, respecto de los anteriores a 1948, la guerra civil de ese año.

A partir de 1957 la situación es diferente; sin embargo, no es que todo resulte muy ordenado en el archivo del Primer Poder de la República toda vez que, por lo menos respecto de dos proyectos de ley⁽¹¹⁾ el expediente correspondiente nunca fue devuelto por la respectiva Comisión Legislativa lo que ocasionó que no se continuara el trámite correspondiente. Y también desapareció todo el expediente de la ley que ratificó los convenios 137 y 138⁽¹²⁾

He debido partir del supuesto de que en cada expediente legislativo aparecen todas las actas de las sesiones de la respectiva Comisión Parlamentaria y del Plenario en los que se conoció cada Convenio, puesto que así me lo aseguran los responsables del archivo. Esto no pudo ser verificado dado que hubiera implicado prácticamente la revisión de todas las actas de la Asamblea en un período muy extenso.

3. Obligaciones de los miembros de la O.I.T. respecto de los Convenios adoptados

El análisis y la valoración de la forma en que este país ha afrontado las obligaciones derivadas de su afiliación a la Organización Internacional del Trabajo en relación con los Convenios adoptados, requiere hacer referencias constantes a la norma que nos servirá de patrón para verificar el cumplimiento, esto es el párrafo quinto del artículo 19 de la Constitución de la O.I.T. Por ese motivo considero necesario y práctico transcribirlo en forma textual. Dise así:

- "b) cada uno de los Miembros se obliga a someter el convenio en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia (o cuando por circunstancias excepcionales no pueda hacerse en el término de un año, tan pronto sea posible, pero nunca más de dieciocho meses

(9) Es el expediente 714 iniciado el 4 de junio de 1957 relativo a un proyecto de ley que pretendía la ratificación de los convenios 29, 81, 88, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103 y 104.

(10) Se trata de los convenios 105 (abolición del trabajo forzoso), 106 (descanso semanal, comercio y oficinas) y 107 (poblaciones indígenas y tribales) ratificados por la ley 2330 del 9 de abril de 1959.

(11) Se trata de la ley N° 5594 del 11 de diciembre de 1974.

(12) Se trata de la ratificación de los convenios 101 y 121. El primero de ellos fue luego ratificado mediante la ley N° 6763, no así el 121.

después de clausurada la reunión de la Conferencia), a la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas;

- c) los Miembros informarán al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter el convenio o la autoridad o autoridades competentes, comunicándoles, al mismo tiempo, los datos relativos a la autoridad o autoridades consideradas competentes y las medidas por ellas adoptadas;
- d) si el Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio;
- e) si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto no recaerá sobre dicho miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio".

4. *Cumplimiento de la obligación de sumisión; ¿es válida la sumisión que haga un diputado?*

En la actualidad no se discute cuál es la autoridad competente a la que hay que someter el convenio para los efectos del inciso b), párrafo 5 del artículo 19 de la Constitución de la O.I.T. ya que hay consenso, según se desprende de las manifestaciones de los diversos órganos de ésta y de la doctrina, de que se trata del Parlamento.⁽¹³⁾ Sin embargo, cabe analizar quién puede poner en conocimiento del órgano legislativo el convenio adoptado para cumplir con el mandato constitucional citado. ¿Es el Poder Ejecutivo? O bien ¿puede un miembro del Parlamento, en ejercicio de sus derechos constitucionales, poner a despacho un convenio adoptado por la O.I.T.? Y no se trata de un problema meramente teórico toda vez que es una situación que se acaba de presentar en nuestro país en donde un señor diputado presentó

(13) PLA RODRIGUEZ, Américo, "Los Convenios Internacionales del Trabajo", Facultad de Derecho, Montevideo, 1955, p. 261; VALTICOS, ob. cit. p. 467-8.

treinta proyectos de ley, correspondientes a otros tantos convenios, que no habían sido sometidos a la Asamblea Legislativa.⁽¹⁴⁾

Es necesario, para el análisis correspondiente, definir cuál es el objetivo de la obligación de los Estados de someter a conocimiento del Parlamento un convenio adoptado por la O.I.T. VALTICOS lo establece con claridad y precisión al indicar "el objetivo de la sumisión consiste en poner a los Parlamentos en condiciones de pronunciarse sobre el curso que ha de darse a los convenios y a las recomendaciones y de suscitar una discusión sobre el tema".⁽¹⁵⁾ En igual sentido se pronuncia PLA.⁽¹⁶⁾ Vemos que lo esencial es que se inicie el trámite legislativo. Así las cosas no parece existir una razón de peso para considerar que no se cumple con el inciso b) del párrafo 5 del artículo 19 si el Parlamento entra a conocer un convenio por iniciativa de uno de sus integrantes, no obstante que evidentemente éste no es el procedimiento usual y quizás tampoco el más conveniente. El Poder Ejecutivo es, sin duda, quien está en mejor posición para cumplir con esa obligación. En efecto, es este Poder, a través de sus organismos especializados, quien participa en el largo y cuidadoso procedimiento que culmina con la adopción, por parte de la O.I.T., de un determinado convenio. Sus delegados tienen un peso importante en la delegación nacional que participa en la Conferencia y, evidentemente, es quien está al tanto de los convenios adoptados, y de la fecha en que se clausura aquella para efectos del cómputo del plazo para cumplir con la sumisión. Además es quien dispone de los elementos de juicio para suministrar a la Asamblea Legislativa los antecedentes, incidencia e importancia de la norma, así como los ajustes necesarios que habría que hacer en la legislación nacional de ratificar el convenio y aún para recomendar no ratificarlo, en forma total ⁽¹⁷⁾ o parcial, cuando esto es

(14) En efecto, en el mes de agosto de 1984, el diputado don Luis Armando Gutiérrez Rodríguez, quien a su vez es Secretario General de la Confederación Auténtica de Trabajadores Democráticos (CATD) presentó proyectos de ley para que se ratifiquen los convenios 115, 124, 139, 149, 154, 118, 126, 146, 157, 104, 119, 132, 140, 110, 151, 155, 109, 121, 128, 145, 158, 125, 108, 123, 136, 142, 153, 156, 133 y 152 según expedientes numerados del 9.989 al 10.020, ambos inclusive, por su orden respectivamente.

(15) VALTICOS, ob. cit. p. 469.

(16) PLA, ob. cit. p. 253.

(17) Sobre la posibilidad de que se proponga al Parlamento la no ratificación nos dice VALTICOS (ob. cit. p. 470) "Al plantearse la cuestión en 1921, el Director de la Oficina Internacional del Trabajo respondió que no era contrario a la Constitución de la O.I.T. que un gobierno, al someter al Parlamento convenios, propusiese que no se ratificasen. En tal caso declaró, el Parlamento y, a través de él la opinión pública, habrán quedado advertidos, y la Constitución de la O.I.T. no impone la obligación

posible. El hecho de que un diputado, por iniciativa propia, lleve a conocimiento legislativo un determinado convenio hace perder al Poder Ejecutivo las posibilidades referidas. Sin embargo perfectamente podría hacer del conocimiento del Parlamento sus puntos de vista. Y, en el eventual caso de que no fueran acogidos, siempre le queda la posibilidad de vetar la ley que ratifica el convenio. Por todo ello, repito, estimo que no hay obstáculo para que un diputado sea quien tome la iniciativa para la ratificación de un convenio adoptado por la O.I.T. Lo anterior tendrá más significado e importancia en el tanto, tal como veremos, (18) el Poder Ejecutivo no haya cumplido en la mayoría de los casos con el plazo que señala la Constitución de la O.I.T. para hacer la sumisión.

5. *La sumisión de los convenios adoptados por la O.I.T. a la Asamblea Legislativa de Costa Rica*

5.1.—*Plazo dentro del que deben ser sometidos los convenios.*

Nos dice PLA que el plazo de que dispone cada Estado para someter a consideración de la autoridad competente un convenio "es la piedra fundamental" del sistema normativo de la O.I.T.(19) Y que el motivo de la existencia de ese plazo es "permitirle a los gobiernos la realización de los estudios necesarios sobre la repercusión que tendría en el derecho interno la ratificación de los convenios, a los efectos de que las autoridades competentes, cuando tengan que decidir el punto, estén lo suficientemente ilustrada sobre el particular"(20) Además se considera que el plazo de un año es suficientemente amplio para el propósito indicado(21) razón por la cual la posibilidad de extensión hasta los dieciocho meses solamente procede en casos excepcionales como podría ser que el Parlamento sólo se reúna en determinada época del año.(22) Veamos cuál ha sido el comportamiento de Costa Rica respecto de tan importante obligación.

de pedir al Parlamento la aprobación de los textos considerados. Después se admitió que los gobernantes disponen de mayor margen al someter los convenios y las recomendaciones a las autoridades competentes, de presentar a su respecto propuestas favorables o desfavorables, o incluso propuestas tendientes a retrasar el examen hasta la preparación de los dictámenes necesarios, a condición de que ello no conduzca a aplazar la cuestión a una fecha indeterminada".

(18) vid. punto 5.2.

(19) vid. PLA ob. cit. p. 259.

(20) ibiden p. 259.

(21) ibiden p. 260.

(22) ibidem p. 259

5.2.—*Morosidad de Costa Rica en el cumplimiento de la obligación del inciso b) del párrafo 5 del artículo 19 de la Constitución de la O.I.T.*

De conformidad con lo dispuesto en el referido inciso de la Constitución de la O.I.T. han debido ser sometidos a conocimiento de la autoridad nacional competente 160 convenios. Costa Rica, aceptando como válida la sumisión hecha por el diputado Gutiérrez, según se analizó en el punto 4 de este trabajo, ha enviado a conocimiento de la Asamblea Legislativa 84 convenios. Sin embargo únicamente en el caso de 6 de ellos, los números 119, 120, 121, 129, 130 y 156 se cumplió con la obligación de sumisión dentro del plazo constitucional, tomado este en su forma más amplia. 14 fueron sometidos fuera de término pero dentro del año siguiente a los dieciocho meses. Respecto de 32 convenios la obligación se cumplió entre uno y cinco años fuera del plazo límite. 14 convenios fueron enviados a conocimiento legislativo pasados de 5 a 10 años. 6 lo fueron luego de transcurridos entre 10 y 15 años y pasados los 15 años fueron sometidos 12. El convenio número 1, cuya fecha límite de sumisión era junio de 1921 fue presentado a la Asamblea Legislativa el 4 de junio de 1981 sea con 60 años de retraso siendo este el convenio respecto del cual el incumplimiento alcanzó su mayor expresión.

5.3.—*La presentación ante la Asamblea Legislativa.*

VALTICOS ha señalado que "aunque, en conjunto, la regla de la sumisión a las autoridades competentes haya tenido efectos claramente positivos, aún hay ciertas sombras en la situación:... o no se acompaña de las propuestas precisas, o no se abarca a todos los convenios y recomendaciones; muchas veces no se efectúa en los plazos previstos".(23) El análisis que haremos con base en el estudio de los antecedentes legislativos de cada convenio que ha sido sometido a la Asamblea Legislativa permitirá ver cuál ha sido la situación en nuestro país.

En el archivo del Poder Legislativo fueron consultados los expedientes de 23 de las 24 leyes(24) mediante las cuales se han ratificado 44 convenios de la O.I.T. y además, los de 10 proyectos que tenían igual propósito y que no llegaron a ser leyes. Su estudio nos permitió determinar lo siguiente:

(23) VALTICOS ob. cit. p. 474.

(24) El de la ley número 5594 de 11 de noviembre de 1974 que ratificó los convenios 137 y 138 se encuentra extraviado.

5.3.1.—Casos en que se afirma que la ratificación es una mera formalidad para cumplir con las obligaciones derivadas de la Constitución de la O.I.T. porque en el país ya existe legislación en ese campo.

Encontramos diferentes afirmaciones:

- a) Que la legislación nacional es superior; tal es el caso que se dio con ocasión del convenio 111;(25) sin embargo no se fundamenta la afirmación;
- b) Que la legislación nacional está en armonía con las normas internacionales cuya ratificación se pide; así ocurrió en el caso de los convenios 45,131 y 1.(26)
- c) Que ya se había legislado para poder cumplir con el convenio. Se refiere al caso del convenio 111(27) (discriminación, empleo y ocupación, 1958) materia respecto de la cual efectivamente se había dictado la ley 2694 de 22 de noviembre de 1960.
- d) Que existen leyes generales que comprenden la materia a que se refiere el convenio. Fue el caso del convenio número 11.(28)

5.3.2.—Casos en que únicamente se transcribe el inciso b) del párrafo 5 del artículo 19 de la Constitución de la O.I.T. sin hacer ningún estudio de la incidencia de los convenios ni plantear ninguna recomendación al Parlamento.

Esta forma de proceder, según la doctrina, es una burda de la referida obligación de los Estados miembros de la O.I.T., pues "una presentación muda, se ha dicho, sería un escamoteo".(29) Pero, sin embargo, ha sido muy frecuente y así ha sucedido con ocasión de la sumisión de los convenios 105, 106, 107, 129, 130, 135, 141, 145, 17, 148, 16, 8 y 101.(30) Obsérvese que entre estos convenios hay algunos de gran importancia como el 135 (protección a los representantes de los trabajadores en la empresa), lo que da fundamento para pensar que los diferentes ministros de trabajo,(31) o el gobierno de turno, no desearon asumir la responsabilidad política de explicar los alcances, así

(25) vid. expediente de la ley número 2848.

(26) vid. expediente de las leyes números 2515 y 5851.

(27) vid. expediente de la ley número 2848.

(28) vid. expediente de la ley número 3172.

(29) VALTICOS ob. cit. p. 470 citando a G. Scelle.

(30) vid. expedientes de las leyes números 23301, 4737, 5968, 6548, 6549, 6550, 6571, 6728, 6729 y 6763.

(31) El fenómeno apuntado se ha dado en diferentes épocas; los convenios arriba citados fueron sometidos a conocimiento legislativo por los ministros Solórzano Salazar, Jiménez Veiga y Serrano Pinto.

como la situación nacional y plantear los motivos de conveniencia o inconveniencia derivados de la ratificación de un determinado convenio.

5.3.3.—Casos en que se afirma que es necesario modificar la legislación nacional.

En dos ocasiones, en el caso de los convenios 112 (sobre la edad mínima de los pescadores) y 117 (sobre política social) el Poder Ejecutivo advirtió a la Asamblea Legislativa la necesidad de introducir modificaciones en la legislación nacional si se ratificaban los mencionados convenios. En el primero de los casos, convenio 112, se propuso, y así se aprobó, modificar el artículo 120 del Código de Trabajo(32) y, en cuanto al segundo de ellos, convenio 117, se propuso reformar y así se hizo, el artículo 173 de ese mismo Código.(33)

5.3.4.—Casos en que, de previo a la sumisión, se consultó a organismos especializados.

De los 23 expedientes de leyes analizados sólo en uno, el de la ley que ratificó los convenios 26, 102 y 127 sometidos por el Ministro Guier(34) consta que se haya dado participación a organismos especializados en el análisis de las implicaciones que dichos convenios tendrían para el país. En efecto, el 26 (sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos) fue consultado al Consejo Nacional de Salarios y, en la exposición de motivos que presentó el Ministro ante la Asamblea Legislativa, se transcribe literalmente la respuesta favorable que dio ese organismo. Por su parte, el convenio 102 (norma mínima sobre seguridad social) se consultó con dos instituciones autónomas, la Caja Cotarricense de Seguro Social y el Instituto Nacional de Seguros, ésta última por cuanto administra el seguro de riesgos del trabajo. La respuesta que dio la institución encargada de la seguridad social, la Caja, dio fundamento al Poder Ejecutivo para pedir a la Asamblea Legislativa que este convenio fuera ratificado parcialmente, lo que era posible por preverlo así dicho instrumento.(35) A su vez el convenio 127 (sobre el peso máximo) fue consultado al Consejo de Seguridad e Higiene, quien no formuló objeción alguna.

(32) Ley N° 3344 del 29 de agosto de 1964.

(33) Ley N° 3636 de 5 de enero de 1966.

(34) Ley N° 4736 del 29 de abril de 1971.

(35) vid. expediente de la ley N° 4736. Al respecto el Ministro de Trabajo manifestó: "Sin embargo, al tenor de lo dispuesto en el artículo 2 del convenio, el Poder Ejecutivo recomienda que se haga expresa declaración de que no se ratifican las partes III y IV del mismo puesto que las obligaciones ahí señaladas aunque casi en su totalidad se están cumpliendo, como expone la Caja Costarricense de Seguro Social, lo cierto es que en algunos aspectos no sucede así".

5.3.5.—Casos en que se someten convenios que ya habían sido sometidos.

4 convenios fueron sometidos a conocimiento de la Asamblea Legislativa indicándose en la respectiva carta de remisión que en su oportunidad habían sido presentados al Congreso sin que se hubieren concretado en una ley. Me refiero a los convenios 1, 16, 8 y 101.⁽³⁸⁾ El Poder Ejecutivo, sin embargo, no indicó en qué ocasión fue que dichas normas habían sido puestas en conocimiento del Parlamento. Y, en los archivos legislativos solamente aparecen antecedentes respecto del Convenio 101 aunque éstos si son abundantes pues, antes de su aprobación, había sido presentado a conocimiento de la Asamblea en tres diferentes oportunidades.⁽³⁷⁾ Llama la atención el interés demostrado respecto este convenio sobre las vacaciones pagadas en la agricultura, pues la regulación del trabajo en el campo no ha merecido normalmente la atención del Estado costarricense.⁽³⁸⁾ En otra ocasión habrá que investigar el trasfondo de esa desusada preocupación.

5.3.6.—Casos de sumisiones masivas.

Una práctica que ha sido bastante usual es el envío por parte del Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, en una misma fecha, de muchos convenios (cuando menos cinco). La previsión del inciso b), párrafo 5 del artículo 19 de la Constitución de la O.I.T. de que los Estados tienen la obligación de someter a conocimiento del Parlamento en el término de un año, y extraordinariamente hasta dieciocho meses después de clausurada la reunión de la Conferencia seguramente, entre otros motivos, tuvo en cuenta lo inconveniente que resulta el envío de numerosos convenios a conocimiento de la Autoridad Legislativa, pues ello va contra un adecuado estudio y discusión. Mediante este inadecuado procedimiento 78 convenios, sea un porcentaje muy importante, llegaron a conocimiento de los legisladores. De ellos 15 recibieron ratificación legislativa. En efecto, la ley número 2561 de 26 de mayo de 1960 ratificó 13, el 29, 21, 87, 88, 89, 90, 92, 94, 95, 96, 98, 99 y 100. La ley número 5851 de 24 de enero de 1974 ratificó los 131 y 134 aunque el proyecto de ley también comprendía al 132, 133 y

(36) vid. los expedientes de las leyes números 671, 6728, 6729 y 6763, por su orden respectivamente.

(37) Véase al respecto los siguientes expedientes del archivo legislativo: N° 714 iniciado el 4 de junio de 1957, 1253 iniciado el 1° de junio de 1964 y A18, E 4070 del 4 de junio de 1965.

(38) Sobre el tratamiento desfavorable que la legislación laboral costarricense ha reservado a los trabajadores del campo pueden consultarse mis ensayos "Consideraciones sobre la regulación del trabajo agrario en Costa Rica", Revista Judicial N° 21, San José, setiembre 1981, p. 46-54 y "El derecho colectivo del trabajo y los trabajadores agrícolas", Revista Judicial N° 25, San José, p. 26-32.

136 que no fueron ratificados. En el archivo de la Asamblea Legislativa se encuentran los expedientes 714 que se refiere a 14 convenios⁽³⁹⁾ y el 1253 que sometía 16⁽⁴⁰⁾ que no recibieron sanción legislativa. Y finalmente recientemente y prácticamente en una misma ocasión, aunque a cada convenio se le abrió un expediente diferente, fueron puestos en conocimiento de la Asamblea Legislativa, 30 convenios los cuales se encuentran en estudio por parte de la Comisión de Asuntos Sociales de ese Poder.⁽⁴¹⁾

5.3.7.—Casos en que se recomendó no ratificar convenios.

5.3.7.1.—Solicitud de rechazo total.

5.3.7.1.1.—Petición expresa.

El Poder Ejecutivo, en seis ocasiones, ha hecho uso de la posibilidad que, desde 1921, se reconoció a los Estados⁽⁴²⁾ de proponer al Parlamento, al someter a su conocimiento un convenio, que no lo ratifique. Los motivos alegados han sido dos. Respecto del 132 (sobre las vacaciones pagadas, revisado) se indicó que no era conveniente por estar en trámite legislativo otros proyectos de mayor importancia para el desarrollo social del país⁽⁴³⁾ aunque no se detalla de cuáles se trata. Idéntico argumento se utilizó en el caso del convenio 140.⁽⁴⁴⁾ Del 133 (sobre el alojamiento de la tripulación) se dijo que no era necesario ratificarlo por no existir en nuestro país una flota mercante y porque los buques que se dedican al transporte de mercaderías son de poco tonelaje⁽⁴⁵⁾ y, en cuanto al 136 (sobre el benceno) se manifestó que no era conveniente ratificarlo sin realizar de previo un estudio sobre el grado de difusión de este compuesto químico en nuestra industria.⁽⁴⁶⁾ Este mismo argumento —realización de un estudio previo—, se utilizó para solicitar que no se ratificaran el 139 (sobre el cáncer profesional) y el 147 (sobre la marina mercante).⁽⁴⁷⁾ Es evidente, dados los ar-

(39) Los convenios 29, 81, 88, 93, 94, 95, 96, 97, 99, 100, 101, 102, 103 y 104.

(40) Los convenios 82, 93, 94, 85, 86, 91, 97, 101, 102, 103, 104, 108, 109, 110, 115 y 116.

(41) Véase los convenios y los expedientes legislativos de que se trata citados en la nota 14.

(42) vid. VALTICOS, ob. cit. p. 470.

(43) Ver expediente de la ley número 5851.

(44) Ver expediente A 31, E 6719 del archivo legislativo.

(45) Ver expediente de la ley número 5851.

(46) ibidem.

(47) Ver expediente A 31, E 6719 del archivo legislativo.

gumentos utilizados que no hubo por parte de los funcionarios responsables del ministerio un adecuado estudio y que se utilizaron para cumplir con la formalidad de la sumisión.

5.3.7.1.2.—*Petición poco clara o tácita.*

Durante el período en que ejerció el cargo de Ministro de Trabajo el doctor Alfonso Carro Zúñiga, en diversas ocasiones, incluyó en la carta de sumisión de un convenio a la Asamblea Legislativa el siguiente párrafo "...pero en el entendido de que el Poder Ejecutivo se reserva para un acasión más apropiada el derecho de someter los proyectos correspondientes para su ratificación".⁽⁴⁸⁾ La primera de esas notas la envió el 1º de junio de 1964⁽⁴⁹⁾ y la última el 4 de junio de 1965⁽⁵⁰⁾ pero no fue sino en ésta que explicó lo que entendía con el párrafo citado.⁽⁵¹⁾ La poca claridad de éste es evidente ya que al menos en dos ocasiones, en el caso de los convenios 120 y 122⁽⁵²⁾ estos fueron ratificados no obstante lo expresado por el Ministro y sin que conste en el respectivo expediente legislativo razón alguna que haga suponer que los diputados quisieron apartarse de la recomendación del Poder Ejecutivo sino que es evidente que no comprendieron la intención del Ministro. Y respecto de los otros casos citados, los cuales no fueron ratificados, ésto no se debió a una decisión expresa de la Asamblea Legislativa sino que los respectivos expedientes quedaron paralizados por más de dos años y, de conformidad con el Reglamento de Orden y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa automáticamente el expediente es archivado.⁽⁵³⁾

(48) Véase los expedientes de las leyes números 3639 y 3640 y los números 1253 y A 18, E 4070 del archivo legislativo.

(49) Ver expediente número 1553 del archivo legislativo.

(50) Ver expediente A 18, E 4070 del archivo legislativo.

(51) *ibidem*.

(52) Ver expediente de las leyes números 3639 y 3640 respectivamente.

(53) El artículo 99, párrafo primero del citado Reglamento dispone: "Los asuntos pendientes de resolución al finalizar una legislatura podrán estudiarse en la siguiente a iniciativa del Poder Ejecutivo o de los diputados. En todos estos casos, tales asuntos seguirán los trámites que aún les falten. Pasados dos años a partir de su iniciación se tendrán como no presentados y, sin más trámite, se ordenará archivarlos. No obstante la Asamblea podrá dar un nuevo plazo bienal por votación de los dos tercios del total de sus miembros, siempre que la moción correspondiente se presente antes del vencimiento del plazo".

5.3.7.2.—*Solicitud de ratificación parcial.*

Ocurrió con el convenio 102 (norma básica sobre seguridad social), situación que hemos analizado atrás⁽⁵⁴⁾ por lo que a ese punto remito.

5.4.—*Análisis del trámite legislativo.*

En el presente punto me propongo analizar las incidencias que, en la Asamblea Legislativa, se han presentado con ocasión de la tramitación de los proyectos de ley para ratificación de los convenios adoptados por la O.I.T., tanto en las comisiones parlamentarias (punto 5.4.1) como en el plenario (punto 5.4.2.).

5.4.1.—*El trámite en las comisiones legislativas.*

5.4.1.1.—*Papel jugado por las comisiones en la ratificación de convenios de la O.I.T.*

El estudio realizado me permite afirmar que respecto de los proyectos de ley que pretenden ratificar convenios de la O.I.T. las comisiones especializadas de la Asamblea Legislativa (en una época la de trabajo y previsión social y, en la actualidad, la de asuntos sociales), por regla general, no han jugado ningún papel en el análisis de la conveniencia de la respectiva adopción. En pocas ocasiones algún diputado cuestionó la redacción o alcance de alguna disposición del instrumento pero cuando le aclararon que no era posible introducir modificaciones al convenio, el cuestionamiento no pasó a más.⁽⁵⁵⁾ Solamente respecto de dos convenios, la comisión legislativa tuvo intervenciones de trascendencia. En la primera las objeciones que plantearon los diputados provocaron que el Ministro de Trabajo introdujera modificaciones en la redacción de un proyecto de reforma de un artículo del Código de Trabajo que resultaba necesario modificar si se adoptaba el convenio en discusión.⁽⁵⁶⁾ En otro caso un diputado hizo una fuerte crítica a la petición del Ministro de que no se adoptara un convenio. La comisión acordó ver el asunto en sesión posterior, lo que nunca ocurrió y, por lo tanto, no se produjo la ratificación.⁽⁵⁷⁾

(54) Ver punto 5.3.4.

(55) Ver el expediente de la ley número 6763.

(56) Ver el expediente de la ley número 3636.

(57) Ver el expediente de la ley número 5851.

5.4.1.2.—Participación o intervención de terceros.

5.4.1.2.1.—De trabajadores.

Resulta interesante señalar que únicamente en un caso de todos los que ha conocido la Asamblea Legislativa, consta en el respectivo expediente, alguna instancia a los diputados para que ratifiquen un convenio. La situación a que me refiero ocurrió con el convenio 135 (sobre los representantes de los trabajadores) y fue hecha por una confederación.⁽⁵⁸⁾ Los empleadores en ninguna ocasión formularon objeciones o realizaron presiones. Convenios de la trascendencia del 87 y 98 pasaron el trámite legislativo sin que nadie se pronunciara al respecto.

5.4.1.2.1.—Departamento de servicios técnicos de la Asamblea Legislativa.

Ha tenido participación a nivel de comisión, aunque resulte intranscendente ésta, el Departamento de Servicios Técnicos del Poder Legislativo. Esta dependencia, cuya creación ocurrió hace unos veinte años, está integrada por profesionales distinguidos de diversas especialidades, fundamentalmente de las ciencias jurídicas. Cumple una función de apoyo a los diputados ofreciéndoles consejo y asesoría técnica en aquellos campos que los legisladores desconocen. Ahora bien, al Departamento se le solicitó criterio, por parte de la respectiva comisión, en diferentes ocasiones, respecto de la incidencia y alcance de diversos convenios.⁽⁵⁹⁾ La primera vez que esto sucedió el Departamento emitió un brevísimo informe, de pocas líneas, en el que sin ningún análisis, y sin exponer el fundamento de su dicho, expresaba que el referido convenio "no roza con disposiciones de nuestro derecho laboral".⁽⁶⁰⁾ En las siguientes ocasiones fue más breve el dictamen, si es que esto era posible, ya que se limitó a remitir, con gran fatiga, al referido pronunciamiento.⁽⁶¹⁾

5.4.2.—Dictamen de la comisión.

Los dictámenes de la comisión legislativa en materia de ratificación de convenios de la O.I.T. son fiel reflejo del trabajo de mero

(58) Ver el expediente de la ley número 5968. En efecto la comisión recibió una carta de la Confederación de Trabajadores Centroamericanos en la que ésta le comunica que en un congreso recientemente celebrado acordaron pedir a la Asamblea Legislativa la ratificación de dicho convenio.

(59) Me refiero a los convenios 1, 16, 8, 101, 150 y 14.

(60) Ver el expediente de la ley número 6711 que ratificó el convenio número 1.

(61) Ver expediente de las leyes números 6763 (convenio 101), 6764 (convenio 150) y 6765 (convenio 14).

trámite por ella realizado y, en consecuencia, en la mayoría de ellos se limita a repetir, casi textualmente, la explicación de motivos ofrecida por el Ministro de Trabajo en su carta de sumisión.⁽⁶²⁾ o simplemente alguna consideración muy general.⁽⁶³⁾

5.4.3.—Tramitación del convenio en el plenario legislativo.

El proyecto de ley que pretende la ratificación de un convenio debe sufrir, como toda ley, tres debates en el plenario de la Asamblea Legislativa. En la práctica parlamentaria costarricense usualmente son el primero y tercer debates en donde se discute el proyecto siendo el segundo una formalidad. Ahora bien, en ninguno de los expedientes consultados de las leyes mediante las cuales se han ratificado cuarenta y cuatro convenios, sea todos los ratificados por Costa Rica, aparece que en el plenario se haya producido la menor discusión o cuestionamiento en relación con los referidos proyectos de ley. Es más, por lo menos en el caso de las leyes que ratificaron 5 convenios, el 1, 144, 145, 147 y 148⁽⁶⁴⁾ la respectiva ley fue aprobada en un "paquete" de leyes que es una práctica que utilizan nuestros legisladores consistente en que las fracciones mayoritarias de diputados se ponen de acuerdo para aprobar sin discusión y rápidamente proyectos de ley que consideran que no son polémicos o sin trascendencia.

5.4.4.—Manifestaciones o presiones de terceros ante el plenario.

Solamente cuando se tramitó la ratificación del convenio 135 (sobre los representantes de los trabajadores)⁽⁶⁵⁾ se produjo alguna ges-

(62) Por ejemplo véase el dictamen que aparece en el expediente de la ley número 5851.

(63) Por ejemplo, el dictamen rendido en relación con los convenios 105, 106 y 117 (ley número 2330) dice, luego de la introducción de estilo "Tiene por objeto esta presentación cumplir con las obligaciones que establece para los Estados miembros de la O.I.T. el párrafo quinto del artículo 19 de la Constitución de dicha organización". En el dictamen dado con ocasión de la ratificación del convenio 45 (ley número 2515) se expresó lo siguiente: "El proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo tendiente a que se ratifique el convenio relativo... merece la aceptación de la Comisión, por lo que nos permitimos dictaminar favorablemente, sometiendo a vuestra consideración el proyecto en su forma original". Respecto de los convenios 129 y 130 se manifestó "La Comisión no encuentra ninguna objeción que hacer a tales convenios y se permite recomendar su aprobación, con el siguiente texto:..."

(64) Leyes números 6711, 6571, 6548, 6549 y 6550.

(65) Ley número 5968.

ción por parte de los trabajadores ante los diputados. En el respectivo expediente aparece un telegrama enviado por la Conferencia Unitaria de Trabajadores solicitando la ratificación de dicho convenio. Es todo lo que oficialmente consta en el archivo de la Asamblea Legislativa.

5.4.5.—*Sanción por parte del Poder Ejecutivo.*

El Poder Ejecutivo sancionó oportunamente las 24 leyes que han ratificado convenios de la O.I.T., sin que haya ejercido en ningún caso de este tipo su derecho de veto.

6. *Depósito ante la Organización Internacional del Trabajo.*

Publicada la ley que ratifica un convenio, si ésta no dispone una fecha de vigencia diferente, el Ministerio de Trabajo debe comunicar oficialmente a la O.I.T. tal ratificación según lo establece el inciso d), párrafo 5 del artículo 19 de la Constitución de dicha organización. Según se desprende de la "lista de ratificaciones por país (Costa Rica)" de 27 de abril de 1983, Costa Rica tradicionalmente ha cumplido con esa obligación dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la ley. Sin embargo, es necesario destacar que esa formalidad tan sencilla que establece la Constitución no ha sido cumplida en varios casos por razones que desconocemos, probablemente debido a la falta de seguimiento originada en un cambio del funcionario responsable, y es así que hay cuatro convenios ya ratificados de los cuales no se ha informado al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, y, consecuentemente, en todos los records oficiales de la Organización aparecen como no ratificados los referidos convenios. Y más grave aún es que lo mismo ocurre con comunicaciones oficiales del Gobierno de Costa Rica.⁽⁶⁵⁾ Los convenios a que he hecho referencia son los números 8 (relativo a la indemnización por desempleo en caso de pérdida por naufragio), 14 (sobre descanso semanal en la industria), 16 (relativo al examen médico obligatorio de los menores empleados a bordo de los buques) y 101 (sobre vacaciones pagadas en la agricultura).⁽⁶⁷⁾

(66) vid. lista oficial de convenios ratificados por Costa Rica publicada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con fecha 11 de setiembre de 1984.

(67) Dichos convenios fueron ratificados por las siguientes leyes: 6729 de 31 de marzo de 1982, 6765 de 7 de junio de 1982, 6728 de 24 de marzo de 1982 y 6763 de 19 de mayo de 1982.

7. *Motivos por los cuales no fueron ratificados convenios que fueron sometidos a la Asamblea Legislativa.*

En el afán de tener completo el panorama del trámite que han sufrido los convenios de la O.I.T. que han sido sometidos a conocimiento de la Asamblea Legislativa para su ratificación es importante conocer las razones o motivos por las que 47 convenios no fueron ratificados en la oportunidad en que fueron sometidos. Sin embargo es necesario aclarar que se dieron casos de convenios que fueron presentados a conocimiento de la Asamblea en más de una ocasión⁽⁶⁸⁾ y esto ocurrió con 44, por lo que tenemos instrumentos que no fueron ratificados en una o más ocasiones y que, finalmente, en una nueva sumisión, fueron ratificados.

Determinamos los siguientes motivos para la no ratificación:

7.1.—*Por solicitud expresa o tácita del Poder Ejecutivo.*

Estos casos fueron analizados en el punto 5.3.7.

7.2.—*Por inercia legislativa.*

La disposición del artículo 99 del Reglamento de orden y disciplina interior de la Asamblea Legislativa (véase la nota 53) ha resultado fatal en la materia de que nos ocupamos, que no ha despertado el interés de los legisladores, por lo que al menos respecto de los proyectos de ley para la ratificación de 21 convenios operó el plazo del artículo 99⁽⁶⁹⁾ y el respectivo expediente fue archivado. Cuando menos uno de los proyectos, el que pretendía la ratificación de los convenios 141, 142 y 143 había recibido dictamen favorable de la comisión⁽⁷⁰⁾ y en otro se había producido un informe favorable del Departamento de Servicios Técnicos.⁽⁷¹⁾

(68) Por ejemplo el caso del convenio 101 que fue presentado a la Asamblea Legislativa el 4 de junio de 1957 (expediente 714), luego el 1º de junio de 1964 (expediente 1253), nuevamente el 4 de junio de 1965 (expediente A18E4070) y finalmente el 17 de junio de 1981 siendo esta vez ratificado según la ley número 6763. Entre otros que también fueron sometidos en más de una ocasión están el convenio 104 (junio de 1957 y agosto de 1984), el 119 (noviembre de 1964 y agosto de 1984), el 115 (junio de 1964 y agosto de 1984), el 110 (junio de 1964 y agosto de 1984), el 139 (julio de 1976 y agosto de 1984).

(69) Ver los expedientes números 714, 972, A32E6810 y A39E7575.

(70) Ver el expediente número A32E6810.

(71) Ver el expediente número A39E7575.

8. Conclusiones.

El estudio realizado me permite llegar a las siguientes conclusiones:

1. La finalidad de la sumisión de un convenio adoptado por la O.I.T. a la autoridad competente es poner a ésta en posibilidad de pronunciarse sobre el curso que ha de darse al respectivo instrumento y suscitar una discusión sobre el tema. Por ello estimo válida la sumisión que haga un diputado en el ejercicio de su iniciativa legislativa aunque éste debe ser un procedimiento de excepción.

2. Costa Rica sólo excepcionalmente ha cumplido con la obligación de sumisión dentro del plazo previsto en la Constitución de la O.I.T. La norma ha sido acumular considerable retraso.

3. El análisis de la forma en que el Poder Ejecutivo de Costa Rica ha cumplido con la obligación de sumisión pone en evidencia el poco interés que ha tenido en esta materia siempre pues se pudo determinar que no realiza estudios adecuados sobre la incidencia que tendrá la respectiva norma, no se da la orientación necesaria a la Asamblea Legislativa sobre el curso que debe darse al convenio, se hacen sumisiones masivas; se recomienda a menudo, en forma expresa o tácita, no ratificar un convenio sin dar, en la mayoría de los casos, los motivos de la recomendación; o simplemente se hacen sumisiones "mudas". Todo ello pone de manifiesto que ha existido un interés más formal que sustancial en relación con la ratificación de los convenios de la O.I.T.

4. El desinterés no ha sido sólo del Gobierno sino también de los trabajadores y de los empleadores toda vez que de 44 convenios ratificados por Costa Rica únicamente en relación con uno de ellos hubo un mínimo interés por parte de alguno de esos sectores.

5. La Asamblea Legislativa, —los diputados y aún sus asesores técnicos—, se ha contagiado de ese desinterés y no realiza un estudio de los instrumentos que le son sometidos y de sus posibles implicaciones. Cumplen con una mera formalidad. No se determinó un solo caso en el que se hubiera producido algún debate de fondo con ocasión de una ratificación de un convenio de la O.I.T.

6. La forma en que han actuado el Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y las partes sociales en relación con los convenios adoptados por la O.I.T. pone en evidencia el desconocimiento que se tiene de la importancia que tienen y la necesidad de que la O.I.T. intensifique el esfuerzo que realiza para su divulgación

BIBLIOTECA FACULTAD DE DERECHO

LA APLICACION DE LA LEY LABORAL EN EL ESPACIO EL PROBLEMA DE LA TERRITORIALIDAD*

Lic. Oscar Bejarano C.

Presidente de la Asociación Centroamericana y del Caribe
de Derecho del Trabajo.
Abogado costarricense.



* Ponencia al IX Congreso Centroamericano y del Caribe de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social.