

Acción Inconstitucional
Voto 7660-99

Exp: 99-003312-0007-CO

Res: 1999-07660

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las dieciséis horas con doce minutos del seis de octubre de mil novecientos noventa y nueve.-

Acción de inconstitucionalidad promovida por **VIVIANA MERCEDES HERNÁNDEZ CURBELO**, mayor, casada, ciudadana cubana, con cédula de residencia número 315-178364-005268, contra los artículos 9 inciso e) de la Ley Orgánica del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica, número 6144, de veinte de noviembre de mil novecientos setenta y siete, y 5 inciso e) del Reglamento de Afiliación Interina al Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica de los Bachilleres y Egresados en Psicología, aprobado en sesión de Asamblea General del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica celebrada el catorce de diciembre de mil novecientos noventa y tres. Intervienen en la acción, Farid Beirute Brenes en representación de la Procuraduría General de la República y Elena Gómez Atala, en su condición de Presidente a.i. con facultades de apoderada general del Colegio Profesional de Psicólogos en Costa Rica.

RESULTANDO:

1. Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las trece horas y treinta minutos del once de mayo de mil novecientos noventa y nueve, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 9 inciso e) de la Ley Orgánica del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica, número 6144, de veinte de noviembre de mil novecientos setenta y siete, y 5 inciso e) del Reglamento de Afiliación Interina al Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica de los Bachilleres y Egresados en Psicología, aprobado en sesión de Asamblea General del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica celebrada el catorce de diciembre de mil novecientos noventa y tres, por estimarlos violatorios del principio constitucional de igualdad ante la ley, concretamente, en lo que se refiere a la igualdad de derechos y deberes de nacionales y extranjeros y al derecho de trabajo, artículos 19, 33 y 56 de la Constitución Política y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De esta suerte, alega que la normativa impugnada establece condiciones discriminatorias y desiguales en perjuicio de los extranjeros para incorporarse en el Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica, al establecer a los extranjeros la exigencia de haber residido por lo menos tres años en el país, para la colegiatura, y consecuentemente, para poder ejercer la profesión.

2. A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, señala que se tramita el recurso de amparo número 99-002907-007-CO, dentro del que se dictó la resolución de las quince horas treinta y cuatro minutos del treinta de abril del año en curso, confiriéndole plazo para formalizar la correspondiente acción de inconstitucionalidad.

3. Por resolución de las quince horas quince minutos del dos de junio de mil novecientos noventa y nueve, se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y al Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica.

4. La Procuraduría General de la República rindió su informe, visible a folios 8 a 20. Considera que la normativa impugnada efectivamente es inconstitucional, en violación de los artículos 19, 33 y 56 de la Constitución Política, con fundamento en la jurisprudencia constitucional en

relación al tema de igualdad de derechos y deberes de los nacionales y extranjeros (sentencias número 01282-90, 02093-93, 01059-95), en virtud de la cual, resulta improcedente, desde el punto de vista constitucional, establecer limitaciones a los derechos de los extranjeros, fundamentándolas únicamente en su condición de tales. Las normas cuestionadas son inconstitucionales, pues no es razonable que a una persona a la que se le ha otorgado la residencia en el país, y que cumple los requisitos exigidos a los costarricenses para su incorporación al Colegio Profesional de Psicólogos, se le impida -durante el lapso de tres años- el ejercicio de su profesión, lo que es violatorio no sólo del artículo 19 constitucional, sino del principio genérico de igualdad y el de la libertad de trabajo, como lo ha señalado con anterioridad la Sala Constitucional en relación a este punto concreto –sentencia número 01898-98-, de manera que la idoneidad, calidad moral y la ética son las variables que deben servir de parámetros válidos para determinar la incorporación a un colegio profesional, no la nacionalidad.

5. La Presidente a.i. del Colegio Profesional de Psicólogos en Costa Rica contesta a folios 22 a 27 la audiencia concedida, admitiendo que la normativa impugnada es inconstitucional al establecer la normativa impugnada una exigencia diferente a los extranjeros -salvo mejor criterio de la Sala Constitucional-, en violación del principio de igualdad y derecho al trabajo, motivo por el que solicita que la misma sea declarada como tales y anuladas del ordenamiento jurídico costarricense. Asimismo solicita que la Sala se manifieste respecto de la legalidad de sus actuaciones, que ha sido conforme con la normativa vigente, ya que nunca ha pretendido violentar los derechos constitucionales de la accionante.

6. Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 122, 123 y 124 del Boletín Judicial, de los días veinticuatro, veinticinco y veintiséis de junio de mil novecientos noventa y nueve (folio @).

7. Se prescinde de la audiencia oral y pública prevista en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por cuanto el párrafo tercero del artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, faculta a esta Sala para acoger interlocutoriamente las gestiones promovidas ante ella, cuando considere suficiente fundarla en principios o normas evidentes o en sus propios precedentes o jurisprudencia.

8. En los procedimientos se ha cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el magistrado Piza Escalante; y,

CONSIDERANDO:

I. DEL OBJETO DE IMPUGNACIÓN. Se cuestionan en esta acción de inconstitucionalidad dos disposiciones, únicamente en cuanto en virtud de las mismas se establece una exigencia distinta y discriminatoria en perjuicio de los extranjeros para incorporarse al Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica, al exigirles una permanencia ininterrumpida de por lo menos tres años consecutivos de permanencia en el país, lo que implica un impedimento para el ejercicio legítimo de su profesión, en violación del principio de igualdad de derechos y deberes entre nacionales y extranjeros contenido en el artículo 19 constitucional, el principio general de igualdad ante la ley (artículo 33 de la Constitución Política), y derecho al trabajo (artículo 56 ibídem); sea los artículos 9 inciso e) de la Ley Orgánica del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica, número 6144, de veinte de noviembre de mil novecientos setenta y siete, que dispone

"Para inscribirse en el Colegio se requiere:

[. . .]

e) En el caso de extranjeros, además de los requisitos anteriores, el profesional deberá haber cumplido con una permanencia de no menor de tres años consecutivos.

[. . .]";

y el inciso e) del artículo 5 del Reglamento de Afiliación Interina al Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica de los Bachilleres y Egresados en Psicología, que dice textualmente

"Para obtener la calidad de Afiliado Interino del Colegio se deben cumplir con los siguientes requisitos:

[. . .]

e) en el caso de extranjeros, además de los requisitos anteriores, el profesional medio (bachiller) deberá haber cumplido con una permanencia en el país no menor de tres años consecutivos."

II. DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE IGUALDAD ENTRE NACIONALES Y EXTRANJEROS. El principio de igualdad entre nacionales y extranjeros derivado del artículo 19 de la Constitución Política, que establece

"Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen.

No pueden intervenir en los asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan ocurrir a la diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales";

Ha sido objeto de análisis por este Tribunal Constitucional desde que inició sus funciones de contralor constitucional, sentando las bases en que debe ser interpretado este principio constitucional. Es importante resaltar que la norma constitucional establece una situación de equiparamiento en el ejercicio de los derechos y deberes de los nacionales y extranjeros, pero con unas salvedades, en primer lugar, la prohibición de intervenir en los asuntos políticos del país, como lo es la ocupación de ciertos cargos públicos (arts. 108 para Diputados, 115 para el Presidente de la Asamblea Legislativa, 131 para Presidente y Vice-Presidente de la República, 142 para los ministros, y 159 para los Magistrados); y en segundo lugar, las que como excepción a este principio de igualdad se establezcan mediante norma de rango legal, lo que debe entenderse no como una autorización ilimitada, sino la posibilidad que se le confiere al legislador para establecer las excepciones lógicas, derivadas de la naturaleza misma de la diferencia entre estas dos categorías -nacionales y extranjeros-, de tal forma que no se pueden establecer diferencias que impliquen la desconstitucionalización del principio de igualdad y de los derechos

fundamentales de que se trate. Es importante que se entienda, que no obstante que la Constitución Política faculta para crear una desigualdad por vía de ley respecto de los extranjeros,

"[...] también es cierto que esas excepciones no pueden infringir los demás derechos que consagra la Carta Fundamental, pues ello permitiría la desconstitucionalización de todas las garantías, a que tienen derechos los extranjeros, por vía de ley, lo cual no es posible en nuestro sistema de derecho. Las desigualdades entre extranjeros y costarricenses sólo pueden ser dadas por la Constitución y por la ley cuando ésta respete aquella supremacía [...]" (sentencia número 02050-91);

Y siendo el principio de igualdad ante la ley uno de los fundamentales en nuestro sistema político-constitucional, la distinción que se establezca entre estas categorías, debe encontrar fundamento en los principios democráticos que fundamentan nuestro Estado de Derecho, sea en la ética, la justicia, la solidaridad y la cooperación, ya que la igualdad se proyecta como condición jurídica requerida por la misma idea del ideal humano:

"Igualdad quiere decir, ante todo y sobre todos, paridad en cuanto al tratamiento de la dignidad humana y por tanto equivalencia en cuando a los derechos fundamentales se refiere [...]" (sentencia 02050-91).

Es así como en sentencia número 01282-90, de las quince horas del dieciséis de octubre de mil novecientos noventa, por primera este Tribunal estableció las condiciones con arreglo a las cuales el legislador ordinario puede fijar excepciones al principio genérico de igualdad entre nacionales y extranjeros: se parte del equiparamiento del ejercicio de los derechos y deberes de los nacionales y extranjeros, motivo por el que las limitaciones tienen que ser de carácter excepcional e interpretarse en forma restrictiva, dado que tiene que respetarse el contenido esencial del derecho de que se trate. Permite que se establezcan diferencias propias de las lógicas existentes entre nacionales y extranjero; por ello, las diferenciaciones no pueden implicar una desconstitucionalización de los derechos ya garantizados a nivel constitucional a los extranjeros.

"La frase "con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las Leyes establecen", contenidas en el artículo 19, permite hacer diferencias entre nacionales y extranjeros, propias de las diferencias lógicas existentes, sin que se pueda interpretar, por supuesto, que las excepciones contenidas en la Ley, pueden ser tales que impliquen una desconstitucionalización de los derechos, ya garantizados a nivel constitucional a los extranjeros. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional Español ha dicho que el artículo 13 de la Constitución Española, al decir «en los términos que establezcan los tratados y la ley», no supone que se haya querido desconstitucionalizar la posesión jurídica de los extranjeros, relativo a los derechos y libertades públicas. «Antes bien, con la mejor doctrina habría que presumir, en principio, la equiparación del ejercicio de los derechos de los nacionales y de los extranjeros, y que las posibles limitaciones habrían de tener carácter excepcional e interpretarse restrictivamente. En consecuencia, en aquellos derechos respecto a los cuales puedan establecerse limitaciones a su ejercicio por los extranjeros, el legislador no es enteramente libre, tales derechos siguen siendo constitucionales, y se ha de respetar el contenido esencial del derecho de que se trate. La restricción legal deja de estar amparada constitucionalmente si convierte el derecho proclamado en una pura apariencia de lo que es en realidad, si lo desvirtúa de forma que lo

hace inaprehensible, si lo desnaturaliza y borra los perfiles con que está caracterizado» (ver sentencia No. 115/1987). El poder soberano, al que se refiere la Procuraduría, no es entonces, absoluto, sino que tiene sus límites en la propia Constitución, no siendo el legislador -ni el político- libre de hacer su voluntad. En consecuencia, en materia de extranjeros las únicas excepciones posibles al principio de igualdad son las permitidas expresamente por la Constitución Política, como lo son a manera de ejemplo, la prohibición de intervenir en los asuntos políticos del país, el ejercicio de ciertos cargos públicos, la prohibición del ejercicio del sufragio, y por supuesto, la discriminación laboral contenida en el artículo 68 Constitucional."

Mediante sentencia número 02093, de las catorce horas seis minutos del diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y tres, estableció el requisito de razonabilidad como condición fundamental que debe estar presente en toda restricción o limitación que se establezca entre nacionales y extranjeros, para que sean constitucionales, a fin de evitar distinciones arbitrarias, de manera que las únicas desigualdades inconstitucionales serán aquellas que sean arbitrarias, es decir, carentes de toda razonabilidad. Por su parte, en sentencia número 01059-95, de las diecisiete horas quince minutos del veintidós de febrero de mil novecientos noventa y cinco, señaló el criterio diferenciador entre lo que debe entenderse por excepciones al principio de igualdad entre nacionales y extranjeros (contenidas principalmente en la propia Constitución Política, por las que se excluye a todos los extranjeros de determinada actividad, negándoseles la igualdad respecto de los nacionales), y lo que debe entenderse como limitaciones a ese principio (distinciones por las que se reconoce el derecho pero en forma restringida o limitada por motivos de razonabilidad, es decir, por ser inherentes a las diferencias propias existentes entre nacionales y extranjeros, para atender a razones de necesidad en un momento determinado, o para cumplir con una función social):

"Ivo. La igualdad entre nacionales y extranjeros la reconoce nuestra Constitución, en cuanto a deberes y derechos, con las excepciones y limitaciones que la Constitución y las Leyes establecen. Las excepciones son aquellas que excluyen del todo a los extranjeros de determinada actividad negándoles para esos efectos la igualdad con respecto a los nacionales, y están contenidas principalmente en la Constitución, aunque nada obsta para que también se hagan vía de ley. A manera de ejemplo, como exclusiones Constitucionales tenemos, la prohibición de intervenir en los asuntos políticos del país (artículo 19) y la de ocupar ciertos cargos públicos (ejemplo artículos: 108 para Diputados, 115 para el Presidente de la Asamblea Legislativa, 131 para Presidente y Vice-Presidente de la República, 142 para los Ministros, y 159 para los Magistrados). Las limitaciones en cambio, reconocen el derecho, pero lo restringen o limitan -como lo dice la palabra-, por motivos de razonabilidad inherentes, ya sea a las diferencias propias entre extranjeros o nacionales, o para proteger a un determinado grupo de nacionales o una actividad determinada, atendiendo a razones de necesidad en un momento histórico concreto, o bien por cumplir con una verdadera función social. Por supuesto que no basta con imponer limitaciones atendiendo exclusivamente al hecho de la nacionalidad, porque aquí podrían imperar criterios xenofóbicos ajenos a los parámetros de racionalidad que deben utilizarse a la hora de analizar las diferencias entre iguales; es importante que se respete alguno de los otros criterios expuestos supra para limitar validamente el derecho de igualdad a los extranjeros para una actividad o función determinada."

Nuestra legislación ordinaria contiene también algunas limitaciones dentro de las que están, a manera de ejemplo, las que regulan y restringen la entrada y salida de extranjeros.

A modo de conclusión o síntesis de lo señalado por este Tribunal, en las sentencias número 02570-97, de las quince horas treinta y nueve minutos del trece de mayo de mil novecientos noventa y siete, y número 05526-98, de las diez horas cuarenta y ocho minutos del treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y ocho, esta Sala enfatiza la necesidad de que cualquier excepción o limitación al ejercicio de un derecho fundamental que afecte a un extranjero tenga rango constitucional o legal, y que la medida se ajuste a parámetros de razonabilidad, proporcionalidad, y que no sea contraria a la dignidad humana.

III. DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD COMO PARÁMETRO DE CONSTITUCIONALIDAD. En virtud de lo señalado en la jurisprudencia constitucional, queda en claro que desde el punto de vista constitucional, resulta improcedente establecer limitaciones a los derechos entre nacionales y extranjeros que se fundamenten únicamente en su condición de extranjeros; debiendo en consecuencia, ajustarse a los principios de razonabilidad. Por ello es importante hacer referencia a este principio como parámetro de constitucional, el cual surge del llamado "debido proceso sustantivo", de donde los actos públicos (actos administrativos) deben contener un substrato de justicia intrínseca. Cuando de restricción a determinados derechos se trata, este principio impone el deber de que dicha limitación se encuentre justificada, por una razón de peso suficiente para legitimar su contradicción con el principio general de igualdad. En otra ocasión, esta Sala tuvo la oportunidad de pronunciarse respecto del principio de razonabilidad, en los siguientes términos:

"Pero aun se dio un paso más en la tradición jurisprudencial anglo-norteamericana, al extenderse el concepto del debido proceso a lo que en esa tradición se conoce como debido sustantivo o sustancial -substantive due process of law-, que, en realidad, aunque no se refiere a ninguna materia procesal, constituyó un ingenioso mecanismo ideado por la Corte Suprema de los Estados Unidos para afirmar su jurisdicción sobre los Estados federados, al hilo de la Enmienda XIV a la Constitución Federal, pero que entre nosotros, sobre todo a falta de esa necesidad, equivaldría sencillamente al principio de razonabilidad de las leyes y otras normas o actos públicos, o incluso privados, como requisito de su propia validez constitucional, en el sentido de que deben ajustarse, no sólo a las normas o preceptos concretos de la Constitución, sino también al sentido de justicia contenido en ella, el cual implica, a su vez, el cumplimiento de exigencias fundamentales de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, entendidas éstas como idoneidad para realizar los fines propuestos, los principios supuestos y los valores presupuestos en el Derecho de la Constitución.

De allí que las leyes y, en general, las normas y los actos de autoridad requieran para su validez, no sólo haber sido promulgados por órganos competentes y procedimientos debidos, sino también pasar la revisión de fondo por su concordancia con las normas, principios y valores supremos de la Constitución (formal y material), como son los de orden, paz, seguridad, justicia, libertad, etc., que se configuran como patrones de razonabilidad. Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios

seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto. Se distingue entonces entre razonabilidad técnica, que es, como se dijo, la proporcionalidad entre medios y fines; razonabilidad jurídica, o la adecuación a la Constitución en general, y en especial, a los derechos y libertades reconocidos o supuestos por ella; y finalmente, razonabilidad de los efectos sobre los derechos personales, en el sentido de no imponer a esos derechos otras limitaciones o cargas que las razonablemente derivadas de la naturaleza y régimen de los derechos mismos, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la vida de la sociedad." (Voto número 1739-92, de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos)

Por su parte, en sentencia número 08858-98, de las dieciséis horas con treinta y tres minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, se indicaron las pautas para el análisis del principio de razonabilidad constitucional, tanto de los actos administrativos como de la normas de carácter general, de la siguiente manera:

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

IV. DEL CONTENIDO DE LOS PRINCIPIOS Y NORMAS CONSTITUCIONALES CONSIDERADOS INFRINGIDOS POR LA NORMATIVA IMPUGNADA. Los textos cuestionados serían contrarios a la Constitución si en virtud de lo dispuesto en ellas se introdujera una distinción por vía infralegal, o si siendo de carácter normativo, lo hiciera de tal modo que destruyera el núcleo esencial e intangible del derecho que el constituyente quiso proteger, en este caso las normas y principios constitucional alegados infringidos, sea, el propio principio de igualdad ante la ley contenido en el artículo 33 de la Carta Fundamental, y el derecho al trabajo – 56 ibidem-. Reza el numeral 33 constitucional:

"Todo hombre es igual ante la ley y no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana."

Este artículo establece el derecho de igualdad jurídica, pilar fundamental de nuestro sistema liberal. En ese sentido, se exige respeto, entre otros principios, a la igualdad frente a la Ley, quedando expresamente prohibido realizar discriminaciones contrarias a la dignidad humana, utilizando para su medición un parámetro de razonabilidad que justifique la adopción de diferenciaciones. En ese sentido, las normas impugnadas serían inconstitucionales si discriminaran irrazonablemente a determinada persona o grupo de ellas. Instituye –además- el artículo 56 de la Constitución:

"El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo."

Es de esta forma reconocido por nuestra Ley Fundamental el derecho al trabajo, en su doble significado de derecho a tener un trabajo remunerado, digno y seguro, y de tener la posibilidad de elegir el mismo, de acuerdo tan sólo con criterios objetivos de distinción. También en este caso, la normativa impugnada en esta acción será inconstitucional apenas si vulnera el núcleo esencial del derecho al trabajo o si introduce limitaciones irrazonables a dicha prerrogativa.

Es importante hacer mención del Derecho Internacional en relación con esta materia, ya que también se ha encargado de producir diversas disposiciones referentes a la igualdad entre nacionales y extranjeros en diversas áreas, y específicamente en la del trabajo. Así, por ejemplo, el Convenio número 111 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, suscrita en mil novecientos cincuenta y ocho, y ratificado por Costa Rica en fecha uno de marzo de mil novecientos sesenta y dos, establece en sus primeros tres artículos que:

"Artículo 1.-

1. A los efectos de este Convenio, el término «discriminación» comprende:

a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

b) Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación, que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.

3. A los efectos de este Convenio, los términos «empleo» y «ocupación» incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo."

"Artículo 2.-

Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto."

"Artículo 3.-

Todo Miembro para el cual el presente Convenio se halle en vigor se obliga, por métodos adaptados a las circunstancias y a las prácticas nacionales, a:

[...]

c) Derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones o prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política;

[...]"

Este tratado, de plena vigencia en nuestro país, según prevé el numeral 7 de la Constitución Política, establece una obligación para el Estado costarricense, de fomentar una política de no discriminación en materia laboral entre los diversos grupos que componen su sociedad, incluidos los de distintos orígenes nacionales. Estipula también que no se entenderá por discriminación la exigencia de determinadas calificaciones para ciertos tipos de empleo. En cuanto a las disposiciones cuya constitucionalidad está siendo analizada, las mismas serían inválidas únicamente en el caso de que la exigencia impuesta por el inciso a) configurara lo que la Organización Internacional del Trabajo denominó "discriminación", es decir, una distinción no basada en parámetros objetivos y razonables, tales como la calificación profesional o vocacional de cada trabajador.

Otras disposiciones del derecho internacional de los derechos humanos imponen a los Estados firmantes diversas obligaciones en relación con la necesidad de dar un tratamiento no discriminatorio a los extranjeros en materia de acceso a empleo y condiciones de trabajo, tales como los Convenios números 97 (Relativo a los Trabajadores Migrantes) y 143 (Sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato a los Trabajadores Migrantes), ambas de la Organización Internacional del Trabajo; la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios, y la Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País donde Viven. No obstante lo anterior, ninguno de estos actos ha pasado todavía por el criba de su ratificación, razón por la cual no se encuentran vigentes en Costa Rica a la luz de lo preceptuado por el artículo 7 de la Constitución Política.

V. DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA NORMATIVA IMPUGNADA. Teniendo a la vista el elenco normativo citado en el considerando anterior, debe esta Sala preguntarse si las normas contenidas en los textos impugnados –inciso e) del artículo 9 de la Ley Orgánica del

Colegio de Psicólogos de Costa Rica, número 6144, y 5 inciso e) del Reglamento de Afiliación Interina del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica, los Bachilleres y Egresados en Psicología- son o no contrarias a tales componentes del parámetro de constitucionalidad.

Así, para determinar la conformidad de las normas cuestionadas con el orden constitucional en relación con el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros -artículo 19 de la Carta Fundamental-, debe hacerse un juicio de razonabilidad, como se había dicho en considerandos anteriores, el cual no es superado, toda vez que la medida impuesta, de residir tres años en el país una vez adquirida la residencia, no es un requisito necesario, idóneo, ni proporcional para poder incorporar a los extranjeros al Colegio de Psicólogos de Costa Rica, ni mucho menos a ningún otro colegio profesional. En relación con el punto concreto discutido en esta acción, este Tribunal ha señalado con anterioridad que la idoneidad, la calidad moral y la ética del solicitante son los parámetros válidos que deben determinar la incorporación de profesionales a sus respectivos colegios, no la nacionalidad, pues no cumple con ningún objetivo relacionado con la fiscalización y promoción del correcto ejercicio de la profesión,

"La idoneidad, la calidad moral y la ética –no la nacionalidad- deben ser pues, algunos de los parámetros válidos que un Colegio Profesional debe tomar en cuenta a la hora de incorporarse. Poner un límite temporal a los extranjeros para poder incorporarse, como un plus de los requisitos académicos y de idoneidad que la ley exige, es innecesario e irracional, pues no cumple del todo, ningún objetivo relacionado con la función de los colegios profesionales. Se constituye pues, en una limitación que discrimina en razón de la condición –en este caso la nacionalidad-, en contra de lo dispuesto en el artículo 19, 33, 56 y 68 de la Constitución Política." (Sentencia número 01898-99, de las diez horas cuarenta y cinco minutos del doce de marzo de mil novecientos noventa y nueve).

Por su parte, también hay una infracción al derecho al trabajo contenido en el artículo 56 constitucional, toda vez que en forma irrazonable se le impide a los extranjeros a colegiarse para ejercer en forma legítima la profesión de la psicología. En este mismo sentido en la sentencia número 01898-99 (supra citada), se indicó:

"III.- Los extranjeros tienen los mismos derechos laborales con respecto a los costarricenses, de acuerdo a la normativa citada, así se estableció en la sentencia 01059-95 y más recientemente en la número 00616-99 que establecía la prohibición a los patronos de contratar mano de obra extranjera, dependiendo de los porcentajes de mano de obra nacional que tuvieran, contenida en el artículo 13 del Código de Trabajo. Así las cosas, lo procedente es eliminar la limitación de los cinco años contenida en las normas impugnadas, de tal forma que se puedan incorporar al colegio profesional los extranjeros que tengan residencia en el país y hayan cumplido con los demás requisitos legales y reglamentarios de incorporación.-"

Por ello y con fundamento en las normas, principios y jurisprudencia constitucionales señalados, es que la normativa impugnada es inconstitucional, toda vez que establecen una condición adicional a los extranjeros que deseen incorporarse al respectivo colegio profesional, por su sola condición de tales, es decir, sin que tal requisito sea necesario, idóneo ni proporcional a los fines propuestos de la norma, cual es que únicamente se incorporen a ese colegio profesional las personas competentes para el debido ejercicio de la psicología, lo que se traduce en el

cumplimiento de los requisitos académicos, éticos y morales, además del pago de las cuotas correspondientes de colegiatura, lo que se evidencia con los otros requisitos del artículo 9 de la Ley Orgánica del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica, número 6144, en cuanto dispone:

"a) Presentación de título en psicología, en licenciatura cuando menos, de una universidad costarricense o certificada de una universidad costarricense comprobatoria de que, en nivel de licenciatura como mínimo, se han combalidado los títulos obtenidos en otros países por el interesado.

b) Haber efectuado el pago de los derechos correspondientes, fijados por la Junta Directiva.

c) Acompañar certificación de buena conducta, extendida por el Registro Judicial de Delinquentes.

d) Observar los demás requisitos que establezca el Reglamento General del Colegio";

Lo que a su vez se traduce, en una violación al derecho de trabajo, por implicar esta condición, en una limitación absoluta por el plazo de tres años, para el legítimo ejercicio de una profesión. Asimismo, es importante recalcar que el artículo 5 inciso e) del Reglamento de Afiliación Interina al Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica de los Bachilleres y Egresados en Psicología, es doblemente inconstitucional, dado que además de ser irrazonable la medida, como quedó dicho, es una limitación que se establece a los extranjeros no mediante norma de carácter legal, sino por una disposición de carácter infralegal, que ni siquiera es reglamentaria, al ser acordada en sesión ordinaria del catorce de diciembre de mil novecientos ochenta y tres del Colegio de Profesionales en Psicología de Costa Rica, cuya fecha de vigencia es el cinco de marzo del año siguiente (mil novecientos ochenta y cuatro), en que fue ratificado por su Junta Directiva, y expresamente, el artículo 19 de la Constitución Política establece que las únicas limitaciones o excepciones al principio de igualdad entre nacionales y extranjeros que pueden establecerse, son las establecidas por la propia norma constitucional o las leyes.

VI. CONCLUSIÓN. De conformidad con la jurisprudencia constitucional comentada y las normas y principios constitucionales contenidos en los artículos 19, 33 y 56 de la Constitución Política –principio de igualdad entre nacionales y extranjeros y el derecho de trabajo–, es que la normativa impugnada en esta acción -artículos 9 inciso e) de la Ley Orgánica del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica, número 6144, de veinte de noviembre de mil novecientos setenta y siete, y 5 inciso e) del Reglamento de Afiliación Interina al Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica de los Bachilleres y Egresados en Psicología, aprobado en sesión de Asamblea General del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica celebrada el catorce de diciembre de mil novecientos noventa y tres–, es inconstitucional. Esta sentencia es declarativa y retroactiva a la fecha de entrada en vigencia de estas disposiciones, sea, el once de enero de mil novecientos setenta y ocho, en relación con el inciso e) del artículo 9 de la Ley Orgánica del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica, y el cinco de marzo de mil novecientos ochenta y cuatro, fecha en que el Reglamento de Afiliación Interina al Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica de los Bachilleres y Egresados en Psicología quedó ratificado por su Junta Directiva, en relación con su artículo 5 inciso e).

POR TANTO:

Se declara CON LUGAR la acción. En consecuencia se anulan del ordenamiento jurídico costarricense: el inciso e) del artículo 9 de la Ley Orgánica del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica, número 6144, de diez de noviembre de 1977 y el inciso e) del artículo 5 del Reglamento de Afiliación Interina al Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica de los Bachilleres y Egresados en Psicología.

Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de las normas anuladas, sea el once de enero de mil novecientos setenta y ocho, en relación con el inciso e) del artículo 9 de la Ley Orgánica del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica, y el cinco de marzo de mil novecientos ochenta y cuatro, en relación con el artículo 5 inciso e) del Reglamento de Afiliación Interina al Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica de los Bachilleres y Egresados en Psicología; sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe.

Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese.

R. E. Piza E. Presidente/ Luis Paulino Mora M./ Eduardo Sancho G./ Carlos M. Arguedas R./ Adrián Vargas B./ José Luis Molina Q./ Susana Castro A.