

Acción Inconstitucional
Voto 1059-95

Inconstitucionalidad

Fecha: 22/02/1995

Exp. 4700-M-94 N° 1059-95

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las diecisiete horas con quince minutos del veintidós de febrero de mil novecientos noventa y cinco.

Acción de Inconstitucionalidad promovida por Agustín García Torres, mayor, casado, piloto-aviador, vecino de Batán, ciudadano nicaragüense con cédula de residencia número 270-122389-62120, contra el párrafo primero del artículo 68 de la Ley General de Aviación Civil y contra el artículo 22 del Decreto Ejecutivo número 15846-MOPT. A esta acción se acumularon: la acción número 4876-94, promovida por el Servicio Nacional de Helicópteros LTDA, Aerolíneas del Pacífico Fumigación Limitada, Agroservicios Helicópteros de Costa Rica S.A., Aerofumigadora del Pacífico Sur Limitada, Aviación Agrícola Sociedad Anónima y Fumigadora y Transportadora Aérea Costarricense S.A , contra las mismas normas; y, la número 541-93 presentada por Líneas Aéreas Costarricenses S.A. contra el artículo 68 de la Ley General de Aviación Civil.

RESULTANDO

1. El accionante impugna el párrafo primero del artículo 68 de la Ley General de Aviación Civil y el artículo 22 del Decreto Ejecutivo número 15846-MOPT, por considerar que violan los artículos 19, 33 y 56 de la Constitución Política. Señala que ambas normas excluyen a los extranjeros de la posibilidad de ejercer actividades aeronáuticas remuneradas, la primera establece que en las empresas nacionales sólo personal técnico costarricense podrá ejercer esas actividades, y la segunda que el personal técnico especializado que preste servicios en actividades de aviación agrícola debe ser costarricense. A su juicio esas exclusiones laborales para extranjeros son discriminatorias y contrarias al principio de igualdad y al derecho al trabajo que protegen, tanto la Constitución Política, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, y el Convenio sobre la discriminación y el empleo.

2. El amparo número 4122-94 presentado por el accionante contra el Director General de Aviación Civil, sirve como juicio base a esta acción.

3. Las acciones acumuladas mediante votos números 5767-94 y 5983-94, presentadas por su orden por el Servicio Nacional de Helicópteros LTDA, Aerolíneas del Pacífico Fumigación Limitada, Agroservicios Helicópteros de Costa Rica S.A., Aerofumigadora del Pacífico Sur Limitada, Aviación Agrícola Sociedad Anónima y Fumigadora y Transportadora Aérea Costarricense S.A contra los artículos 68 de la Ley General de Aviación Civil y 22 del Decreto Ejecutivo número 15846-MOPT; y, la número 541-93 presentada por Líneas Aéreas Costarricenses S.A, contra el artículo 68 de la Ley General de Aviación Civil, también tratan sobre el tema de la discriminación laboral de extranjeros en el área de la aeronáutica, razón por la cual se resolverán en una sola sentencia conforme lo autoriza el artículo 84 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Los amparos 4123-94 y 4679-92 sirven de base a estas acciones.

4. El Sindicato Profesional de Pilotos Aviadores Agrícolas en escrito recibido el diecisiete de noviembre pasado, presenta solicitud de que se le tenga como coadyuvante negativo en la presente acción.

5. El Licenciado Farid Beirute Brenes, en su condición de Procurador General Adjunto de la República, contestó la audiencia conferida en esta acción, señalando que no existe ningún motivo lícito o racional para establecer una discriminación que pueda permitir a las autoridades públicas impedir el libre ejercicio de una actividad profesional lícita a los extranjeros. A su juicio, conforme al principio de igualdad, sólo es válido tratar desigualmente a los sujetos cuando exista una causa válida razonable para ello, y tratándose de derechos fundamentales, añade, los extranjeros residentes en nuestro país, salvo las limitaciones propias de la condición de no nacionales (como el ejercicio de derechos políticos por ejemplo), deben tener el mismo tratamiento legal y material que los nacionales. Considera que las garantías y derechos constitucionales, no tienen un sentido restringido; la vida, el trabajo, el honor, el derecho a un proceso criminal justo, por ejemplo, no poseen la condición restringida del espacio o territorio de una nación, son derechos universales otorgados a los seres humanos en su condición de tales, y por lo tanto no pueden ser negados a extranjeros. Por estas razones concluye señalando que debe accederse a las pretensiones del accionante.

6. Se prescinde de la vista oral que señala el artículo 10 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con fundamento en el artículo 9 párrafo segundo que faculta a la Sala a resolver, en cualquier momento, una acción cuando tenga elementos de juicio suficientes, o se trate de un tema igual o similar a uno ya resuelto. Tomando en cuenta que esta Sala tiene antecedentes suficientes sobre el tema de la igualdad, y de la igualdad entre nacionales y extranjeros, resulta innecesario realizar la vista mencionada.

7. Los Magistrados Mora y Piza concurren con el voto de mayoría pero declaran asimismo inconstitucional el artículo 13 del Código de trabajo.

Redacta el Magistrado Castro Bolaños; y,

CONSIDERANDO

Cuestiones de trámite.

I. A. El representante de Líneas Aéreas Costarricenses, Luis Eduardo Ortiz Meseguer, presentó solicitud de revocatoria contra la sentencia 5983-94 de las diecisiete horas del once de octubre del año pasado, pues a su juicio se dispone acumular la acción 541-93, erróneamente, a la número 4700-94. Fundamenta su reclamo en que su acción fue presentada primero en tiempo, y que por lo tanto, la acumulación debió ser a la inversa. En realidad, si bien es cierto, lo conveniente es que se respete un orden en la tramitación de los asuntos, las reglas de la acumulación lo que persiguen en el fondo es, por economía procesal y simple lógica, que temas iguales o similares se resuelvan conjuntamente para evitar resoluciones contradictorias a la vez que se ahorra tiempo en la tramitación. Todo ello tiende principalmente a respetar el principio de justicia pronta y cumplida, y, en el presente caso, ninguna consecuencia lógica tendría revocar la resolución para desacumular y luego volver a acumular ésta vez a la inversa, pues, por el contrario, se atrasaría en forma sustancial la tramitación de las causas, en perjuicio de la celeridad y del derecho constitucional mencionado. Los recursos, entendidos correctamente, deben ser instrumentos para corregir defectos que puedan causar perjuicio irreparable a las partes, y en el presente caso, en nada fundamental afecta al interesado el orden de la acumulación, razón por la cual, se rechaza la revocatoria presentada.

B. El Sindicato Profesional de Pilotos Aviadores Agrícolas de Costa Rica, solicita que se le tenga como coadyuvante negativo en esta acción, solicitud que debe denegarse por haber sido presentada fuera del plazo que señala el artículo 83 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

En efecto, el escrito de coadyuvancia se presentó el día diecisiete de noviembre pasado (folio 145), y el primer edicto que comunica que la acción ha sido admitida, se publicó el catorce de octubre del mismo año, es decir, habiendo transcurrido ya los quince días a que se refiere la norma citada.

Sobre el fondo.

II. El objeto de esta jurisdicción es el de garantizar la supremacía de las normas y principios contenidos en la Constitución Política, especialmente, de las libertades y derechos humanos en ella consagrados, y hacerlas exigibles en sí mismas con rango preferente sobre todas las demás. En esta difícil tarea es indispensable, confrontar el texto de la norma cuestionada con la Constitución y extraer el sentido lógico o espíritu de la norma Constitucional, aún en aquellos casos en que el texto gramatical poco aporta muchas veces por la necesaria generalidad que la correcta técnica legislativa aplica al redactar las normas constitucionales; de otra forma, la Constitución, lejos de reflejar los valores morales y el modelo ideológico de los habitantes del país, se convertiría en un texto muerto, muy limitado, y de poca actualidad. Para extraer el sentido lógico de una norma, hay que situarse dentro del contexto de un sistema democrático constitucional con valores morales particulares reflejados en las normas y costumbres del ser costarricense, e interpretar junto con los principios constitucionales, cuál es la solución más justa para un determinado caso. Es dentro de éstos parámetros que se analizarán las normas cuestionadas.

III. En el caso concreto, los artículos 68 de la Ley General de Aviación Civil y 22 del Decreto número 15846-MOPT, se impugnan por excluir a los extranjeros de las actividades aeronáuticas remuneradas en empresas nacionales y de prestar servicios aeronáuticos en actividades de aviación agrícola. Textualmente señalan los artículos:

Artículo 68 Ley General de Aviación Civil: "... En las empresas nacionales, sólo personal técnico costarricense podrá ejercer las actividades aeronáuticas remuneradas..."

Artículo 22 del Decreto No. 1546-MOPT: "... El personal técnico especializado que preste servicios en actividades de aviación agrícola debe ser costarricense".

Para hacer el análisis de constitucionalidad, es imprescindible valorar, si esas exclusiones son válidas de acuerdo a los derechos constitucionales contenidos en los artículos 19 y 33 de la Constitución Política, así como determinar, en caso que no lo sean, si operan validamente otras limitaciones legales a la actividad aeronáutica ejercida por personal técnico extranjero en territorio nacional, análisis que obliga a establecer el verdadero sentido y alcance de la frase "con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las Leyes establecen", contenida en el artículo 19 citado.

IV. 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. Sobre la importancia de la razonabilidad en este tema, la Sala ha señalado:

"Tampoco viola la norma cuestionada lo dispuesto en el artículo 33 de nuestra Constitución, pues lo que establece el principio de igualdad, es la obligación de igualar a todas las personas afectadas por una medida, dentro de la categoría o grupo que les corresponda, evitando distinciones arbitrarias, lo cual sólo puede hacerse con aplicación de criterios de razonabilidad. De esta forma, las únicas desigualdades inconstitucionales serán aquellas que sean arbitrarias, es decir, carentes de toda razonabilidad. No corresponde a los jueces juzgar el acierto o conveniencia de una determinada diferencia contenida en una norma, sino únicamente verificar si el criterio de discriminación es o no razonable, porque el juicio acerca de la razonabilidad es lo que nos permite decidir si una desigualdad viola o no la Constitución. En el caso concreto tenemos que nuestra Constitución permite hacer diferencias entre nacionales y extranjeros al indicar en su artículo 19 ...; por supuesto que esas excepciones han de ser lógicas y derivadas de la naturaleza misma de la diferencia entre éstas dos categorías, de tal forma que no se pueden establecer diferencias que impliquen la desconstitucionalización de la igualdad, como lo sería el decir en una ley que los extranjeros no tienen derecho a la vida, a la salud, o a un derecho fundamental, pues éstas serían irracionales. Las únicas posibles son -como se dijo-, las que lógicamente deban hacerse por la natural diferencia que existe entre éstas condiciones (nacionales y extranjeros) como lo es, a manera de ejemplo, la prohibición de intervenir en los asuntos políticos del país." (sentencia 1440-92)

Y sobre la imposibilidad de excluir a los extranjeros del disfrute de derechos fundamentales como el de trabajo, se ha dicho:

"... Si bien es cierto que la Constitución faculta para (sic) 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...

"... El principio de igualdad ante la ley no puede fundarse en el plano de los hechos puramente empíricos sino en el de la ética, la justicia, la solidaridad y la cooperación que sí tiene sustantividad y respaldo en principios constitucionales, 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 2050-91)

V. 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 y las contenidas

en la legislación laboral para garantizar a los costarricenses el acceso al trabajo con prioridad en determinadas circunstancias (artículo 13 Código de Trabajo). Ahora bien, tomando en cuenta lo expuesto supra, excluir del todo al personal técnico extranjero de poder ejercer actividades aeronáuticas remuneradas en empresas nacionales o en actividades de aviación agrícola, no puede considerarse como racional, pues atiende puramente a criterios discriminatorios. El mismo criterio ha mantenido la Sala en otros casos similares, incluyendo la prohibición de ciertos extranjeros de ejercer el notariado o de ser dueños de medios de comunicación colectiva (sentencias 2093-93 y 5965-94). Si es razonable y aceptable en cambio, que se impongan limitaciones a la actividad laboral extranjera, partiendo de la base de que en nuestro país no existen condiciones de pleno empleo, ni en el área aeronáutica, ni prácticamente en ninguna otra, de tal forma que el legislador está obligado a priorizar entre beneficiar principalmente a quienes con criterios de estabilidad, pertenencia y arraigo conforman un grupo social, que a quienes no comparten las características que unen a una sociedad a través de la nacionalidad. He ahí la razón de ser del artículo 13 del Código de Trabajo y de la parte final del artículo 68 de la Constitución que buscan proteger a los trabajadores costarricenses, por encima de los extranjeros, sin que eso implique que no tendrán acceso al mercado de trabajo, sino que lo tendrán más reducido atendiendo a las circunstancias particulares de la actividad en un momento histórico determinado. La actividad aeronáutica en nuestro país es actualmente bastante limitada, y mucho más limitada es la actividad aeronáutica de empresas nacionales, de tal forma que es válido que -atendiendo a esos elementos-, se limite racionalmente a los extranjeros el ejercicio del derecho a trabajar en ese campo.

VI. Al violarse el derecho a la igualdad en los términos expuestos, es lógico que por tratarse de una función laboral, se afecta también el derecho al trabajo, porque éste debe entenderse en armonía con el principio de igualdad. Siendo ilegítima la excepción contenida en las normas impugnadas, en cuanto a la igualdad, también lo es en cuanto a la exclusión laboral. En cambio, no sería ilegítimo limitar el número de aviadores extranjeros en la actividad -como ya se explicó-, partiendo de la necesidad de proteger al costarricense que labora en esa área y de la función económica y social que ésta tiene dentro de la sociedad. En ese sentido es válido y propio imponer limitaciones a los extranjeros con base en los artículos 68 párrafo final de la Constitución y 13 del Código de Trabajo vigente. En lo que interesa, dicen por su orden:

"...

En igualdad de condiciones deberá preferirse al trabajador costarricense"

"Queda prohibido a todo patrono emplear en su empresa, de cualquier clase que ésta sea, menos de un noventa por ciento de trabajadores costarricenses; y pagar a los trabajadores nacionales menos del ochenta y cinco por ciento del total anual de los salarios que en dicha empresa se devenguen. Ambas proporciones pueden ser aumentadas o disminuidas, durante un lapso no mayor de cinco años, hasta en un diez por ciento cada una, cuando el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social lo juzgue indispensable por exigirlo así perentorias razones de técnica, que deberán consignarse en la resolución respectiva.

No obstante, en casos de inmigración autorizada y controlada por el Poder Ejecutivo o contratada por el mismo y que ingrese al país para trabajar en instituciones de beneficencia, de educación u otras de indudable interés social; o cuando se trate de centroamericanos de origen o de extranjeros nacidos y radicados en el país, podrán dictarse resoluciones razonadas especiales que modifiquen lo anteriormente dispuesto..."

En consecuencia, los extranjeros se encuentran en un plano de igualdad laboral con respecto a los costarricenses (artículos 19, 33 y 68 párrafo primero de la Constitución Política), aunque es válido atendiendo a razones de interés social, limitarles el acceso a una determinada actividad

laboral, durante el tiempo que subsistan las justificantes para ello. Son válidas entonces las limitaciones contenidas en el artículo 13 del Código de Trabajo, y tanto la Dirección General de Aviación Civil, como el Ministerio de Trabajo deberán velar porque se cumplan esas disposiciones, así como de verificar que el extranjero que opte por trabajar en el área aeronáutica, reúna todos los requisitos legales, migratorios y técnicos para ejercer la actividad.

POR TANTO

Se rechaza la revocatoria presentada contra la sentencia 5983-94 de las diecisiete horas cinco minutos del once de octubre de 1994. Se deniega la solicitud de coadyuvancia presentada por el Sindicato Profesional de Pilotos Aviadores. Se declara con lugar la acción, y en consecuencia inconstitucionales los artículos 63 de la Ley General de Aviación Civil y 22 del Decreto Ejecutivo 15846-MOPT por violación a los derechos de igualdad y trabajo. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de promulgación de las normas. Reséñese esta sentencia en La Gaceta. Publíquese íntegramente en el Boletín Judicial y Notifíquese. Notifíquese también al Poder Ejecutivo en la persona del Ministro de Trabajo y Seguridad Social y del Ministro de Gobernación y Policía, también al Director General de Aviación Civil y a la Directora de Migración y Extranjería del Ministerio de Gobernación y Policía.

Luis Paulino Mora M.
Presidente

R. E. Piza E. Jorge E. Castro B.

Luis Fernando Solano C. Eduardo Sancho G.

Carlos M. Arguedas R. Ana Virginia Calzada M.
Nh/av/4700-M-94/DD.