

# MODELOS DE JUSTICIA LABORAL IBEROAMERICANA: HOMENAJE A PEDRO GUGLIELMETTI

coordinadores

HÉCTOR ARTURO MERCADO LÓPEZ  
MARÍA DEL ROSARIO JIMÉNEZ MOLES

ESPAÑA ARGENTINA  
COSTA RICA VENEZUELA  
COLOMBIA BRASIL  
CHILE MEXICO



tirant  
lo blanch

homenajes  
& congresos

# ***EL DERECHO DE HUELGA EN COSTA RICA A PARTIR DE LA REFORMA PROCESAL LABORAL***

**JOSELYN BRENES MORALES  
MAURICIO CASTRO MÉNDEZ**

## **1. INTRODUCCIÓN**

Es posible identificar al menos cuatro tipos de modelos de representación colectiva, a partir de la legitimación política de la organización sindical como forma de ciudadanía social, del reconocimiento del conflicto como consustancial a las relaciones laborales o a su conceptualización como patología social, y a la naturaleza de los mecanismos de control y disciplinamiento sindical y laboral desarrollados en cada país (Castro Méndez, 2019).

En tres de estos tipos se legitima a la organización sindical y se reconoce el conflicto como consustancial a las relaciones laborales, pero se establecen mecanismos de disciplinamiento y control sindical y laboral diversos y con diferentes objetivos. En países como Argentina, Brasil (antes de la reforma de 2017) y México, se construyó un modelo de representación que legitima la organización sindical y el conflicto, pero que incluye potentes mecanismos de disciplinamiento y control sindical y laboral de naturaleza corporativa, dirigidos a controlar al movimiento sindical, o a parte de él, afectando o limitando su autonomía.

En otros modelos expresados en países como Uruguay, España, Italia, Alemania, Inglaterra, entre otros, se legitima el actor sindical, se reconoce el conflicto, y los mecanismos de disciplinamiento y control sindical y laboral existentes son moderados, por lo que la afectación de la autonomía sindical no trasciende las tensiones propias de las articulaciones o cercanías con partidos políticos en diferentes contextos. En un cuarto tipo de modelo de representación colectiva, se deslegitima políticamente a los sindicatos, se entiende el conflicto como una patología social y existen mecanismos de disciplinamiento y control sindical y

laboral de mercado, que no están dirigidos a limitar la autonomía sindical, sino a debilitar las organizaciones sindicales y a hiper fragmentarlas (Ver diagrama 1 y gráfico 1).

### DIAGRAMA 1



Fuente: Castro Méndez, 2019 (en prensa)

TABLA No. 1 TIPOLOGÍA DE REPRESENTACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PRIVADO EN LATINOAMÉRICA Y ESPAÑA (Fuente: Castro Méndez, 2019 —en prensa—)		
	Titularidad en el ejercicio de los componentes colectivos de la libertad sindical	
	Exclusividad sindical	No exclusividad sindical
Pluralidad sindical	<b>Exclusividad sindical con limitaciones a la pluralidad sindical</b> – Argentina (limitaciones a la pluralidad sindical) – Brasil (monopolio sindical) – México (limitaciones a la pluralidad sindical)	<b>Doble canal con predominio o articulación sindical plural</b> – España (con predominio sindical) – Italia (con articulación sindical)
	<b>Exclusividad sindical con pluralismo sindical</b> – Uruguay (con negociación por rama de actividad) – EEUU (con negociación de empresa) – Alemania (subsidiaridad de comités de empresa en algunos temas, y ejercicio autónomo de unidad sindical) – Inglaterra (subsidiaridad de canal no sindical)	<b>Doble canal con pluralismo sindical</b> – Costa Rica – Chile – Colombia – Paraguay – Perú – Francia

Dentro de los mecanismos de disciplinamiento y control sindical y laboral del tipo que hemos denominado de “Doble canal con pluralismo sindical”, presente en países como Costa Rica, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Francia, la reglamentación de la huelga, con el objetivo en convertirla en ineficaz, aparece como uno de los principales mecanismos utilizados.

Por ello, cuando se aborda el caso costarricense, en realidad lo que se expresa es una trayectoria del discurso jurídico que, a partir de la deslegitimación sindical y de la concepción del conflicto como patología, ha procurado desarrollar mecanismos de disciplinamiento y control sindical que debiliten al máximo a los sindicatos y que provoquen la hiperfragmentación sindical.

En el presente artículo se estudia una parte de esa trayectoria en el caso costarricense, que muestra una historia jurídica de ilegalización de la huelga como norma general. Así, por ejemplo, no más de cinco huelgas habían sido calificadas como legales desde la primera regulación

que estuvo vigente entre los años 1943 y 2017. Sin embargo, la Reforma Procesal Laboral (RPL) alcanzada en el año 2017 a partir de la presión internacional, lograda en el marco de constantes denuncias sindicales, ha permitido romper algunos de los mecanismos de disciplinamiento y control sindical y laboral establecidos en el país desde 1943.

Por lo que las modificaciones de la reglamentación de la huelga han permitido que varias huelgas hayan sido declaradas legales, o al menos no hayan sido declaradas ilegales durante el año 2018; no obstante, la regulación vigente aún presenta problemas respecto de la doctrina de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Este artículo, sin embargo, pretende realizar una sistematización y análisis crítico de la oleada de resoluciones que se han producido, en materia de huelga, a partir de la vigencia de la Reforma Procesal Laboral en Costa Rica.

## **2. PARTICULARIDADES DEL DERECHO DE HUELGA EN COSTA RICA ANTES DE LA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA PROCESAL LABORAL**

Antes de analizar las modificaciones que se introdujeron al ordenamiento jurídico costarricense a partir de la promulgación de la Reforma Procesal Laboral, es necesario comprender la manera en la que se reguló y se ejerció el derecho de huelga desde 1943, año en el que se dio la introducción del Capítulo de Garantías Sociales en la Constitución Política dictada en 1871, y cuando entró en vigencia el actual Código de Trabajo (CT) de Costa Rica.

### **2.1. Sobre el derecho de huelga**

Para empezar, si bien no se encuentra una definición sobre el derecho a la huelga en la Constitución Política costarricense, la misma fue conceptualizada por el Código de Trabajo como *"el abandono temporal del trabajo en una empresa, establecimiento o negocio, acordado y ejecutado pacíficamente por un grupo de tres o más trabajadores, con el exclusivo propósito de mejorar o defender sus intereses económicos y sociales comunes"* (art. 371, antes de la Reforma Procesal Laboral). A pesar de que el concepto antes citado alude a un abandono colectivo del trabajo, la jurisprudencia nacional fue con-

sistente al sostener que el referido abandono requiere una ausencia del lugar de trabajo, lo cual excede la definición establecida por el artículo 371 del CT, así como la doctrina esgrimida por la Organización Internacional del Trabajo.

A partir del texto del referido artículo 371 del CT se realizaba una interpretación que desembocaba en dos limitaciones. La primera de ellas radicaba en que la huelga era permitida únicamente en conflictos de carácter económico y social mientras que estaba proscrita en aquellos conflictos colectivos de carácter jurídico debido a la ausencia de un procedimiento para la huelga de ese tipo de conflictos, eso a pesar de que los conflictos colectivos de carácter jurídico estaban previstos expresamente en el CT. Mientras que la segunda limitación se encontraba ligada a la prohibición de las huelgas políticas y de las huelgas contra las políticas públicas.

## ***2.2. Sobre la exclusión de los servicios esenciales***

La Constitución Política en su artículo 61 establece la exclusión del derecho de huelga en los servicios públicos de acuerdo a lo que establezca la ley; cuestión que fue reafirmada por el Código de Trabajo en su numeral 375. Además, en el mismo cuerpo normativo, pero en el artículo 376, se determinaron las actividades consideradas como servicios públicos para efectos de la prohibición del ejercicio del derecho de huelga.

Al respecto cabe mencionar que los criterios empleados por el referido numeral 376 eran de dos tipos: (i) subjetivos, debido a que catalogaban como servicio público toda actividad que realizara el Estado y sus instituciones; y (ii) objetivos, los cuales estaban basados en la identificación de una determinada actividad del empleador, la cual era catalogada como servicio público pues se estimaba que ese servicio satisfacía una determinada necesidad colectiva.

A partir del año 1998, producto de la resolución de la Sala Constitucional No. 1317-98, se declaró la inconstitucionalidad de tres categorías de personas trabajadoras a las que se les impedía ejercitar el derecho de huelga: (i) las del Estado y sus instituciones; (ii) las agropecuarias; y (iii) las que determine el Poder Ejecutivo durante la suspensión de garantías individuales.

Así las cosas, a partir de ese momento las categorías de trabajadores excluidos del derecho de huelga eran las que prestaban servicios esenciales de conformidad con lo establecido por la doctrina de la OIT y la jurisprudencia de la Sala Constitucional, así como los que prestaban servicios públicos considerados expresamente por el Código de Trabajo, las cuales, en algunos supuestos, exceden el criterio de servicios esenciales definido por la doctrina de los órganos de control de la OIT.

### *2.3. Sobre la negociación colectiva*

En cuanto a la negociación colectiva y su vínculo con la huelga, en Costa Rica existe la posibilidad de que se declare la legalidad de la huelga en el supuesto de que el empleador se rehúse a negociar una convención colectiva de trabajo; esto cuando se cumplen los requisitos esgrimidos en el artículo 56 del CT, o bien cuando se produzca un fracaso en la negociación de una convención colectiva.

Deben considerarse las consecuencias de la suscripción de una convención colectiva de trabajo en el ejercicio legal del derecho de huelga, sea en virtud de una "cláusula de paz social". Al respecto, a nivel jurisprudencial se estableció la imposibilidad de realizar una huelga cuando se encuentre vigente una convención colectiva de trabajo, incluso cuando no se haya acordado una cláusula de paz social en la referida convención. Sin embargo, dicha línea jurisprudencial se contrapone a lo establecido por el artículo 389 del CT, en el cual se dispone como regla general la irrenunciabilidad de la huelga, siendo que se permite pactar una cláusula de paz social mediante el ejercicio de la autonomía colectiva.

### *2.4. Sobre el papel del Derecho Penal respecto al ejercicio del derecho de huelga*

Un tema que merece especial atención es el papel del Derecho Penal respecto al ejercicio del derecho de huelga. Sin el afán de realizar un análisis profundo, es necesario mencionar que se ha dado un proceso de evolución, en el que en un inicio la huelga en general se encontraba penalizada; mientras que a partir del año 1970, con la emisión de un

nuevo Código Penal, se introdujo la penalización de la huelga en el sector público.

Asimismo, existían tres tipos penales relativos a la huelga en el Código Penal, como son los contemplados en los artículos 333, relativo al abandono del cargo, 334, que hace alusión a la incitación al abandono colectivo de funciones públicas, y 263, que penaliza el entorpecimiento de servicios públicos. Cabe señalar que, producto de la lucha por parte de las organizaciones sindicales, en el año 1993 se promulgó una ley que derogó los artículos 333 y 334 del Código Penal; sin embargo, un retroceso en la materia se produjo en el año 2002 cuando los legisladores decidieron crear el artículo 263 bis del Código Penal para penalizar la obstrucción de la vía pública.

### ***2.5. Sobre los requisitos a cumplir para lograr la declaratoria de legalidad de la huelga***

En cuanto a los requisitos necesarios para la declaratoria de legalidad de una huelga, el porcentaje de apoyo de personas que trabajen en la empresa, lugar o negocio que se trate, se fijó, en el artículo 366 del CT, en al menos el sesenta por ciento. Al respecto, en el año 2011, la Sala Constitucional emitió la resolución No. 2011-10832 en la que declaró inconstitucional la exigencia del referido porcentaje; no obstante, no se determinó cuál sería el porcentaje necesario para considerar que una huelga era legal, lo cual permitió que se produjeran diversas interpretaciones que crearon una enorme inseguridad jurídica.

Otro problema vinculado con el porcentaje de apoyo es el relativo al momento en el cual se exige que se produzca la constatación del mismo. Al respecto, el numeral 373 del CT establecía la exigencia del porcentaje de apoyo en cuanto a la declaratoria y la ejecución de la huelga solamente. A pesar de lo anterior, la jurisprudencia obligaba a constatar ese porcentaje al presentar el pliego de peticiones en la conciliación, lo cual es contrario a lo expresado por el artículo 511 del código en rito. Siendo que, por el contrario, la legislación prevé el referido porcentaje de apoyo cuando se finaliza la etapa de conciliación judicial pues es cuando se establece el procedimiento para calificar la legalidad de la huelga.



Aunado a lo anterior, antes de la vigencia de la RPL existía incerteza respecto a la determinación del mecanismo que debe emplearse para constatar el porcentaje de apoyo a la huelga. Sobre esto, la jurisprudencia nacional ha recurrido a la exigencia de un plebiscito o votación, o, en la mayoría de los casos, a la determinación por el juez del porcentaje de apoyo a partir de un reconocimiento judicial o de la información suministrada por el empleador.

Sin embargo, debe señalarse que la jurisprudencia de forma unánime determinó que el porcentaje de apoyo debía constarse por el juzgador en una inspección ocular, la cual no implicaba la determinación de la cantidad de personas que apoyaban la huelga, ni siquiera de cuántas de ellas la declararon, sino únicamente la constatación de cuántas personas se encontraban efectivamente holgando en el momento de la inspección.

Es necesario concluir el proceso de conciliación para calificar la legalidad de la huelga. No obstante, la legislación establecía que el tribunal de conciliación debía ser tripartito, siendo que su conformación se realizaba mediante las listas elaboradas por los empleadores y los sindicatos, y, en su defecto, por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

Ahora bien, el problema radicaba en la inexistencia de conciliadores de los empleadores y, en algunos casos, de los sindicatos, por lo que había una imposibilidad de cumplimiento de ese requisito procesal para la declaratoria de legalidad de la huelga. De la mano con lo anterior, se tiene que a pesar de que el Código de Trabajo dispuso que el proceso de conciliación judicial tuviera una duración de diez días, pudiéndose prorrogar a veinte, en realidad dichos procesos tardaban meses, o incluso años.

Otro aspecto que debe tomarse en consideración es el hecho de que la jurisprudencia nacional consideraba que la intervención judicial de calificación de legalidad de huelga era un acto formal en el que no mediaba contradictorio, lo que provocaba que las personas trabajadoras y sus organizaciones estuvieran excluidas. Sin embargo, en el año 2000 el Tribunal Superior de Trabajo varió la jurisprudencia, y a partir de ese momento se considera que el proceso de calificación de la huelga es contradictorio y, por tanto, debe tenerse como parte del mismo a los

sindicatos en su condición de representantes de los intereses colectivos de los trabajadores.

## **2.6. Sobre las consecuencias del proceso de calificación de la huelga**

En el escenario de que la huelga sea calificada como legal, existe la posibilidad de que se dé el cierre del establecimiento en huelga si se producen los supuestos previstos en los numerales 30, inciso c), o 381 del CT, los cuales establecen que la continuidad del trabajo no se interrumpe por la huelga o el paro, y otras causas análogas que, según el código, no rompen el contrato de trabajo. De esta forma, la huelga legal constituye una causa de suspensión de los contratos de trabajo, lo que conduce a que las personas trabajadoras no estén obligadas a prestar su trabajo, mientras que el empleador generalmente no está obligado a pagar el salario durante la duración de la huelga.

Sin embargo, con la resolución No. 2011-10832 de la Sala Constitucional, se cambió la tesis seguida respecto al tema de los salarios pues dicho tribunal constitucional señaló que el rebajo salarial sólo era procedente a partir de la declaratoria de ilegalidad de la huelga. Textualmente, dicha resolución señaló que *"En consecuencia, los trabajadores que hubieran participado en el movimiento huelguístico antes de esa declaratoria no podrían ser despedidos, ni sus salarios rebajados, ni tampoco sancionados de forma alguna por la mera participación en la huelga"* (SCCSJ, 2011-010832, 14:30h, 12/8/2011).

Sobre el mismo tema, se tiene que las personas trabajadoras del sector público que están en huelga no reciben salarios, salvo que la huelga, además de ser declarada legal, sea declarada justa (CT art. 378 antes de la Reforma Procesal Laboral), mientras que, en el sector privado, la regla funciona de forma inversa, es decir, únicamente puede establecerse el rebajo de sus salarios a partir del momento en que la huelga sea declarada ilegal.

Además del rebajo salarial, las personas que se encuentran en huelga pueden recibir una sanción disciplinaria, en los términos de los artículos 369 y 377 del CT, en los cuales se establece la posibilidad de realizar el despido por participar en una huelga, el cual sería sin responsabilidad patronal, y se enlistan conductas sancionadas distintas de la participación en una huelga legal, como sería el caso de los actos de violencia.

En cuanto a la necesidad o no de cumplir con el principio del debido proceso para efectuar un despido, existen dos escenarios. El primero de ellos atañe (i) al sector privado, en el cual, de no existir un régimen de estabilidad absoluta o una norma interna que exija el debido proceso, era posible proceder a realizar el despido sin que siquiera se debiera esperar a que se realizara la calificación de la huelga, siendo que sería en el proceso ordinario laboral en el que se determinaría la procedencia o no del despido. Aunque, si se ha habido recurrido al proceso de calificación de huelga, la causal de despido se configuraría en el momento en que por sentencia firme se declarara la ilegalidad del movimiento, en cuyo caso el despido sería procedente si la persona trabajadora no se reintegraba al trabajo.

Por su parte, el segundo escenario corresponde (ii) al sector público, en el cual existía una obligación de realizar un debido proceso previo al despido, siendo que en el mismo era necesario demostrar la causal que haría que el despido fuera procedente. Sobre este mismo tema, debe considerarse que en Costa Rica el artículo 509 del CT dispone que desde el momento en que inicia un conflicto colectivo de carácter económico y social por medio de la conciliación judicial, es necesario que los despidos sean autorizados previamente por el juez que conoce el conflicto. No obstante, dicha norma sólo se aplicaba mientras duraba la conciliación judicial, y se rechazaba su aplicación si la conciliación fracasaba y las personas trabajadoras declaraban la huelga.

### ***2.7. Sobre la responsabilidad atribuible a los participantes de un movimiento huelguista***

La responsabilidad que puede ser endilgada a las personas que se encuentran en huelga es un tema sumamente importante de analizar. En cuanto a la responsabilidad laboral, existe la posibilidad de que se aplique el régimen sancionatorio correspondiente que podría incluso generar el despido de la persona trabajadora sin responsabilidad patronal.

Mientras que respecto a la responsabilidad civil corresponde aplicar las normas generales sobre la responsabilidad civil contractual y extracontractual que se encuentran previstas en el Código Civil; no obstante, se considera que no es posible atribuir ese tipo de responsabilidad por los daños causados por una huelga dentro del marco de legalidad. Final-

mente, la responsabilidad penal se regula por los principios y normas propios de la materia, siendo que las acciones que se deben juzgar son las atinentes al ejercicio de la huelga.

Respecto a la posible responsabilidad que se le puede atribuir a los sindicatos, debe considerarse que la jurisprudencia nacional había señalado que dichas organizaciones pueden ser responsables en el ámbito civil por participar, declarar, apoyar o promover una huelga que haya sido declarada ilegal. Sin embargo, para endilgar dicha responsabilidad no se puede presumir la participación del sindicato en la huelga, sino que la misma debe ser comprobada. Por último, debe tomarse en cuenta que incluso puede existir responsabilidad civil por parte del sindicato cuando la huelga es declarada legal, cuando se estime que el mismo violentó una cláusula de paz social.

Como último aspecto a destacar en esta sección, debe señalarse que el ordenamiento jurídico costarricense posee diversos mecanismos de protección que buscan detener y sancionar las represalias por ejercer el derecho de huelga, bien sea que se produzcan durante el desarrollo de ésta o cuando finaliza. Antes de la entrada en vigor de la RPL, los mecanismos existentes eran: (i) el procedimiento de prácticas laborales desleales ante la inspección del MTSS; (ii) el procedimiento de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social; (iii) el procedimiento de juzgamiento por infracción a las leyes de trabajo y seguridad social; (iv) los procedimientos ordinarios, sea laboral o contencioso administrativo; y (v) el recurso de amparo.

### **3. MODIFICACIONES INTRODUCIDAS AL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE POR LA REFORMA PROCESAL LABORAL**

Una vez analizado el escenario en el que se desarrolló y reguló el derecho de huelga en Costa Rica desde el año 1943, es necesario contemplar las modificaciones que fueron introducidas al ordenamiento jurídico mediante la promulgación de la RPL en aras de estudiar, posteriormente, las líneas jurisprudenciales que se han emitido a partir de la misma.

### *3.1. Sobre el derecho de huelga como medida de presión*

La primera modificación de importancia está referida a la conceptualización del derecho de huelga, pues en adelante el artículo 371 del CT lo define como una medida de presión que *"consiste en la suspensión concertada y pacífica del trabajo"* (CT art. 371 antes de la Reforma Procesal Laboral), por lo que se deja de lado la necesidad de que se produzca el abandono del lugar de trabajo. A partir de lo anterior, la única circunstancia bajo la cual es obligatorio que las personas trabajadoras abandonen su lugar de trabajo se produce cuando una autoridad jurisdiccional ordena la clausura de los establecimientos, negocios, departamentos o centros de trabajo en los que se ha declarado la huelga, tal como lo dispone el artículo 394 reformado; lo cual impediría que se contrate a sustitutos o rompeshuelgas.

### *3.2. Sobre las modalidades de huelga reguladas en Costa Rica*

Otro aspecto que fue modificado por la RPL es el relativo a las modalidades de huelgas que se pueden llevar a cabo en el país, pues en el artículo 378 del CT se prevé la posibilidad de realizar cualquier modalidad de huelga que conlleve una suspensión del trabajo, así como de que dichas suspensiones tengan diversos rangos temporales, los cuales pueden ir desde pocos minutos hasta meses, por mencionar algunos ejemplos. Sin embargo, continúa siendo expresamente ilegal el denominado "trabajo a reglamento". Ahora bien, se debe tener claro que sin importar la modalidad o la duración del movimiento huelguista, es necesario que el mismo cumpla con todos los requisitos para adquirir el carácter de legalidad.

En cuanto a los ámbitos en los que es posible declarar y ejecutar una huelga legal en el país, la RPL además de los ámbitos contemplados previamente por el Código de Trabajo, como lo son la empresa, establecimiento o negocio, introdujo la posibilidad de que el derecho de huelga se ejercite en la institución, en centros de trabajo, en departamentos, en secciones, en ciertas categorías de trabajadores, así como por ocupación u oficio. Resulta imperioso señalar que el colectivo de trabajadores tiene la competencia exclusiva de decidir el ámbito en el que se declara la huelga, así como de determinar la modalidad de la suspensión laboral.

### **3.3. Sobre los conflictos colectivos de carácter jurídico**

Asimismo, en adelante en Costa Rica no sólo están permitidas y reglamentadas las huelgas en conflictos colectivos de carácter económico y social, sino que puede utilizarse ese tipo de medida de presión con el propósito de defender los derechos que atañen a conflictos jurídicos colectivos. En los artículos 386 y 577 en su párrafo final del CT, se encuentran los tipos de conflictos colectivos de carácter jurídico que dan pie a la declaratoria de legalidad de la huelga.

De modo que, a partir de los numerales señalados, los conflictos colectivos de carácter jurídico autorizados por el ordenamiento jurídico son: (i) la negativa a negociar una convención colectiva cuando se cumpla alguno de los supuestos previstos en el numeral 56 del CT; (ii) la negativa a reconocer a una organización sindical en los términos señalados por el artículo 344 del CT; (iii) la negativa a reinstalar a representantes de los trabajadores a pesar de la existencia de una sentencia firme que así lo ordene; así como (iv) la limitación que impida u obstaculice el ejercicio de la actividad sindical en la empresa de representantes no reinstalados a pesar de existir una sentencia judicial que lo ordene.

Otros de los conflictos colectivos de carácter jurídico que podrían conducir a la declaratoria de legalidad de un movimiento huelguístico son: (v) el maltrato o violencia contra las personas trabajadoras; (vi) el incumplimiento del arreglo conciliatorio, siendo que con la RPL se le da el mismo valor jurídico a este tipo de arreglo obtenido en la vía judicial, como los que provengan del MTSS, e incluso los acordados mediante conciliadores privados; (vii) el incumplimiento de un laudo arbitral; (viii) el incumplimiento de una convención colectiva de trabajo; (ix) incumplimiento generalizado de los contratos de trabajo; y (x) el incumplimiento grave del contrato colectivo de trabajo.

En cuanto a las particularidades de este tipo de conflictos, se debe señalar que de conformidad con el numeral 386 reformado, si una huelga es declarada legal por una autoridad jurisdiccional, la responsabilidad es atribuida al empleador, por lo que en la resolución respectiva se le debe condenar al pago de los salarios de todos los días en que las personas trabajadoras estén en huelga. Del artículo 377 del CT se desprende que en los conflictos colectivos de carácter jurídico no es necesario agotar un procedimiento previo de conciliación, siendo que únicamente se exige que se intime al empleador instándole a que cumpla.

### ***3.4. Sobre las huelgas en contra de políticas públicas y las huelgas por solidaridad***

Sobre la posibilidad de realizar huelgas frente a políticas públicas que afecten los intereses económicos y sociales de las personas trabajadoras, la RPL no autoriza de forma expresa que las mismas se lleven a cabo, sin embargo, tampoco existe una prohibición al respecto. Por lo que en este caso se debe realizar una interpretación de las normas nacionales a la luz del Convenio 87 de la OIT y de la doctrina esgrimida por los órganos de control normativo de dicho organismo para declarar la legalidad de ese tipo de huelgas.

En un escenario similar se encuentran las huelgas por solidaridad, las cuales no están reguladas en Costa Rica. En este caso, si se da una aplicación restrictiva del numeral 371 del CT no podría declararse legal una huelga que no verse sobre los intereses económicos y sociales de los trabajadores; mientras que si se da una interpretación extensiva de dicha norma a partir de lo resuelto por la OIT en virtud del referido Convenio 87, se podría declarar la legalidad de la huelga si la huelga con la que se solidariza es legal.

### ***3.5. Sobre la titularidad del derecho de huelga***

La titularidad del derecho de huelga en Costa Rica es otorgada por la Constitución Política a las/os trabajadoras/es, es decir, al colectivo laboral, pero no a sus organizaciones o coaliciones temporales. Por otra parte, el Código de Trabajo a partir de la RPL establece que la titularidad del ejercicio de la huelga recae prioritariamente en las organizaciones sindicales, o bien, en su defecto, en coaliciones temporales cuando no hay trabajadores sindicalizados, o cuando trabajen menos de 12 personas en el centro de trabajo, tal como lo dispone el numeral 373.

### ***3.6. Sobre los requisitos para obtener una declaratoria de legalidad de la huelga***

Los artículos 371 y 377 del CT contemplan los requisitos que deben cumplirse para obtener la declaratoria de legalidad de una huelga. Sin embargo, con la promulgación del Código de Trabajo en el año 1943 se enlistaron una serie de requisitos que tornaban prácticamente imposi-

ble la obtención de una declaratoria de huelga legal, por lo que la RPL modificó la mayoría de dichos requisitos.

En adelante, la normativa costarricense contempla siete exigencias que de cumplirse conducirían a la declaratoria de legalidad de la huelga, las cuales son: (i) la suspensión concertada colectivamente; (ii) la definición del tipo de conflicto; (iii) el ejercicio colectivo de al menos tres personas, siendo que es necesario que se represente a un porcentaje determinado de personas que es el que acuerda o declara la huelga (CT art. 381 antes de la Reforma Procesal Laboral); (iv) el porcentaje de apoyo; (v) la conciliación administrativa, judicial o privada en el caso de los conflictos colectivos de carácter económico y social, o la intimación en el supuesto de los conflictos colectivos de carácter jurídico; (vi) la exclusión de algunos servicios públicos; y (vii) el ejercicio pacífico de la huelga.

### ***3.7. Sobre el procedimiento para determinar el porcentaje de apoyo al movimiento huelguista***

Respecto a los porcentajes de apoyo, la RPL determina el porcentaje de apoyo a la huelga en un 50% más 1 trabajador/a, mientras que los trabajadores que ejecutarán la huelga lo harán en representación del colectivo que apoyó la misma. Además, con la RPL se excluye de los trabajadores que no se computan para calcular el porcentaje de convocatoria y apoyo a la huelga, como lo son los representantes de los empleadores y las personas trabajadoras que son especialmente vulnerables a presiones por parte del empleador.

Aclarado esto, se tiene que con la RPL se introducen tres mecanismos para determinar el porcentaje de apoyo a la huelga: (i) si en el lugar de trabajo existe un sindicato, o grupo de sindicatos, que individual o colectivamente aglutina a más del 50% de personas trabajadoras afiliadas, el 50% más 1 trabajador/a se tendrá por cumplido si en la asamblea del sindicato o sindicatos se declara la huelga; siendo que es necesario aportar un acta notarial como prueba.

(ii) Si en el lugar de trabajo no existe uno o más sindicatos que alcancen el 50% de personas trabajadoras afiliadas, el 50% más 1 se calculará sobre el total de votos emitidos en la votación respectiva, excluyendo trabajadores de confianza, entre otros; siendo que en este caso el total



de votos emitidos tiene que alcanzar al menos el 35% de las personas trabajadoras del ámbito respectivo y se debe comprobar mediante un acta de la inspección de trabajo. Finalmente, (iii) si se trata de una huelga convocada por ocupación u oficio, se aplican los dos procedimientos anteriores según corresponda, pero considerando el total de trabajadores de una misma profesión u oficio que laboren en la empresa, institución, establecimiento o centro de trabajo.

### *3.8. Sobre los servicios esenciales*

Como se mencionó en el apartado anterior, en Costa Rica el ordenamiento jurídico estableció que los trabajadores que presten servicios esenciales están excluidos del derecho de huelga; siendo que en el artículo 376 del CT se enlistaron las actividades consideradas como servicios públicos esenciales; cuestión que varió en alguna medida en el año 1998 mediante una resolución emitida por la Sala Constitucional en la que se declaró la inconstitucionalidad de algunos incisos de dicha norma.

En una versión anterior a la aprobada, la RPL planteaba como definición de servicios esenciales la conceptualización esgrimida por la OIT, la cual dispone que son considerados como ese tipo de servicios aquellos cuya interrupción puede poner en riesgo la vida, seguridad o salud de las personas. No obstante, esa parte de la RPL fue vetada por el Poder Ejecutivo y excluida del texto final que fue aprobado por la Asamblea Legislativa.

Ante dicha situación, en 2014 el Poder Ejecutivo emitió el Reglamento al artículo 375 del Código de Trabajo, en el cual se incorporó normativamente el criterio de “servicios esenciales” esgrimido por la OIT y en función de ellos se creó un procedimiento administrativo para abordar los conflictos colectivos que en ellos se produzcan. Sin embargo, al ser una norma de rango infra legal, la misma no modificó el artículo 376 del CT vigente.

Asimismo, el Poder Ejecutivo emitió en 2003 la Directriz No. 28 en la que se definieron como servicios esenciales los prestados por la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y por la Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA). Así las cosas, el listado de servicios públicos con prohibición de huelga extraído del

artículo 376 del código en rito, y de la Directriz No. 28 tiene dos graves problemas: (i) incluye servicios que no son esenciales; y (ii) no incluye servicios que sí son esenciales.

Con el propósito de resolver el segundo problema, la Sala Constitucional incluyó el concepto de servicios esenciales desarrollado por los órganos de control de la OIT. Sin embargo, al hacer eso, el máximo tribunal en materia constitucional del país creó una jurisprudencia contradictoria, ya que los referidos órganos de control de la OIT han señalado que no es posible prohibir la huelga en servicios que no son esenciales, como lo son, por ejemplo, los servicios de transporte, carga o descarga en muelles, por mencionar algunos; pero en los artículos 376 del CT y en la Directriz No. 28 se contemplan como esenciales ese tipo de actividades.

De esta forma, luego de la regulación que permaneció vigente entre los años 1943 y 1998, y que sobrepasaba claramente la definición de servicios esenciales para efectos de prohibición de la huelga, a partir de 1998 se mantienen regulaciones contradictorias al respecto, según se detalla en el cuadro 1.

<p align="center"><b>Tabla 1</b>  <b>Servicios públicos con prohibición de huelga en Costa Rica</b>  Fuente: Castro (2017)</p>			
Código de Trabajo (1943) y reformas en la década de los 40	Código de Trabajo luego de sentencia 1317-98 de Sala Constitucional y Directriz del Poder Ejecutivo No. 28 del 15/09/2003	Convenio 87 y Jurisprudencia de la Sala Constitucional a partir del año 2011 (2011-17211 y 2011-017680)	Reglamento al art. 375 del Código de Trabajo N° 38767-MP-MTSS-MJP (La Gaceta N° 20 del Jueves 29 de enero del 2015) Reforma Procesal Laboral
Regulaciones vigentes contradictorias			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración Pública</li> <li>• Sector agropecuario y forestal</li> <li>• Transporte de personas mientras viaje no termine</li> <li>• Transporte ferroviario, marítimo y aéreo (1944)</li> <li>• Carga y descarga en muelles y atracaderos (1944)</li> <li>• Empresas particulares: los que no se puedan suspender sin causar grave daño o inmediato a: <ul style="list-style-type: none"> <li>• salud</li> <li>• economía pública</li> </ul> </li> <li>• Declarados por Ejecutivo durante suspensión de garantías individuales.</li> </ul>	<p>Artículo 376 del Código de Trabajo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Transporte de personas mientras viaje no termine</li> <li>• Transporte ferroviario, marítimo y aéreo</li> <li>• Carga y descarga en muelles y atracaderos</li> <li>• Empresas particulares: los que no se puedan suspender sin causar grave daño o inmediato a: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>salud (*)</b></li> <li>• economía pública</li> </ul> </li> </ul> <p>Directriz del Poder Ejecutivo No. 28 del 15 de setiembre del año 2003:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)</li> <li>• Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)</li> </ul>	<p><b>OIT Y SALA CONSTITUCIONAL:</b>  <i>Puede prohibirse o limitarse</i> mediante la imposición de servicios mínimos durante la huelga en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Servicios esenciales.</b> Aquellos cuya paralización ponga en peligro para las personas (*): <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>la vida</b></li> <li>• <b>la salud</b></li> <li>• <b>la seguridad</b></li> </ul> </li> </ul> <p>SOLO OIT:  <i>Puede prohibirse temporalmente</i> en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• casos de crisis aguda</li> </ul> <p><i>No puede prohibirse pero pueden establecerse servicios mínimos:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• para resguardar y brindar seguridad a los bienes de la empresa</li> <li>• en actividades que no son servicios esenciales, pero en las cuales una huelga prolongada, pueda generar consecuencias sumamente graves o similares a las producidas por la suspensión de los servicios esenciales</li> </ul>	<p><b>Servicios Públicos Esenciales:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• aquellos cuya paralización ponga en peligro los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública,</li> <li>• el transporte, mientras el viaje no termine</li> <li>• la carga y descarga en muelles y atracaderos, cuando se trate de bienes de los cuales dependa, directamente, la vida o la salud de las personas.</li> </ul> <p>Esa categoría incluye, entre otros</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• servicios de prevención y atención de la salud;</li> <li>• cuerpos policiales;</li> <li>• los directamente relacionados con la atención de emergencias;</li> <li>• suministro de agua y energía</li> <li>• telecomunicaciones necesarias para la prestación eficaz de los demás servicios públicos</li> <li>• transporte de pacientes por vías terrestres, acuática o aérea</li> <li>• los demás servicios de transporte de personas o mercancías necesarios para la prestación eficaz de los otros servicios públicos o para garantizar la vida, integridad o la salud de las personas.</li> </ul> <p>Artículo 707 del Código de Trabajo (reformado por la RPL): Servicios esenciales (*)</p>
(*) Servicio esencial de acuerdo al Convenio 87 y a la doctrina de la OIT			

Ante este panorama, se tiene que únicamente pueden ser catalogados como servicios esenciales aquellos cuya paralización pueda causar un daño grave e inmediato en la vida, la salud, o en la seguridad pública, siendo que los servicios que no se subsuman dentro de dicha definición no pueden ser catalogados como esenciales y, por tanto, no existiría una prohibición para realizar huelga en atención al Convenio 87 de la OIT y a la jurisprudencia constitucional. Cabe mencionar que de conformidad con el artículo 707 reformado, si bien los servicios esenciales tienen prohibido el derecho de huelga, sus trabajadores tienen derecho a realizar una conciliación o bien un arbitraje obligatorio para resolver sus conflictos colectivos de carácter económico y social.

### ***3.9. Sobre los efectos del derecho de huelga***

Los efectos de la huelga varían dependiendo de si la misma no ha sido calificada judicialmente, de si ha sido declarada legal o ilegal. En el supuesto de que (i) la huelga no haya sido objeto de calificación, debe considerarse que la RPL introdujo un procedimiento judicial de calificación de la huelga, el cual no es un requisito para la declaratoria o ejecución de ésta. En este escenario, el primer efecto de la huelga es (a) la suspensión de los contratos de trabajo, mas no la extinción de éstos, por lo que no se interrumpe la continuidad de la relación laboral.

Otra novedad creada por la RPL se refiere a (b) la prohibición de rebajar salarios antes de que exista una declaratoria de ilegalidad de la huelga y a (c) la prohibición de despedir a las personas que ejecuten o apoyen la huelga. Sobre el último aspecto, la RPL dispone que es posible despedir a un trabajador durante la huelga, siempre que se demuestre, mediante un debido proceso realizado frente a una autoridad jurisdiccional, que el mismo incurrió en una causal de despido; lo cual implica que los trabajadores adquieren una suerte de estabilidad en el empleo. Finalmente, en lo que a este supuesto respecta, la RPL establece (d) la no afectación de salarios o indemnizaciones por enfermedad u otros.

En el supuesto de que (ii) la huelga haya sido declarada legal por cumplir con los siete requisitos enlistados por el Código de Trabajo, se tiene que, además de los efectos antes señalados, se emite (a) una orden de cierre del establecimiento, que tiene como finalidad evitar la contratación de sustitutos de las personas en huelga, así como una orden hacia

las autoridades policiales para que protejan a las personas y propiedades cubiertas por la declaratoria. Además, se (b) ordena al empleador realizar el pago de los salarios por todos los días que dure la huelga, según lo dispone el artículo 386 del referido código, para lo cual los salarios se liquidan en el trámite de ejecución de sentencia.

En el último supuesto, es decir, cuando (iii) la huelga ha sido declarada ilegal por no reunir alguno de los requisitos establecidos por el Código de Trabajo, se producen diversos efectos. El primero de ellos refiere a (a) la obligación de reintegrarse al trabajo por parte de los trabajadores que se encontraban en huelga 24 horas después de que se notifique la resolución correspondiente, tal como lo dispone el numeral 385 reformado; de forma que a partir de ese momento se extingue la causa de suspensión de los contratos de trabajo y vuelve a ser exigible la obligación de trabajar. Además, se dispuso que, una vez declarada la ilegalidad de la huelga, el patrono, al celebrar nuevos contratos de trabajo, no podrá estipular condiciones inferiores a las que regían antes de dicha declaratoria.

Por otra parte, la RPL prevé (b) una sanción, como lo es el despido sin responsabilidad patronal, en caso de que no se produzca el reintegro al trabajo en los términos antes señalados. El último efecto consiste en (c) el no pago de salarios a partir de la declaratoria de ilegalidad de la huelga; siendo que el ordenamiento jurídico no prevé la posibilidad de que se dé un rebajo retroactivo de los salarios pagados antes de la declaratoria de ilegalidad de la huelga, pues, como se dijo previamente, es hasta que se produzca la referida declaratoria cuando puede aplicarse lo dispuesto por el numeral 379 del CT.

### ***3.10. Sobre las cláusulas de paz***

Lo concerniente a las cláusulas de paz social también fue modificado por la RPL, pues a partir de la misma se reafirma en el artículo 395 del CT que el derecho de huelga es irrenunciable, sin embargo, también se establece que mediante el ejercicio de la autonomía de la voluntad colectiva se puede suscribir una cláusula de paz social.

Ahora bien, a pesar de la existencia de dicha cláusula, el cuerpo normativo costarricense dispone que, en caso de que alguna de las partes incumpla la convención o el instrumento colectivo, es posible que se uti-

lice la huelga como una medida de presión. En el caso del laudo arbitral aplica un sistema de inmanencia relativa, lo cual imposibilita, en tesis de principio, acudir a un nuevo conflicto colectivo de carácter económico y social por las mismas causas que originaron el arbitraje.

### ***3.11. Sobre el proceso de calificación de la huelga***

Respecto a la calificación de la huelga, la RPL introdujo ciertas modificaciones a la regulación existente en la materia. Para empezar, la calificación de la huelga se realiza mediante un proceso sumarísimo que es conocido por el Juzgado de Trabajo de la circunscripción territorial en la que se encuentre el centro de trabajo en huelga, y la resolución sólo admite apelación ante el Tribunal de Apelaciones, el cual debe resolverla en un plazo máximo de cinco días. Además, en adelante, únicamente puede entablarse un proceso de calificación de un mismo movimiento, o de los mismos hechos, cuando se trate del mismo empleador.

La solicitud de calificación se encuentra regulada en el artículo 660 reformado, el cual prevé la posibilidad de que la misma sea realizada por “*el sindicato o los sindicatos, la coalición de trabajadores o el patrono o los patronos directamente involucrados en la huelga*” (CT art. 660 antes de la Reforma Procesal Laboral); mientras que en el sector público dicha posibilidad recae en la Procuraduría General de la República. La calificación de la huelga puede ser solicitada en tres momentos distintos a partir de la vigencia de la RPL: (i) antes de la huelga, tal como lo señala el artículo 384 del CT, siendo en este caso una facultad (no un requisito para la declaración de la huelga) del colectivo laboral; sin embargo, una vez realizada la solicitud, no se podría iniciar la ejecución de la huelga sin que esté firme la declaratoria de legalidad; (ii) mientras subsista la huelga o el parto, según el artículo 661 del código supra mencionado; y (iii) luego de iniciada la ejecución o de finalizada la huelga, de conformidad con el antes mencionado numeral 384.

### ***3.12. Sobre los medios de solución de conflictos colectivos***

Un tema que merece especial atención es el de la terminación de la huelga y los medios de solución de los conflictos colectivos. Al respecto, se debe reiterar que con la entrada en vigor de la RPL se permite que la huelga, que ahora es vista como un medio de presión, se realice por

conflictos colectivos de carácter jurídico; y se establecen como medios de solución de conflictos los arreglos directos, la conciliación y el arbitraje. Además, las formas de terminación de la huelga dependen en gran medida de la naturaleza de la misma.

Una primera manera de dar por concluida la huelga es mediante (i) el desistimiento de los trabajadores y su correspondiente reintegro a sus lugares de trabajo; siendo que para tal efecto es necesario que se realice una asamblea sindical, cuando la huelga se haya realizado mediante un sindicato, o bien, en su defecto, una asamblea de trabajadores; asimismo, es posible que dicho desistimiento se realice de hecho. Otro medio de solución de conflictos colectivos es (ii) el acuerdo de partes, bien sea por medio de un arreglo directo extrajudicial o mediante una conciliación.

En cuanto al arreglo directo, destacan dos modificaciones incorporadas por la RPL: la primera está relacionada con (a) la clarificación de su naturaleza jurídica, pues en adelante se entiende que el arreglo directo es un medio de solución de conflictos, por lo que para que sea procedente su utilización es necesario que exista un conflicto colectivo de carácter económico y social, lo cual impide que se utilice ese tipo de acuerdo antisindicalmente en sustitución de la convención colectiva de trabajo por medio de sujetos no sindicales, tal y como ha sido la práctica histórica en Costa Rica (Castro Méndez, 2014).

Mientras que la segunda modificación de importancia es respecto a (b) la titularidad sindical para la suscripción de arreglos directos, pues de acuerdo con el numeral 616 del CT, cuando se esté en un proceso de negociación de una convención colectiva, únicamente es posible suscribir un arreglo directo con el o los sindicatos titulares de dicha negociación.

Retomando los mecanismos de solución de conflictos colectivos, se tiene que existe la posibilidad de (iii) suscribir una nueva convención colectiva o de renegociar su contenido en al menos dos supuestos. El primer escenario se presentaría en el caso de que se produzca (a) una negativa del empleador a negociar una convención colectiva de trabajo o cuando se fracasó en la negociación de la misma.

Por su parte, el segundo escenario se presenta cuando, (b) a pesar de no estar en un supuesto como el antes señalado, las partes deciden mo-

dificar una convención colectiva vigente, o bien, suscribir una convención colectiva de trabajo. Ahora bien, resulta trascendental señalar que la convención colectiva no es un instrumento de solución de conflictos colectivos, sino más bien una negociación colectiva. No obstante, cabe la posibilidad de que la misma se convierta en un instrumento normativo que se utiliza para canalizar los acuerdos alcanzados, cuestión que no transformaría su naturaleza jurídica.

El (iv) arbitraje voluntario es otro de los mecanismos empleados para solucionar conflictos colectivos. Sobre el mismo, se tiene que es un mecanismo heterónomo de solución de conflictos que resulta incompatible con el ejercicio de la huelga; de modo que, de pactarse un compromiso arbitral, se daría por concluida la huelga. Asimismo, el (v) arbitraje obligatorio, al ser una especie de garantía compensatoria, únicamente puede emplearse cuando se esté frente a actividades que tienen prohibido ejercer el derecho de huelga; es decir, que al acabar la etapa de conciliación judicial sin que medie un acuerdo, se debe someter el conflicto a arbitraje. De modo que esta modalidad de arbitraje debe considerarse como un procedimiento de solución de conflictos sustitutivo del derecho de huelga y no como una forma de terminación de ésta.

### ***3.13. Sobre la posibilidad recurrir a la negociación colectiva, a la conciliación o al arbitraje en el sector público***

Con la entrada en vigor de la RPL en Costa Rica, es posible recurrir a la negociación colectiva, a la conciliación o al arbitraje en el sector público; revirtiendo una línea jurisprudencial que prohibía o excluía a grandes segmentos del empleo público de la utilización de estos instrumentos colectivos. Sin embargo, se delimitó el ámbito subjetivo de las personas que pueden ser beneficiarias de estos instrumentos colectivos.

De esta forma, (i) la RPL agregó un inciso al artículo 112 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), el cual establece que los empleados públicos que participen de la gestión administrativa no pueden negociar una convención colectiva; mientras que los artículos 683 y 689 del CT enlistan los trabajadores que realizan ese tipo de gestión, por lo que las categorías contempladas en dichas normas no pueden



pactar convenciones colectivas ni negociar la solución de un conflicto colectivo de carácter económico y social.

Cabe acotar que dos de las categorías enlistadas, como lo son las de los trabajadores de la Comisión Nacional de Emergencias y los de la Fuerza Pública, también poseen una prohibición de ejercitar el derecho de huelga debido a que prestan servicios esenciales (Reglamento al artículo 375 del Código de Trabajo). De forma que, con atención en lo expuesto por el numeral 707 reformado, dichas categorías de trabajadores sí tendrían derecho a los procedimientos de solución de los conflictos colectivos de carácter económico y social; siendo que, en ese escenario, si la conciliación resultara infructífera, lo que procede es acudir a un arbitraje obligatorio.

### ***3.14. Sobre las convenciones colectivas***

La RPL también prevé regulaciones respecto al (ii) contenido negociable y las condiciones de validez y eficacia que deben cumplirse en las convenciones colectivas. Sobre lo primero, la RPL establece un listado abierto, en el artículo 690 del CT, sobre las materias que pueden ser objeto de negociación colectiva, o bien, que pueden incluirse dentro de los procesos de solución de conflictos colectivos de carácter económico y social.

Tres son los requisitos de validez que deben cumplir las convenciones colectivas, los cuales son: (a) los contenidos no pueden aplicarse a los funcionarios excluidos o que tengan algún conflicto de interés, en los términos del artículo 691 del CT y 48 de la Ley No. 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública; (b) imposibilidad de dispensar las leyes y reglamentos debidamente promulgados, tal como lo señala el numeral 692 del CT.

El último requisito está referido a (c) la necesidad de aprobación por el órgano jerárquico institucional que tiene competencia para obligar a la institución o empresa; siendo que, en el caso de la aprobación o rechazo de la negociación no se produzca dentro del plazo máximo de un mes desde que se llegó al acuerdo, se aplicaría el silencio administrativo positivo, según lo dispuesto en el numeral 694 del referido código. Es importante señalar que el artículo 695 del CT prevé una excepción a la aprobación jerárquica institucional, la cual radica en los acuerdos

alcanzados en la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público debido a que sus acuerdos son vinculantes para las partes.

Para dotar de eficacia a la negociación colectiva es necesario cumplir con dos requisitos: (a) aprobación por parte de la jerarquía institucional y posibilidad que se produzca el silencio positivo en los términos antes señalados; y (b) aprobación presupuestaria en los casos en que se aprueben normas que tengan implicaciones presupuestarias. En ese supuesto, la efectividad está supeditada a su inclusión y aprobación por parte de la ley de presupuesto, en el reglamento correspondiente, o bien a la aprobación por parte de la Contraloría General de la República.

Otra novedad introducida por la RPL es la relativa a (iii) la negociación colectiva por sector de actividad en la Administración Pública, siendo que es posible negociar convenciones colectivas para más de una empresa o institución, pues de conformidad con el numeral 697 del CT en una negociación colectiva pueden participar todos los sindicatos que tengan al menos un 20% del total de trabajadores sindicalizados en una empresa o institución que se encuentren comprendidos en la negociación.

Sobre la negociación colectiva por sector de actividad en la Administración Pública se deben destacar varios aspectos regulados por la RPL: (a) el procedimiento de negociación de una convención colectiva en el sector público. Sobre este aspecto, los artículos que van del 700 al 704 del CT, los cuales fueron incluidos por la RPL, establecen los siguientes lineamientos: (i) necesidad de determinar la legitimidad de los sindicatos negociadores y la presentación del proyecto de convención colectiva; (ii) ante la negativa del empleador público de negociar una convención colectiva se podría estar ante un conflicto de colectivo de carácter económico y social; (iii) deber de realizar la designación y el correspondiente apoderamiento de la delegación que participará en la negociación dentro de un plazo de quince días.

Además, se prevé la: (iv) necesidad de que se dé una determinación del pliego de peticiones en caso de que varios sindicatos participen en la negociación; (v) posibilidad de solicitar un proceso de mediación al MTSS en los términos del artículo 700 del CT; y (vi) obligación de que la negociación abarque todo lo incluido en el proyecto y de levantar un acta de cada sesión de trabajo que debe ser firmada por los representantes de ambas partes. Al concluirse la negociación debe realizarse

un acta de cierre la cual necesariamente debe contener el texto de lo negociado e indicar las cláusulas desechadas por las partes o que no fueron incluidas.

Otro aspecto que debe analizarse sobre la negociación colectiva por sector de actividad en la Administración Pública es el relativo a (b) la aprobación por parte de la Administración Pública, su vigencia y depósito. En este sentido, debe tomarse en consideración lo explicado respecto a los requisitos de validez de la negociación colectiva; siendo que, si habiendo transcurrido el plazo de un mes la jerarquía institucional no ha aprobado el acuerdo, se estaría frente a un conflicto colectivo de carácter económico-social, el cual puede resolverse mediante la reapertura de la comisión negociadora, o bien, mediante un proceso de conciliación. Una vez que la convención sea aprobada, la misma debe ser enviada al MTSS para su depósito y su vigencia es establecida por las partes, siendo que puede ser de un mínimo de un año y un máximo de tres.

Respecto al (c) valor jurídico de la convención colectiva negociada y los posibles incumplimientos, se tiene que la convención colectiva tiene fuerza de ley de acuerdo con el numeral 62 de la Constitución Política. En caso de incumplimiento generalizado de lo negociado, se puede ejercitar el derecho de huelga legal con goce de salario; mientras que si se está ante un problema de interpretación, es posible interponer un juicio ordinario al estar frente a un conflicto colectivo de carácter jurídico.

Con la RPL se introdujo un procedimiento especial en caso de que se esté ante un caso de (d) anulación de lo previsto por las convenciones colectivas. De conformidad con el numeral 713 del CT, existen dos métodos de anulación: (i) cuando se declare la nulidad evidente y manifiesta de acuerdo a lo establecido por la LGAP; y (ii) mediante un proceso de lesividad, cuando se trata de cuestiones relativas a la formación de la voluntad de las partes o cuando se alega la violación de normas de carácter prohibitivo.

Finalmente, entre las mayores innovaciones introducidas al ordenamiento jurídico costarricense mediante la RPL, se encuentra lo relativo a la creación de normas y procedimientos que brindan una protección adicional contra actos antisindicales y otras formas de discriminación en el empleo. Entre ellos, destacan el procedimiento de protección de

fueros especiales, la prohibición de discriminación y el juzgamiento de infracciones en contra de las leyes de trabajo y seguridad social. Sin embargo, al exceder el eje central de esta investigación, no se hará mayor análisis de estas innovaciones.

#### **4. ESTUDIO DE LAS IMPLICACIONES INTRODUCIDAS POR LA REFORMA PROCESAL LABORAL SOBRE EL DERECHO DE HUELGA A LA LUZ DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES: NUEVAS LÍNEAS JURISPRUDENCIALES Y CONTRADICCIONES**

Una vez comprendida la forma en la que se encuentra regulado el derecho de huelga en Costa Rica desde la emisión del Código de Trabajo en 1943, así como las modificaciones derivadas de la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Laboral, resulta menester realizar un análisis crítico de la jurisprudencia que ha emitido los tribunales nacionales. A partir de eso, se pretende determinar las nuevas líneas jurisprudenciales que se han producido, así como evidenciar las contradicciones que se han presentado entre las diversas resoluciones judiciales.

Cabe señalar que los pronunciamientos jurisdiccionales que se analizarán se centran en temas como la constatación del cumplimiento de los requisitos de la huelga, el carácter pacífico de las mismas, el agotamiento de la vía conciliatoria y el procedimiento de constatación del apoyo por parte de los trabajadores; así como en la posibilidad de que se realicen huelgas en contra de políticas públicas y la forma en la que debe determinarse si se está frente a un servicio esencial, por mencionar algunos. Además, las mencionadas sentencias se dictaron de cara a la huelga nacional realizada por miles de trabajadores en el mes de setiembre del año 2018 en contra del proyecto de ley No. 20580 conocido como “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, el cual, entre otras cosas, buscaba modificar cuestiones como anualidades, dedicación exclusiva o cesantías de los empleados públicos.

Con el propósito de estudiar a profundidad las resoluciones judiciales que se han esgrimido sobre los referidos temas a partir de la entrada en vigor de la RPL, se procederá a analizar cada tema distinguiendo

las líneas jurisprudenciales unánimes de aquellas sobre las que existen contradicciones.

#### ***4.1. El derecho de huelga***

La conceptualización del derecho de huelga y las maneras en las que se puede ejercitar han sido desarrolladas por múltiples sentencias judiciales, siendo que en la mayoría de los casos se concuerda en que el derecho de huelga se encuentra normado tanto a nivel internacional como nacional, y en este último incluso encuentra asidero en la Constitución Política, de modo que se le concibe como un derecho fundamental.

Asimismo, se considera que dicho derecho, en el caso costarricense, pasó a ser considerado como una medida de presión que puede ser ejercitada cuando se está frente a conflictos colectivos de carácter jurídico o económico y social, siempre que no se trate de un servicio público esencial, en cuyo caso existe una prohibición debida a las implicaciones negativas que podrían generarse sobre la vida, la salud y la seguridad de las personas.

Ahora bien, en la resolución judicial en la que se resuelve un recurso de apelación presentado en contra de la sentencia de calificación de la huelga realizada por los trabajadores del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, se dispuso que para llevar a cabo el proceso de calificación de una huelga es necesario cumplir con dos pasos: (i) determinar que realmente se produjo un movimiento huelguístico; y posteriormente (ii) determinar si dicho movimiento cumple con los requisitos previstos por la normativa que regula el derecho de huelga (Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, Sentencia No. 411, 13:00h, 19/10/2018).

#### ***4.2. Requisitos a cumplir con el propósito de que el movimiento huelguista sea declarado legal***

Así las cosas, una vez establecido que se produjo una huelga, es necesario corroborar el cumplimiento de los requisitos, siendo que en Costa Rica los mismos se encuentran contemplados en el Código de Trabajo. En la sentencia en la que se realizó el proceso de calificación de la

huelga realizada por los trabajadores del Banco Central de Costa Rica, se estudió a profundidad de los referidos requisitos, los cuales son: (i) existencia de una pluralidad de tres o más personas en la ejecución de la huelga, siendo que para ello es necesario llevar a cabo un procedimiento de constatación de apoyo; (ii) carácter pacífico del movimiento, que de incumplirse faculta al empleador a dar por terminado el contrato de trabajo en los términos del artículo 369 del CT.

Asimismo, se debe (iii) estar frente a un conflicto colectivo de carácter jurídico o de carácter económico y social; (iv) agotar las alternativas procesales de conciliación, cuestión que en el caso de los conflictos colectivos de índole jurídica se cumple con la intimación hecha al empleador brindándole un plazo de al menos un mes para resolver el conflicto; y, finalmente, (v) no se puede tratar de servicios esenciales (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 2001-2018, 11:04h, 26/9/2018).

Una vez enlistados los requisitos que se requieren para lograr la declaratoria de legalidad de una huelga, es necesario analizar a profundidad cada uno de ellos:

**a. Sobre la constatación del porcentaje de apoyo al movimiento huelguista**

La constatación de porcentaje de apoyo al movimiento huelguista resulta fundamental en el proceso de calificación de una huelga debido a que, tal como se señaló en el fallo sobre la calificación de la huelga del Ministerio de Educación Pública (MEP), el derecho de huelga es individual, pero se ejercita de forma colectiva, de forma que se requiere que la participación en la huelga por parte de los trabajadores sea razonable (Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 2260-2018, 14:51h, 28/11/2018). Sobre este requisito es necesario analizar las siguientes particularidades:

**i. Sobre la carga de la prueba**

A nivel jurisprudencial, después de la entrada en vigencia de la RPL, no existe uniformidad respecto al tema de a quién le compete demostrar que se cumplió lo preceptuado en el numeral 381 del CT respecto al porcentaje de apoyo. Por ejemplo, en primera instancia, específicamen-

te en el proceso de calificación de la huelga realizada por los empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social, se dictaminó que la carga de la prueba, en este caso, recae sobre la representación sindical o la coalición de trabajadores, de modo que a éstos les corresponde aportar como acervo probatorio el acta de la asamblea sindical que reunió el 50% del personal del lugar de trabajo, o bien, el acto de la votación realizada por los trabajadores en el centro de trabajo (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, Sentencia de las 09:36h, 1/10/2018).

Mientras que también en primera instancia, pero en la sentencia de calificación de la huelga realizada por los trabajadores del MEP, se consideró que, de la mano con el artículo 477 del CT, la carga de prueba recae en el Estado, a quien le correspondía demostrar que el movimiento huelguista no contó con el porcentaje de apoyo requerido. A criterio del juzgador, en ese caso el Estado, por medio del MEP, tenía a su disposición prueba idónea que podía aportar, como lo es el número total de empleados que posee el referido Ministerio (Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 2018-1980, 10:25h, 9/10/2018).

En cuanto a los criterios esgrimidos por los juzgadores de segunda instancia, la falta de uniformidad sigue latente. Así, en el caso relativo a la huelga de los empleados del Consejo Nacional de Producción, el Tribunal de Apelaciones declaró como improcedente la argumentación del juez de primera instancia, quien invirtió la carga de la prueba al considerar que le correspondía al patrono demostrar el nombre y número de los participantes de la huelga. Además, el referido Tribunal arguyó que en ese tipo de materia la prueba indiciaria no es procedente (Tribunal de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, Sentencia No. 1071, 08:10h, 12/10/2018).

Por su parte, el Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, al resolver el proceso de calificación de la huelga realizada por los trabajadores del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, determinó que es el patrono quien debe demostrar lo relativo al procedimiento de constatación de apoyo (Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, Sentencia No. 411, 13:00h, 19/10/2018). De forma que existen criterios

contrapuestos entre los juzgadores de primera instancia y de alzada, lo que se torna en un estado de inseguridad jurídica.

- ii. Obligación de cumplir con votaciones introducidas por la RPL (asamblea o votación en plebiscito)

Un aspecto introducido por la RPL es el relativo a la obligación de cumplir con algún tipo de votación con el propósito de determinar el porcentaje de apoyo que posee, por parte de los trabajadores del centro de trabajo, el movimiento huelguista que se pretende desarrollar. De modo que, en adelante, se requiere cumplir con lo estipulado en el artículo 381 del CT, el cual, de acuerdo con lo establecido por la autoridad jurisdiccional, implica que (i) en el supuesto de que existan uno o varios sindicatos en el lugar de trabajo que representen al menos el 50% de los trabajadores, se realice una asamblea en la que se acuerde convocar la huelga.

Mientras que si no se cuenta con representación sindical, o si no se cumple con el porcentaje de afiliación, el requisito se tiene por cumplido (ii) si se convoca a una votación secreta en la que pueden participar todos los trabajadores de la empresa, con ciertas excepciones analizadas en excepciones anteriores; siendo que en este supuesto es necesario que participe el 35% de los trabajadores y que al menos la mitad más uno de los votos emitidos estén dirigidos a aprobar la convocatoria de huelga (Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, Sentencia No. 421, 8:00h, 2/11/2018).

Cabe señalar que respecto a las huelgas que se realizan en contra de políticas públicas, cuestión que se analizará con detenimiento en secciones posteriores, la mayoría de los juzgadores ha considerado que a pesar de que no existe una regulación expresa sobre las mismas, debe realizarse un proceso de constatación de apoyo, el cual debe llevarse a cabo en cada centro de trabajo independientemente de si la huelga es de escala nacional o no, siendo que de no cumplirse con ese requisito se estaría llevando a cabo una práctica desleal y el movimiento huelguista se tornaría ilegal. Tómese como ejemplo la huelga realizada por los trabajadores del Sistema Nacional de Radio y Televisión (Juzgado de



Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, Sentencia No. 2040-2018, 14:41h, 1/10/2018)<sup>1</sup>.

**b. Sobre la no procedencia del derecho de huelga en servicios esenciales**

Otro de los requisitos que deben cumplirse con el propósito de obtener una declaratoria de legalidad del movimiento de huelga es el relativo a que el servicio prestado por el centro de trabajo en el que los trabajadores pretenden ejercitar el derecho de huelga no sea catalogado como esencial. Sobre este tema, las autoridades jurisdiccionales se han pronunciado casuísticamente, por lo que, en gran medida, depende de la situación concreta la clasificación del servicio como esencial o no.

No obstante, la mayoría de pronunciamientos utiliza como centro de argumentación las normas que rigen la materia en este tema, siendo que entre ellas se encuentra la Constitución Política, el Código de Trabajo, el Reglamento al artículo 375 del Código de Trabajo, N° 38767-MP-MTSS-MJP, la jurisprudencia emitida por los tribunales nacionales, incluida la Sala Constitucional y la doctrina elaborada por los órganos de control de la OIT.

Resulta menester apuntar que en algunos casos resulta clara la prohibición de la realización de huelgas en aquellos centros de trabajo que prestan servicios esenciales, como es el caso de los empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), tal como se aprecia en la siguiente cita (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, Sentencia de las 09:36h, 1/10/2018):

---

<sup>1</sup> En el mismo sentido, ver: Sentencia No. 421 de las 8:00 horas del 2 de noviembre de 2018, Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera; Sentencia No. 1576-2018 de las 15:05 horas del 27 de setiembre de 2019, Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera; Sentencia No. 1887-18 de las 15:53 horas del 27 de setiembre de 2018, Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José; Sentencia No. 1846-2018 de las 13:36 horas del 24 de setiembre de 2018 por el Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José; y Sentencia No. 1552-2018 de las 15:16 horas del 25 de setiembre de 2018 del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera.

En una interpretación del anterior informe de la OIT y la normativa nacional, se indica que un servicio esencial puede ser aquel cuya interrupción podría poner en peligro la vida, por lo cual como se puede ver, propiamente en el caso que nos ocupa, conforme a la Ley N° 8488 y el artículo 180 de la Constitución Política, se estima que los HOSPITALES Y CLINICAS, Y TODA AREA DE SALUD, Y SERVICIO DE LAVANDERIA DE LOS HOSPITALES, cumple con un servicio público esencial. Es una actitud reprochable y totalmente irresponsable adoptar la posición que han adoptado los SINDICATOS DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL Y LOS SINDICATOS DE ENFERMERÍA DE LOS HOSPITALES y demás sindicatos, siendo que deben de informar más a la población de trabajadores, que se encuentran afiliados a sus sindicatos, para que tengan conocimiento que en estos SECTORES QUE TIENEN QUE VER CON SALUD, simplemente hay prohibición expresa, esto por cuanto quede claro a los gremios sindicales que hay **PROHIBICIONES EXPRESA EN LA NORMATIVA LABORAL EN HOSPITALES Y LOS CENTROS MÉDICOS DE TODO EL PAÍS, Y ÁREAS DE SALUD, ASÍ COMO LAS ÁREAS DE LAVANDERÍAS DE LOS HOSPITALES. ESTO POR SER UN SECTOR SENSIBLE PUES CORRE PELIGRO LA VIDA Y SALUD DE LAS PERSONAS, debe mantener siempre su funcionamiento de forma permanente y al cien por ciento de sus capacidades. Por su parte el artículo 61 de nuestra Constitución Política establece: Artículo 61. Se reconoce el derecho de los patrones al paro y el de los trabajadores a la huelga, salvo los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de estos haga la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca, las cuales deberán desautorizar todo acto de coacción o de violencia.**

*Entonces recapitulando; la HUELGA EN LOS HOSPITALES Y AREAS DE SALUD, viola en forma abierta el artículo 375 y 376 inciso d) del Código de Trabajo, así como el artículo 61 de la Constitución Política, asimismo viola el principio básico de continuidad y eficiencia del servicio público, porque la interrupción del servicio esencial constituye ABANDONO TEMPORAL DE TRABAJO. Siendo que nuestra constitución Política, en forma clara y precisa establece que no es permitido la huelga en los SERVICIOS PÚBLICOS, y el SECTOR SALUD es un servicio público. Entiéndase que hay norma expresa que prohíbe las huelgas en este sector. (Sentencia de las 09:36 horas del 1 de octubre de 2018, Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera). La negrita y el subrayado son del original, mientras que la cursiva fue suplida.*

Por lo que se entiende los trabajadores de la CCSS se encuentran prestando un servicio que tiene una incidencia directa en la vida y la salud de las personas; por lo que resulta necesario asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios que prestan (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, Sentencia de las 09:36h, 1/10/2018). Otro ejemplo de prestación de servicios esenciales sobre el que existe claridad es aquel realizado por los empleados de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), siendo que, tal como se mencionó en apartados anteriores,

tiene una regulación particular, por lo que los juzgadores determinaron que en su caso se debe garantizar su funcionamiento de forma permanente y al 100% de sus capacidades (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, Sentencia No. 1549-2018, 11:53h, 25/9/2018).

Mientras que, en otros casos, no existe tanta claridad sobre si determinado servicio se subsume, o no, en la categoría de servicios esenciales, por lo que corresponde que la autoridad jurisdiccional dirima el asunto. Tal es el caso de los servicios prestados por la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), pues algunos consideran que los servicios prestados deben considerarse como esenciales, pero lo cierto del caso es que de conformidad con la normativa que rige en Costa Rica no puede considerarse como tal, debido a que, tal como lo señaló el Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, la suspensión de sus servicios no causa un daño grave e inmediato a la salud (Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 1887-18, 15:53h, 27/9/2018).

- i. Distinción entre servicio esencial y servicio de utilidad pública para efectos de determinar la prohibición del derecho de huelga

Se debe tener claro un aspecto que puede generar confusión y es el relativo a la diferencia entre el servicio esencial y el servicio de utilidad pública. El primero, como se ha mencionado en múltiples ocasiones, está relacionado con la prestación de servicios cuya suspensión puede poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de las personas, en todo o en parte de la población; por su parte, los servicios de utilidad pública son entendidos como aquellos que, de conformidad con la doctrina de la OIT, a pesar de no ser considerados esenciales y de no tener una prohibición para ejercer el derecho de huelga, deben cumplirse con un mínimo de funcionamiento. Tómese como ejemplo la huelga realizada por los trabajadores de la Municipalidad de Santa Ana (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, Sentencia No. 1552-2018, 15:16h, 25/9/2018).

A partir de lo anterior, en Costa Rica se considera que no en pocas ocasiones las autoridades jurisdiccionales confunden dichos términos, por lo que en contradicción con lo establecido en el Convenio No. 87

de la OIT, así como en la doctrina esgrimida por sus órganos de control, ha existido una tendencia a catalogar como servicios esenciales a aquellos que deben subsumirse bajo la categoría de servicio de utilidad pública. Ejemplo de ello se ve en el caso de la huelga realizada por las personas trabajadoras del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, Sentencia No. 2092-2018, 16:19h, 8/10/2018):

Por otra parte el decreto ejecutivo número 38767-MP-MTSS-MJP define: Artículo 2º- **Servicios públicos esenciales.** Se entiende por servicios públicos esenciales, para los efectos de la sentencia N° 2011- 017680 de las 14:51 horas del 21 de diciembre del 2011, aquellos cuya paralización ponga en peligro los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública, el transporte, mientras el viaje no termine, y la carga y descarga en muelles y atracaderos, cuando se trate de bienes de los cuales dependa, directamente, la vida o la salud de las personas. Esa categoría incluye, entre otros, los servicios de prevención y atención de la salud; los que desarrollan los distintos cuerpos policiales; los directamente relacionados con la atención de emergencias; **los de suministro de agua y energía; los de telecomunicaciones necesarios para la prestación eficaz de los demás servicios públicos;** el transporte de pacientes por vías terrestre, acuática o aérea; todos los demás servicios de transporte de personas o mercancías necesarios para la prestación eficaz de los otros servicios públicos o para garantizar la vida, integridad o la salud de las personas, de conformidad con los informes del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, que ha emitido en referencia a la consideración sobre los servicios que se pueden catalogar como esenciales. En atención a lo expuesto y sin necesidad de extenderse en otras consideraciones, queda claro que la huelga es un derecho de todos, ejercitable en cualquier actividad, con la excepción que en el caso de una actividad que constituyen "servicio público", existe prohibición expresa a la misma, por su naturaleza e impacto social que tienen, no siendo posible bajo ninguna perspectiva legal suspender, discontinuar o paralizar sin causar daño significativo, grave e inmediato. **Por todo lo expuesto y de acuerdo con la Constitución Política, normativa laboral, jurisprudencia, tratados internacionales de la Organización Internacional de Trabajo, por ser servicios públicos esenciales la electricidad y la telefonía, se debe declarar la calificación de huelga solicitada como ilegal.** (Sentencia No. 2092-2018 de las 16:19 horas del 8 de octubre de 2018, Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda). La negrita es del suplido.

Por lo que, en criterio del juzgador, los servicios prestados por el ICE debían ser considerados como esenciales por la prestación de servicios de energía y comunicaciones, los cuales, a su criterio, son necesarios para que se produzca la prestación eficaz de otros servicios esenciales.

De igual forma, se considera que las resoluciones jurisdiccionales que resolvieron los procesos de calificación de las huelgas realizadas

por los trabajadores de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) y de la Municipalidad de Santa Ana incurrieron en un error de conceptualización al considerar los servicios prestados como esenciales y no como servicios de utilidad pública. Así, en el caso de JAPDEVA, el juzgador de primera instancia determinó (Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 1877-2018, 16:03h, 26/9/2018):

Ahora bien en el presente caso, la parte patronal indico en su solicitud que los muelles de Limón centro como el muelle de Moin se encuentran paralizado los servicios que prestan estas dos muelles, en virtud de que los empleados se encuentran en huelga y que fue aceptado por el Sindicato demandado que efectivamente ambos muelles se encuentran paralizado, pero que el derecho a huelga, que es un derecho fundamental, está limitado o restringido tratándose de servicios públicos. **De acuerdo a ambas argumentaciones y tomando en cuenta lo establecido en líneas anteriores en cuanto a los servicios esenciales que no se pueden suspender porque ponen en riesgo la seguridad de la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población; llega a la conclusión este juzgado que la paralización de los servicios que brinda los muelles de Limón centro y de Moin con lleva a una suspensión esencial para el país, toda vez que se paraliza la descarga y carga de los barcos, que contiene una serie de divisas e inclusive hasta alimentos que estando mucho tiempo sin manipular se ponen en estado de descomposición, así como otras divisas que se ven afectadas y la misma economía del país.** (Sentencia No. 1877-2018 de las 16:03 horas del 26 de setiembre de 2018, Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José). La negrita no es del original.

De modo que, en palabras del juzgador, el servicio de carga y descarga de embarcaciones es considerado un servicio esencial debido a que se pueden poner en riesgo alimentos y la propia economía del país. Se considera que dicha determinación carece de fundamento, pues no se cumple con una de las condiciones para considerar a un servicio esencial, es decir, no se está poniendo en riesgo la vida, salud o seguridad de las personas.

Otro caso en el que se considera que se catalogó a un servicio como esencial y no como de utilidad pública se presentó en el proceso de calificación de la huelga realizada por los trabajadores de la Municipalidad de Santa Ana (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, Sentencia No. 1552-2018, 15:16h, 25/9/2018).

En aras de reforzar la tesis expuesta, conviene citar la sentencia de la Sala Constitucional, que analizó el tema de constitucionalidad, sobre el derecho de huelga. Se trata del voto N° 1317, de 10:12 hrs, de 27 de febrero de 1998 y en lo

que interesa dijo. "En otras palabras, si bien la huelga es un derecho de todos, ejercitable en cualquier actividad, es viable que el legislador determine en qué casos el derecho de huelga no puede ejercitarse, específicamente, cuando se trata de actividades, que constituyen "servicios públicos" y que por su naturaleza o el impacto social que tienen, no sean posible suspenderlos, discontinuarlos o paralizarlos, sin causar daño significativo, grave e inmediato a ciertos bienes". Por otro lado, ese mismo fallo, refiriéndose a la constitucionalidad del inciso d, del artículo 376 del Código de Trabajo, señaló: "El inciso d) del artículo 376 establece parámetros, que permiten limitar el ejercicio de la huelga en aquellos servicios, que se tengan por absolutamente indispensables y cuya suspensión sea susceptible de comprometer los bienes jurídicos de la salud y la economía pública". Corolario del fallo transcrito, se confirma el criterio, de que el derecho a huelga no es irrestricto y por el contrario está limitado. En segundo lugar, se estableció en ese fallo, que el inciso d) del artículo 376 del Código de Trabajo, que sirve de fundamento, para resolver este asunto, responde a los parámetros de constitucionalidad. Analizado el litigio en estudio, no existe la menor duda, que la función, que realizan los trabajadores Municipales y por ende los funcionarios de la Municipalidad de Santa Ana, encajan perfectamente en la definición contemplada en la norma legal citada, por cuanto de conformidad con el artículo 74 del Código Municipal son funciones atinentes a los Municipios los servicios de alumbrado público, la limpieza de vías públicas, la recolección separada, el transporte, la valorización, el tratamiento y disposición final adecuada de los residuos ordinarios, el mantenimiento de los parques y zonas verdes, el servicio de policía municipal, así como cualquier otro servicio municipal urbano o no, que sea establecido por ley, en el tanto se presten. Por tratarse de un servicio público, de acuerdo con nuestra legislación laboral. No sin antes recordar que la principal característica de los servicios esenciales es precisamente lo trascendental de su impacto en las personas administradas; es decir aquellos servicios que, si se interrumpen, de conformidad con la Organización Internacional del Trabajo, podrían poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población". Y con tal peligro, provocar un daño en una convivencia social armoniosa que el Estado es garante de resguardar. (Sentencia No. 1552-2018 de las 15:16 horas del 25 de setiembre de 2018 del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera).

El análisis del juzgador de instancia se fundó en que la Municipalidad de Santa Ana presta un servicio que se subsume en uno de los supuestos del artículo 376 del CT, lo que va de la mano con lo prescrito por el numeral 74 del Código Municipal en el que se determina que le corresponde a los gobiernos locales lo atiente a los alumbrados públicos, las limpiezas de vías, la recolección de desechos, el servicio de policía municipal, entre otros. De forma que se determinó que, al brindar dichos servicios una Municipalidad, sus trabajadores tienen prohibido ejercer el derecho de huelga pues la paralización de sus funciones puede poner en riesgo la higiene y aseo de la población (Juzgado de Tra-

bajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, Sentencia No. 1552-2018, 15:16h, 25/9/2018).

ii. Sobre los trabajadores estrictamente necesarios

Contrario a los casos expuestos anteriormente, el Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, encargado de resolver lo relativo al proceso de calificación de la huelga realizada por los trabajadores del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), aunque no se refirió expresamente al término “servicio de utilidad pública”, sí utilizó la esencia de éste (Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 1954-2018, 15:41h, 4/10/2018):

Por su parte, el decreto ejecutivo número 38767- MP-MTSS-MJP define: Artículo 2º- Servicios públicos esenciales: Se entiende por servicios públicos esenciales, para los efectos de la sentencia N° 2011-017680 de las 14:51 horas del 21 de diciembre del 2011, aquellos cuya paralización pongan en peligro los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública, el transporte, mientras el viaje no termine, y la carga y descarga en muelles y atracaderos, cuando se trate de bienes de los cuales dependa, directamente, la vida o la salud de las personas. Esa categoría incluye, entre otros, los servicios de prevención y atención de la salud; los que desarrollan los distintos cuerpos policiales; los directamente relacionados con la atención de emergencias; los de suministro de agua y energía; los de telecomunicaciones necesarios para la prestación eficaz de los demás servicios públicos; el transporte de pacientes por vías terrestre, acuática o aérea; todos los demás servicios de transporte de personas o mercancías necesarios para la prestación eficaz de los otros servicios públicos o para garantizar la vida, integridad o la salud de las personas, de conformidad con los informes del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, que ha emitido en referencia a la consideración sobre los servicios que se pueden catalogar como esenciales. **En el caso bajo estudio, ha quedado debidamente demostrado, tal y como se indicó líneas atrás, que los servicios brindados por el AyA, no se interrumpieron en ningún momento, se continuaron prestando y las oficinas continuaron laborando normalmente** (Sentencia No. 1954-2018 de las 15:41 horas del 4 de octubre de 2018, Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José). La negrita no es del original.

De modo que el juzgador determinó que, si bien el AyA se encarga de brindar el servicio de agua en el país, el cual evidentemente es de vital importancia para el desarrollo de la vida, los servicios de la institución no se vieron interrumpidos por la participación de una parte de sus trabajadores en el movimiento huelguista; de modo que el servicio se prestó con normalidad pues se contó con los trabajadores necesarios.

**c. Sobre la exigencia de que el movimiento huelguista sea pacífico**

El carácter pacífico del movimiento de huelga es un requisito fundamental para que el mismo pueda ser declarado como legal, siendo que desde el propio numeral 61 de la Constitución Política se encuentra previsto. Sobre este tema, la jurisprudencia nacional ha considerado que debe velarse por la supresión de la violencia cuando se ejercita una medida de presión como la huelga pues siempre debe prevalecer la paz social. Tómese como ejemplo la huelga realizada por los trabajadores del Ministerio de Educación (Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 2018-1980, 10:25h, 9/10/2018)<sup>2</sup>.

En el caso de la huelga realizada por las personas trabajadoras del Ministerio de Educación Pública, el juzgador de primera instancia determinó, tanto en un primer momento como cuando la sentencia fue objeto de anulación por parte del Tribunal de Apelaciones correspondiente, que fue un hecho notorio que el actuar de muchos de los trabajadores sindicalizados atentó contra el elemento pacífico que debe privar en los movimientos huelguistas; y, al ser la huelga un movimiento colectivo, debe considerarse que se realizaron actos en contra del orden público.

Por su parte, el Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, fue el encargado de conocer el recurso de apelación presentado en contra de la resolución judicial antes mencionada, y, de conformidad con su criterio, la libertad de expresión puede manifestarse en mítines y marchas que incluso pueden obstruir el libre tránsito, siendo que en esos casos la policía debe tutelar el ejercicio de la libertad de expresión pacífica así como la habilitación de vías alternas. En el caso particular, el tribunal consideró que del acervo probatorio no se desprendió que los huelguistas hayan llevado a cabo conductas irregulares, actos vandálicos o cualquier otra manifestación de violencia, por lo que el elemento pacífico del movimiento huelguista se tiene por respetado (Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, Sentencia No. 39, 10:00h, 19/2/2019).

---

<sup>2</sup> También ver: Sentencia No. 2260-2018 de las 14:51 horas del 28 de noviembre de 2018, Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José.



**d. ¿La duración del movimiento huelguista como requisito?**

Al realizar el presente análisis jurisprudencial desde la entrada en vigencia de la RPL, un aspecto ha llamado la atención en gran medida, el cual está ligado con la determinación que se tomó en varias resoluciones judiciales de considerar la duración de la huelga como una especie de requisito para la calificación del movimiento huelguista. Así las cosas, se puede señalar el fallo que resolvió lo relativo a la calificación de la huelga realizada por los trabajadores del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) (Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 1886, 15:32h, 27/9/2018).

Conforme a la Libertad Sindical establecida en los convenios de la OIT, las huelgas de carácter político contrario al caso de las de carácter contractual que pueden ser llevadas a cabo por un tiempo indefinido, pueden incurrir en un ejercicio abusivo al derecho de huelga, pues claramente lo que se protegen las huelgas políticas, es la libertad que tiene el trabajador de poder manifestar su molestia o descontento ante las autoridades gubernamental, en contraste a la otra que se trata de un mecanismo que ejerce presión contra el empleador ya sea por conflictos jurídicos o de carácter económico social que repercuten económicamente a la parte patronal. Dicho lo anterior y tomando en cuenta que quienes se manifestaron de esa manera en el IAFA, estuvieron dentro de parámetros razonables y proporcionales para realizarlo, se concluye de esta manera el adecuado uso para poder manifestarse.

De modo que para el juzgador de primera instancia las huelgas contra políticas públicas pueden incurrir en un ejercicio abusivo del derecho de huelga, pues dicha modalidad de huelgas lo que busca es manifestar el descontento ante las autoridades gubernamentales. De igual forma, en la resolución sobre la huelga llevada a cabo por los trabajadores del MEP, el juzgador dispuso lo siguiente (Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 2260-2018, 14:51h, 28/11/2018):

De lo anterior el este juzgador está de acuerdo en el sentido de que no se puede limitar el derecho de huelga y que la educación como tal no puede considerarse servicio público esencial de primera mano, el inconveniente surge en el momento que un movimiento huelguístico se prolonga por tiempo indefinido y de esta manera comienza a causar afectación indirectamente a servicios esenciales o daños a terceros (...)

Este juzgador comparte el criterio del Comité, por cuanto la huelga en el Ministerio de Educación Pública se ha prolongado por varios días y al movimiento lo han catalogado como indefinido, afectando de esta manera el servicio de comedores escolares, tal como se logró constar mediante el informe sobre la constatación de centros educativos con el servicio de Comedores Estudiantiles cerrados por la prestación del servicio de alimentación de los estudiantes, presentado por

la representación estatal, aproximadamente 98,966 estudiantes no reciben este servicio. Es de conocimiento popular que este servicio de alimentación que se presta en los centros educativos en muchas ocasiones es el único alimento que tiene una parte de la población estudiantil alrededor de todo el país, más aún en zonas rurales con altos grados de pobreza en condiciones de vulnerabilidad y riesgo social. Es inevitable no pensar que esta población se ha visto afectada con la prolongación del movimiento de huelga; el informe arroja datos por ejemplo que prácticamente en todos los centros educativos la afectación fue más del 50% de comedores cerrados, dato que al inicio de la huelga no era posible obtener, con lo cual con el pasar de los días puede verse gravemente afectada la población estudiantil que depende de este servicio de alimentación.

Por lo anterior a criterio de este juzgador se han visto transgredidos los principios de razonabilidad y proporcionalidad ya que desde el inicio del movimiento de huelga, el 10 de setiembre del 2018, su fin fue realizado durante los primeros días, la voz de los sindicatos y trabajadores (as) fue escuchada, son hechos públicos y notorios que el país se vio envuelto en una paralización con motivo de la huelga nacional en donde los medios de comunicación transmitieron las imágenes de los grandes conglomerados de personas marchando, portando pancartas, y ejerciendo su derecho a la libre expresión en contra de lo que consideran atenta contra sus intereses y siendo dirigidas por las diferentes agrupaciones sociales. Bajo esta línea de pensamiento se tiene que se ejerció el derecho de huelga y a manifestarse; la prolongación indefinida sería un ejercicio abusivo del derecho de conformidad con el artículo 22 del Código Civil (...)

El juzgador, en el caso bajo análisis, llegó a la conclusión que el hecho de que el movimiento huelguista realizado por los trabajadores del MEP se haya prolongado decantó en una afectación a servicios esenciales como el brindado por los comedores escolares. Por lo que dicha autoridad jurisdiccional consideró que se dio una vulneración de los principios de razonabilidad y proporcionalidad al prolongar el movimiento a pesar de que el descontento de la clase trabajadora se pudo constatar desde los primeros días del referido movimiento.

No obstante lo anterior, resulta preciso indicar que el Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, al pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia antes referida, indicó que a pesar de la importancia que posee el servicio que brindan los comedores escolares, la responsabilidad de que el servicio ofrecido no se viera afectado recaía sobre el Estado; siendo que en el caso particular, el órgano jurisdiccional tomó en consideración que intentó continuar brindando el servicio de comedores escolares (Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, Sentencia No. 39, 10:00h, 19/2/2019).

Ahora bien, la consideración de la duración de la huelga para estudiar el respeto de los principios de razonabilidad y proporcionalidad también fue utilizada por algunas autoridades jurisdiccionales de alzada, tal como se apreciará de seguido. En razón de lo anterior, resulta menester traer a colación la sentencia dictada por el Tribunal de Apelación Civil y Trabajo de Cartago con el propósito de resolver lo concerniente al proceso de calificación de la huelga realizada por los trabajadores del Hospicio de Huérfanos de Cartago y COVAO. En lo que aquí interesa, el juzgador dispuso que el movimiento de protesta realizado por los trabajadores del COVAO en un inicio estuvo enmarcado dentro de un fin amparable, pero con el paso de los días el mismo se desnaturalizó debido a su duración, por lo que se produjo la violación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad (Tribunal de Apelación Civil y Trabajo de Cartago Sentencia No. 2018-292, 10:54h, 30/11/2018).

La fundamentación de la sentencia de segunda instancia que resolvió el proceso de calificación de la huelga realizada por los trabajadores de la CNE ha sido utilizada por otros fallos jurisdiccionales sobre la materia (Tribunal Laboral de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, Sentencia No. 1093-2018, 10:00h, 18/10/2018)<sup>3</sup>:

A partir de estas consideraciones, hemos de concluir que como consecuencia de nuestro sistema de gobierno y los principios democráticos que rigen las instituciones de nuestro país, el patrono está en la obligación de soportar que los trabajadores ejerzan el derecho a huelga en casos de protesta social, empero **ese derecho que cobija a los asalariados no es irrestricto y se entiende agotado una vez que estos de forma concertada hayan transmitido su descontento a los entes gubernamentales, ya que pretender ir más allá de este límite constituiría un ejercicio abusivo del derecho de comentario (artículo 22 del Código Civil)**. Para poder establecer parámetros certeros respecto a los límites externos de la huelga que nos ocupa es necesario recurrir a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Lo razonable y proporcional no está librado a la voluntad subjetiva

---

<sup>3</sup> Ver también: Sentencia No. 1144 de las 11:00 horas del 30 de octubre de 2018, Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda; Sentencia No. 1097 de las 10:20 horas del 12 de octubre de 2018, Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda; Sentencia No. 1094-2018 de las 10:05 horas del 18 de octubre de 2018, Tribunal de Apelación de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera; y Sentencia No. 1278 de las 14:00 horas del 3 de diciembre de 2018, Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda.

de quien aplica el derecho, ya que por el contrario, intervienen una serie de ejercicios mentales con base en tres criterios de interpretación. El primero de ellos es el de idoneidad, una medida será idónea cuando dentro del catálogo de posibles soluciones que puedan asignarse a un problema, sea la que brinde una respuesta con mayor eficacia. Por otro lado, se topa con el criterio de necesidad. No basta que una medida sea eficaz, sino que además debe ser la que menos afectación cause al bien jurídico que se vea potencialmente involucrado. Finalmente, interviene el juicio de proporcionalidad en sentido estricto, del cual habla Sapag de la siguiente manera: *“de acuerdo con una concepción bastante extendida, se trata de una ponderación entre los principios en juego; Alexy diseñó, para este test, unas reglas de ponderación de carácter matemático, por las cuales se analiza y cuantifica el peso abstracto de los principios en juego, y el peso concreto en el caso a los efectos de determinar la validez o inconstitucionalidad. Según la visión que se adapta aquí, este subprincipio requiere, en realidad, que la medida mantenga una “relación razonable” con la finalidad: se examina la relación costo-beneficio de la medida con respecto a su finalidad, es decir, entre lo obtenido mediante la medida y lo que se impide por ello. Sin embargo, y como ya se ha señalado, para un examen completo de razonabilidad debe insertarse aquí el juicio de alteración o afectación del contenido esencial. / Los juicios del control de razonabilidad pueden ser desglosados en siete preguntas que el operador jurídico debe plantearse: / a) ¿Cuáles son las finalidades mediatas e inmediatas de la norma? / b) La finalidad, ¿es constitucional? / c) La finalidad, ¿es socialmente relevante? / d) ¿Es adecuado el medio empleado? / e) ¿Es necesario, o indispensable, el medio empleado? / f) ¿Es proporcionada la medida con respecto a los fines? / g) ¿Respeto el contenido esencial de los derechos en juego?”* (Sapag, Mariano. El principio de proporcionalidad y de razonabilidad como límite constitucional al poder del Estado: un estudio comparado. Documento disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72011607008>). **A juicio del Tribunal la acción del sindicato demandado inició con un fin amparable por el ordenamiento jurídico y fue ejecutado por medios pacíficos, sin embargo en su desarrollo vulneró el principio de proporcionalidad, porque el mensaje de descontento social fue transmitido de forma efectiva durante los primeros 3 días del movimiento, dado que fue un hecho público y notorio que durante ese período en la ciudad de San José y otros partes de Costa Rica se llevaron a cabo grandes concentraciones de personas que marcharon con consignas en contra del expediente legislativo n.º 20.580, en las que participó con gran presencia el sindicato ANEP.** Bajo esta inteligencia, una vez agotado el derecho de protesta de la forma en que se hizo, las ulteriores conductas del Sindicato de implicaron un ejercicio abusivo del derecho que convierte en ilegal el movimiento de huelga, ya que se están violentando los legítimos intereses de los destinatarios del servicio público que brinda la Comisión Nacional de Emergencias (sean esenciales o no) y del empleador quien a pesar de ser parte del Estado, no tiene incidencia en el conflicto ni tampoco posibilidad alguna de solucionarlo. (La cursiva es del original y la negrita fue suplida.)

De conformidad con la argumentación transcrita, dos secciones del Tribunal Laboral de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José

han considerado que el derecho de huelga no es irrestricto, sino que el mismo contiene un límite que se concreta cuando se ha transmitido el descontento de los trabajadores, el cual, de no respetarse, conllevaría a un ejercicio abusivo del derecho en los términos del numeral 22 del Código Civil. Por lo que se consideró que el movimiento huelguista estuvo amparado por el ordenamiento jurídico durante los primeros 3 días de la manifestación, pero que, una vez transmitido el descontento, al haberse mantenido en huelga se configuró un ejercicio abusivo del derecho, por lo que todo el movimiento se declaró ilegal.

El argumento utilizado en los fallos referidos fue combatido por el Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, quien fue el encargado de resolver el recurso de apelación presentado en contra de la sentencia que calificó la huelga realizada por los trabajadores del MEP. En dicho fallo, el tribunal trajo a colación una serie de resoluciones dictadas por la Sala Constitucional en las que el máximo tribunal en materia constitucional del país dispuso que le corresponde de forma exclusiva al legislador establecer las limitaciones al ejercicio del derecho de huelga, las cuales, entre otras cosas, deben ser razonables y proporcionales; asimismo, consideró que resulta irrazonable, arbitrario e ilegítimo autorizar a un órgano jurisdiccional para restringir el derecho de huelga (Sala Constitucional, Sentencia No. 1998-1317, 10:12h, 27/2/1998).

El Tribunal de Apelación de Trabajo continuó su línea argumentativa sosteniendo que el legislador tiene la competencia exclusiva de establecer limitaciones a derechos fundamentales, incluido el de la huelga, por lo que la prohibición del ejercicio ésta, la determinación de límites temporales o la obligación de cumplir con servicios mínimos, es algo que únicamente puede realizar el legislador (Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera Sentencia No. 39, 10:00h, 19/2/2019). Además, señaló que:

Se debe aclarar que si bien los comités de la O. I.T. han avalado la calificación de ilegalidad de una huelga por su excesiva dilación, lo ha hecho en supuestos donde la huelga iniciada en un servicio no esencial se torna de ese carácter, porque se pone en riesgo la vida, la seguridad o la salud de las personas, como en el caso de la recolección de basura. De toda suerte aún en esos supuestos, sería deseable la regulación legal de la prohibición respectiva. En el presente caso, sobra decir, no se demostró que la excesiva dilación del movimiento haya puesto en riesgo la vida, la salud o la seguridad de las personas.

A partir de lo anterior se puede concluir que en la mayoría de los pronunciamientos judiciales ni siquiera se hizo alusión al tema de la duración de la huelga, mientras que, en otros pronunciamientos, tanto juzgados como tribunales de apelación dispusieron que la duración del movimiento huelguista debía considerarse como una especie de requisito, el cual debía cumplir a cabalidad con los principios de razonabilidad y proporcionalidad para lograr la declaratoria de legalidad de la huelga.

Sin embargo, a criterio de los aquí autores, lleva razón el Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José al considerar que el establecimiento de la duración de la huelga como un requisito conlleva una intervención directa de las autoridades jurisdiccionales sobre el ejercicio del derecho de huelga, el cual, al ser un derecho fundamental, sólo puede ser objeto de regulación por parte del legislador.

Además, la legislación costarricense prevé expresamente los requisitos para calificar la huelga como legal o ilegal (ver artículos 371, 377, 381 del Código de Trabajo), y además establece que en la calificación de la huelga únicamente pueden recibirse pruebas relacionadas con esos requisitos legales (art. 664 del CT), sin que figure en ellos su duración. De manera que la fabricación de un nuevo requisito por parte de los tribunales viola directamente la Constitución Política, que remite la regulación de la huelga a la ley y no a los criterios subjetivos de los juzgadores. Además, la huelga es un medio de presión, no un medio de expresión del descontento; siendo que el medio de presión no tiene como finalidad una simple transmisión del descontento de las personas trabajadoras, tal y como dos secciones del Tribunal de Apelación han estimado.

Finalmente, es posible señalar que la fabricación de un nuevo requisito para determinar la legalidad de la huelga genera una importante inseguridad jurídica, debido a que básicamente implica que la huelga es legal, hasta que, a juicio del juzgador, se estime que ha durado mucho tiempo. Se debe subrayar que, de acuerdo con la doctrina de los órganos de control de la OIT, la extensión de una huelga de un servicio no esencial, en la medida que amenace la vida, la salud o la seguridad de las personas, puede implicar legítimamente la imposición de un servicio mínimo, pero nunca la prohibición o la ilegalización de esa huelga.

### 4.3. *Calificación de la huelga*

Anteriormente se mencionó que existen dos aspectos imprescindibles que es necesario comprobar, los cuales son la existencia del movimiento huelguista y el cumplimiento de los requisitos. La comprobación de dichos aspectos se realiza por medio de un proceso de calificación de la huelga, el cual es llevado a cabo por una autoridad jurisdiccional. Teniendo claridad sobre lo anterior, se procederá a determinar quién puede solicitar dicha calificación, cuándo puede solicitarse y, finalmente, qué sucede con la participación de los sindicatos.

#### a. *¿Quién puede solicitarla?*

El primer aspecto que debe abordarse sobre el proceso de calificación de la huelga es el relativo a quiénes están facultados a solicitar que se lleve a cabo el referido proceso de calificación. Al respecto, conviene traer a colación la resolución No. 1418 de las 11:12 horas del 9 de julio de 2018 dictada por el Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, en la que se resolvió lo relativo al proceso de calificación de una huelga llevada a cabo por el Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica (SEBANA) (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Resolución No. 1418, 11:12h, 9/7/2018):

(...) la huelga es un movimiento concertado por un grupo de trabajadores, que se lleva a cabo de forma pacífica, para que esta sea declarada legal, debe de tener el mínimo establecido en la ley conforme al artículo 371 del Código de Trabajo, con el agotamiento de una de las alternativas procesales de conciliación y que los involucrados no se encuentren dentro de los supuestos que señala el artículo 375 y 376 del Código de Trabajo, es decir que no se dé la afectación de un servicio esencial y haber agotado alguna de las alternativas de conciliación previstas en la ley. (Ver artículo 375 y 376 del Código de Trabajo. **La huelga podrá ser objeto de Calificación, para determinar si la misma es legal o no, esto conforme lo establecido en el artículo 659 del Código de Trabajo, dicha Calificación podrá ser solicitada por el sindicato, sindicatos, coalición de trabajadores o trabajadoras, patrono o los patronos que estén vinculados con la huelga.** (Ver artículo 660 del Código de Trabajo) Si bien es cierto, la reforma procesal laboral, contiene un procedimiento para la calificación de huelga, el mismo no es un requisito previo para irse a la huelga, la misma puede iniciar sin que hay sido solicitada la calificación de su legalidad. (La negrita es añadida.)

Por lo que la legitimación para solicitar que se lleve a cabo un proceso de calificación sobre un movimiento huelguista recae en el sindicato

o sindicatos existentes en la empresa, en la coalición de trabajadores que se cree en caso de no existir un sindicato, o bien, en el o los patronos involucrados.

**b. ¿Cuándo puede solicitarla?**

En la misma sentencia antes citada, el juzgador se pronunció sobre el momento en el cual es válido que se solicite que se lleve a cabo el proceso de calificación de la huelga (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 1418, 11:12h, 9/7/2018):

(...) podemos concluir que dicha Calificación de Huelga, puede ser solicitada por los trabajadores, sindicatos y patronos, mientras subsista el movimiento. La única **excepción** que contempla la reforma procesal laboral, para solicitar en otro momento la calificación, es respecto a los trabajadores, trabajadoras y sindicatos, para los cuales brinda dos posibilidades más de solicitar esta calificación, que es antes de iniciar su ejecución y después de la finalización de su ejecución. Esta es una excepción que se plantea en el artículo 384 del Código de Trabajo y que de forma clara se establece que es para el grupo de trabajadores y trabajadoras o los sindicatos, pero en ninguna parte dice, que esta posibilidad es dada a la parte patronal, pues no existe una norma que así lo faculte. Por lo que se puede concluir que, el patrono solo tendrá posibilidad de **hacer uso del Procedimiento de Calificación de Huelga, durante el movimiento, de conformidad** con el artículo 661 del Código de Trabajo. En el caso del patrono, existe una limitación temporal para la solicitud de huelga, que es mientras subsista el movimiento, ya que, posterior o anterior a ejecutar una huelga, el patrono no está facultado por el legislador, para hacer la solicitud de calificación. (La negrita es del original.)

Así las cosas, de conformidad con la resolución en marras, el proceso de calificación de huelga puede ser llevado a cabo en tres momentos distintos si el mismo es promovido por las personas trabajadoras o los sindicatos, mientras que, si la parte que interpone el proceso es la que representa al patrono, dicha calificación sólo puede llevarse a cabo mientras subsista el movimiento huelguista pues debe realizarse durante su duración.

**c. Participación de sindicatos (incluidos los minoritarios)**

Un pronunciamiento judicial que es necesario estudiar es el realizado por el Tribunal de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, sobre el proceso de calificación del movimiento huelguista llevado a cabo por los trabajadores del Consejo Nacional de Producción.



En dicho fallo se establece la necesidad de que incluso los sindicatos minoritarios formen parte del referido proceso (Tribunal de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, Sentencia No. 1071, 08:10h, 12/10/2018):

La sentencia también queda debiendo, el análisis de la oportunidad de participación del Sindicato Pro Trabajadores del Consejo Nacional de Producción dado que, desde el mismo momento en que el sindicato al que se confirió traslado indicó ser la organización mayoritaria, con lo cual es evidente que existen más organizaciones gremiales, información que solventa con la presentación de la certificación visible en imagen 30 del expediente electrónico formato PDF, que menciona en forma clara y precisa, las organizaciones sindicales existentes en el CNP.

**El A quo se excusa de conocer la participación de dicha agrupación gremial, con el argumento de que el patrono, ni el Sindicato de Empleados del Consejo Nacional de Producción y Afines, la pidieron, obviando que dado su carácter de garante del proceso le obligaba hacer un análisis oficioso de dicha situación, en donde al haberse apersonado aun sin que se le hubiera llamado al proceso, corregiría la nulidad que se generaría de haberse dictado el proceso sin su participación, en caso de que la misma resultara obligatoria.** Como se ve, no hay un análisis de cara a la legislación vigente, sobre la pertinencia o no de la participación del Sindicato Pro Trabajadores del Consejo Nacional de Producción en estas diligencias, desconociendo lo señalado en el artículo 663, como se indicara líneas precedentes, donde se necesitaba un razonamiento de fondo sobre el criterio tomado, que no puede estar ausente en estas diligencias de calificación de huelga. (La negrita es añadida.)

De modo que, en palabras de la autoridad jurisdiccional, el juzgador debe actuar aun de oficio con el propósito de asegurar que los sindicatos involucrados en el proceso se apersonen en el mismo, incluso cuando se trate de sindicatos minoritarios.

#### ***4.4. Huelgas en contra de políticas públicas***

Un tema que tiene una importancia particular debido al impacto que ha generado es el de la posibilidad de realizar huelgas en contra de políticas públicas. Antes de la entrada en vigor de la RPL, el Código de Trabajo no tenía prevista expresamente la posibilidad de que esta clase de movimientos huelguistas se llevara a cabo, y al no haberse previsto un procedimiento específico, las autoridades jurisdiccionales concluyeron que no era válido ejercer el derecho de huelga en contra de políticas públicas. Sin embargo, a partir de la promulgación de la RPL, el debate

sobre la posibilidad de llevar a cabo ese tipo de huelgas volvió a abrirse, tal como se apreciará en el siguiente análisis.

**a. Sobre la posibilidad de realizar huelgas en contra de políticas públicas en Costa Rica**

De seguido se abordarán algunos pronunciamientos jurisdiccionales que se emitieron después de la entrada en vigencia de la RPL, por lo que se podrán apreciar las líneas argumentativas que han utilizado los juzgadores para sostener la procedencia o no de la realización de huelgas en contra de políticas públicas en el país.

**i. No es posible al no existir regulación específica**

En dos resoluciones judiciales, las autoridades correspondientes declararon que la imposibilidad de realizar movimientos huelguistas en contra de políticas públicas subsistía en el país, tal como sucedía antes de que la RPL cobrara vida jurídica. La primera de esas resoluciones fue la que resolvió en primera instancia el proceso de calificación de la huelga realizada por los empleados del Consejo Nacional de Producción (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, Sentencia No. 1980, 17:04h, 21/9/2018):

La huelga que nos ocupa es ilegal, por cuanto el supuesto de hecho no permite la protesta. Es un movimiento a nivel nacional, que reprocha un proyecto de legislación, y esto no está incluido dentro la relación obrero patronal. Es imposible que el CNP, agrade a sus trabajadores, aún estando de acuerdo, ya que la institución no puede obligar al Ejecutivo, ni a la Asamblea, de legislar de una manera u otra, o de proponer leyes de distinto tipo. La huelga está diseñada para resolver problemas entre patronos y trabajadores, y este no es el caso. Se trata de un tema de carácter nacional que involucra muchos actores, no pueden los sindicalistas, aprovechar la desaveniencia para protestar contra su patrono. Quieren marchar, que lo hagan. Quieren protestar, que lo hagan. Pero esta situación de hecho no es una huelga, desde el punto de vista del derecho laboral, y por ende es ilegal, y no puede llevarse a cabo dentro del horario de trabajo. (Sentencia No. 1980 de las 17:04 horas del 21 de setiembre de 2018, Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda).

Así, el juzgador consideró que las huelgas en contra de políticas públicas, al no estar incluidas en una relación obrero-patronal, no tienen asidero jurídico. Por su parte, la sentencia que resolvió lo relativo al movimiento huelguista realizado por las personas trabajadoras del Banco

Central de Costa Rica siguió un razonamiento diferente en el que alude a la improcedencia de este tipo de movimientos debida a la carencia de regulación de éstos (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 2001-2018, 11:04h, 26/9/2018):

Pero como bien lo indica la Asociación Nacional de Empleados Públicos y privados, no se encuentra normado en nuestro Código de Trabajo. Tampoco se encuentra regulado de forma específica en los convenios 87 y 98 de la OIT. Siendo que el convenio 87 de la OIT, en lo interesa, en su artículo 10, establece: "En el presente Convenio, el término organización significa toda organización de trabajadores o de empleadores que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores." A sido el Comité de Libertad Sindical de la OIT, el que hace referencia sobre este tipo de huelga, "reiterando en varios de sus pronunciamientos que el derecho de huelga no debe limitarse a los conflictos de trabajo susceptibles de finalizar en un convenio colectivo determinado." (Bolaños Cespedes Fernando, Derecho Colectivo de Trabajo en la reforma procesal laboral del año 2016, 1era edición, pág.121) Indicando el Comité de Libertad Sindical que "los trabajadores y sus organizaciones deben manifestarse, en un caso necesario en un ámbito más amplio, su posible descontento sobre cuestiones económicas y sociales que guarden relación con los intereses de sus miembros (Recopilación de 1996, párrafo 484; Informe 300, caso número 1777, párrafo 71; e informe 320, caso número 1865, párrafo 526, citado por Bolaños Cespedes Fernando, Derecho Colectivo de Trabajo en la reforma procesal laboral del año 2016, 1era edición, pág. 121) Incluso el Comité de Libertad Sindical ha indicado que "Si bien las huelgas de naturaleza puramente política no están cubiertas por los principios de la libertad sindical, los sindicatos deberían poder organizar huelgas de protesta, en particular para ejercer una crítica contra las políticas económicas y sociales del gobierno. Las Organizaciones sindicales deberían tener la posibilidad de recurrir a huelgas de protesta, en particular con miras a ejercer una crítica con respecto a la política económica y social de los gobiernos." (Recopilación de 1996, párrafo 482, informe caso 300, caso núm. 1777, párrafo 71; Informe 304, caso núm. 1851, párrafo 280, caso 1863, párrafo 356; Informe 314, caso núm. 1787, párrafo 31; Informe 320, caso núm. 1856, párrafo 526; e Informe 333, caso núm. 1865, párrafo 985, citado por Bolaños Cespedes Fernando, Derecho Colectivo de Trabajo en la reforma procesal laboral del año 2016, 1era edición, pág. 124) Según esta doctrina citada, las huelgas "motivadas por acciones estatales que afectan a grupos o la clase asalariada en general, pese a tener un claro impacto político, por dirigirse a condicionar la voluntad de los órganos de gobierno, no se encuentra expresamente prohibida, en el tanto se puedan identificar como motivos subyacentes de la huelga, afectaciones económicas y sociales de los trabajadores." (Bolaños Cespedes Fernando, Derecho Colectivo de Trabajo en la reforma procesal laboral del año 2016, 1era edición, pág. 124) **Como se aprecia de la doctrina citada una huelga motivada en afectaciones económicas y sociales de las personas trabajadoras por políticas económicas y sociales del gobierno no estaría prohibida, sin embargo, es a nivel doctrinario que se ha desarrollado el tema y aún no se encuentra regulado en nuestro país. Por ello, pese a las afirmaciones que se hacen por parte de la Asociación Nacional de**

**Empleados Públicos, que se trata de una huelga claramente atípica, que es un movimiento contra una política pública, que afecta los intereses económicos y sociales de la clase trabajadora, como ya se ha indicado, no está regulado en el país y por lo tanto este requisito esencial del fin de la huelga, a criterio de esta juzgadora no se cumple.** (La negrita es añadida original.)

Ergo, el Juzgado de Trabajo realizó un estudio a partir del cual concluyó que, si bien los movimientos huelguistas en contra de políticas públicas no estaban prohibidos al estar motivados en conflictos colectivos de carácter económico y social, los mismos, al no poseer una regulación expresa en el ordenamiento jurídico costarricense, no cuentan con tutela jurídica.

ii. Es posible de conformidad con la doctrina de la OIT

Por otra parte, en el resto de las resoluciones judiciales analizadas para el desarrollo de este ejercicio investigativo se determinó, en lo que podemos denominar como una jurisprudencia mayoritaria y dominante, que en Costa Rica es posible realizar huelgas en contra de políticas públicas debido a que las mismas se encuentran cobijadas por la definición de los conflictos colectivos de carácter económico y social, así como por la doctrina desarrollada por los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo, tal como se observa en el ejemplo, que se cita de seguido, de huelga realizada por los trabajadores del Instituto Nacional de Seguros (Juzgado Civil y Trabajo del III Circuito Judicial de Alajuela, Sentencia No. 294-2018, 13:48h, 8/10/2018):

**En cuanto a la naturaleza del conflicto:** Estando clara la existencia del movimiento de huelga, se debe determinar la naturaleza de dicho movimiento, de conformidad con el artículo 371 del Código de Trabajo —citado líneas atrás—, del cual se logra extraer que debe ser un conflicto colectivo de trabajo en busca de la defensa de intereses económicos y sociales o referente a conflictos jurídicos colectivos, que se encuentran regulados en el numeral 386 del mismo cuerpo normativo (...)

En este sentido tal como se citó líneas atrás el numeral 371 del Código de Trabajo que hace referencia a cuando se está ante una huelga legal, citando dos supuestos para encajar dentro de la legalidad: "a) *La defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales.* b) *La defensa de sus derechos en los conflictos jurídicos colectivos señalados en el artículo 386.*", en el presente caso ha sido un punto no controvertido que el movimiento de huelga fue convocado en oposición al Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, bajo el número 20580, al que se ha denominado "Combo Fiscal", por lo que se debe determinar como uno de los requisitos si el movimiento de huelga se trata de uno de los supuestos

citados, para esos efectos se debe recurrir a los instrumentos internacionales, de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), en los cuales se da un panorama más amplio sobre los alcances de estos intereses y que resulta totalmente procedente su aplicación, por aplicación del artículo 15 del Código de Trabajo.

En el convenio 87, sobre la Libertad Sindical y la protección del Derecho de Sindicalización en el artículo 11, se protege el libre derecho a Sindicalizarse, obligando a los miembros que han adoptado dicho convenio a garantizar el libre ejercicio de sindicalización, esto como fue citado líneas atrás también contemplado en nuestra Constitución Política; con apego a lo anterior la Organización Internacional de Trabajo, mediante el documento de *“Libertad Sindical, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, quinta edición revisada del año 2006”*, hace un análisis que resulta de vital importancia para la resolución del presente caso, pues en el apartado del Derecho a Huelga, se indica: *“Los intereses profesionales y económicos que los trabajadores defienden mediante el derecho de huelga abarcan no sólo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que engloban también la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social y a los problemas que se plantean en la empresa y que interesan directamente a los trabajadores. (Véanse Recopilación de 1996, párrafo 479; 304.º informe, caso núm. 1851, párrafo 280; 314.º informe, caso núm. 1787, párrafo 31; 320.º informe, caso núm. 1865, párrafo 526; 326.º informe, caso núm. 2094, párrafo 491; 329.º informe, caso núm. 2094, párrafo 135 y 331.er informe, casos núms. 1937 y 2027, párrafo 104.)”* (ver punto 526 del citado texto), —la negrita no es del original— en el texto resaltado, se da un primer análisis de la facultad de acudir al movimiento de huelga ante alguna política económica que interese directamente a las personas trabajadoras; y continúa explicando que: *“Las organizaciones encargadas de defender los intereses socioeconómicos y profesionales de los trabajadores deberían en principio poder recurrir a la huelga para apoyar sus posiciones en la búsqueda de soluciones a los problemas derivados de las grandes cuestiones de política, económica y social que tienen consecuencias inmediatas para sus miembros y para los trabajadores en general, especialmente en materia de empleo, de protección social y de nivel de vida.”* (ver página 116, el resaltado no es del original), ante lo anterior descrito lleva razón la parte sindical, en cuanto manifestó que se verían afectados los intereses de las personas trabajadoras y en ese sentido tal como fue citado por ambas partes si es un punto notorio que el proyecto al cual se oponen los Sindicatos, busca mediante una mayor recaudación y recorte del gasto público, evitar una posible crisis fiscal del país, por lo que eventualmente sí, se estarían violentando los derechos de las personas trabajadoras; el citado documento de la OIT, hace referencia a que, las huelgas puramente políticas no están dentro del ámbito de libertad sindical —punto 528—, sin embargo, y de vital importancia para el presente caso, en el acápite 529 —página 117—, se amplía este punto en el tanto se indica: *“Si bien las huelgas de naturaleza puramente política no están cubiertas por los principios de la libertad sindical, los sindicatos deberían poder organizar huelgas de protesta, en particular para ejercer una crítica contra la política económica y social del gobierno. Las organizaciones sindicales deberían tener la posibilidad de recurrir a huelgas de protesta, en particular con miras a*

*ejercer una crítica con respecto a la política económica y social de los gobiernos.*”, y en el punto 531 del mismo documento que se ha venido analizando, indica: **“El derecho de huelga no debería limitarse a los conflictos de trabajo susceptibles de finalizar en un convenio colectivo determinado: los trabajadores y sus organizaciones deben poder manifestar, en caso necesario en un ámbito más amplio, su posible descontento sobre cuestiones económicas y sociales que guarden relación con los intereses de sus miembros.** (Véase Recopilación de 1996, párrafo 484; 300.º informe, caso núm. 1777, párrafo 71 y 320.º informe, caso núm. 1865, párrafo 526.)” (el resaltado no es del original); por lo anterior y teniendo en consideración los alegatos de la representación Sindical en cuanto manifestaron que el proyecto de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, afectaría las condiciones de vida de los trabajadores, y analizando lo indicada por la OIT, en donde faculta la defensa de cuestiones económicas y sociales sin necesidad de limitarse a conflictos de trabajo, concluye esta autoridad que el motivo alegado por la parte Sindical, entraría dentro de la interpretación de intereses económicos, que hace la OIT pues si bien es cierto la libertad sindical no alcanza para huelgas políticas, en el presente caso se está en contra de una política pública, que eventualmente podría causar algún perjuicio en los intereses económicos de las personas trabajadoras, por lo que sí, se encuentra el presente movimiento huelguístico dentro de lo contemplado en el inciso a) del numeral 371 del Código de Trabajo, pues se está ante una defensa por parte de la Unión Sindical y en este caso UPINS, de los intereses económicos y sociales de la clase trabajadora; resultó indispensable citar la normativa internacional pues no se puede pasar por alto lo dicho por el sindicato en cuanto a que, este proyecto busca el congelamiento de aumento de salarios por el costo de vida, reducción de los porcentajes de dedicación exclusiva y carrera profesional, lo cual a todas luces conllevaría una seria afectación a las condiciones de vida de los trabajadores, como se indicó el proyecto de Ley al cual se oponen busca una mayor recaudación mediante más impuestos y recorte del gasto público y mediante los textos citados de la OIT, en aplicación al caso concreto, en donde a pesar de ser una política pública afecta esos intereses económicos de la parte trabajadora, es procedente la aplicación de la normativa nacional, pues el fin que se persigue proteger son los intereses económicos de las personas trabajadoras.

Debe quedar en claro que la aplicación de la norma internacional se hace con apego al numeral 15 del Código de Trabajo: *“Los casos no previstos en este Código, en sus Reglamentos o en sus leyes supletorias o conexas, se resolverán de acuerdo con los principios generales de Derecho de Trabajo, la equidad, la costumbre o el uso locales; y en defecto de éstos se aplicarán, por su orden, las disposiciones contenidas en los Convenios y Recomendaciones adoptados por la Organización Internacional de Trabajo en cuanto no se opongan a las leyes del país, y los principios y leyes de derecho común.”*, además es una obligación del Estado Costarricense, respetar y aplicar aquellos convenios internacionales de los cuales se forma parte, recayendo dicha obligación sobre los Tribunales del país, como administradores de Justicia. La negrita, cursiva y subrayado son del original.

A criterio del juzgador, de conformidad con el artículo 15 del Código de Trabajo resulta procedente recurrir a instrumentos internacionales para determinar la procedencia de las huelgas en contra de políticas públicas, siendo que este tipo de movimientos se encuentra amparado por la doctrina esgrimida por los órganos de control de la OIT debido a que se están defendiendo intereses económicos de los trabajadores, lo cual, a su vez, se encuentra regulado en el artículo 371 del CT. Tómese como ejemplo la huelga realizada por los trabajadores del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 1846-2018, 13:36h, 24/9/2018)<sup>4</sup>.

En igual sentido se dictaron muchas otras resoluciones que avalan la procedencia en Costa Rica de huelgas en contra de políticas públicas. En el caso concreto de la huelga nacional realizada en contra del proyecto de ley No. 20580, los juzgadores concluyeron que era posible ejercitar el derecho de huelga puesto que con dicho proyecto se podría impactar pluses salariales de los funcionarios, como la dedicación exclusiva, la prohibición, o la cesantía, por mencionar algunos, lo que genera un impacto en la esfera económica de las personas trabajadoras. Tómese como ejemplo la huelga realizada por los trabajadores del Instituto Mixto de Ayuda Social (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, Sentencia No. 1576-2018, 15:05h, 27/9/2019)<sup>5</sup>.

#### **b. Sobre la exigencia de requisitos**

Ahora bien, teniendo claro que en Costa Rica se avala la procedencia de las huelgas en contra de políticas públicas, es necesario determinar cuáles son los requisitos que se exigen para que dichos movimientos tengan validez, bien sea que se exijan los mismos requisitos que a las huelgas contractuales, o que se establezcan requisitos diferentes.

---

<sup>4</sup> También ver: Sentencia No. 1887-18 de las 15:53 horas del 27 de setiembre de 2018, Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José y Sentencia No. 39 de las 10:00 horas del 19 de febrero del 2019, Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera.

<sup>5</sup> También ver: Sentencia No. 1549-2018 de las 11:53 horas del 25 de setiembre de 2018, Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera.

i. Exigencia de requisitos aplicables a las huelgas contractuales

El primer supuesto es el que establece que se deben aplicar los mismos requisitos que se encuentran previstos en el ordenamiento jurídico nacional para las huelgas contractuales. En este sentido, se dictó la sentencia que resolvió el proceso de calificación de la huelga realizada por los trabajadores de la CNE (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, Sentencia No. 1549-2018, 11:53h, 25/9/2018):

**2) SOBRE LOS REQUISITOS PARA DECLARAR LA LEGALIDAD DE LA HUELGA:**

Si bien es cierto, quedó demostrado que existe la posibilidad de realizar huelgas políticas cuando trate de intereses económicos y sociales de los trabajadores y si bien es cierto lo anterior no se encuentra regulado expresamente en nuestro ordenamiento, no quiere decir que no se tenga que cumplir con algún procedimiento o condiciones mínimas para la declaratoria de legalidad de este tipo de huelgas. Esto en interpretación del mismo texto de la **“Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical (versión PDF) Sexta edición, 2018”** de la Organización Internacional de Trabajo, cuando indica: *“789. Las condiciones requeridas por la legislación para que la huelga se considere un acto lícito deben ser razonables y, en todo caso, no de tal naturaleza que constituyan una limitación importante a las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales. (Véanse Recopilación de 2006, párrafo 547; 343° informe, Caso núm. 2432, párrafo 1026; 346° informe, Caso núm. 2488, párrafo 1331; 357° informe, Caso núm. 2698, párrafo 225; 359° informe, informe, Caso núm. 2871, párrafo 231.)”* y en concordancia con el artículo 15 y 428 del Código de Trabajo, cuando se indica que ante la inexistencia de normas procesales previstas para un caso o situación concreta se llenará mediante la aplicación analógica de las otras disposiciones de este mismo Código y sus principios, en cuanto resulten compatibles. De tal modo que deben aplicarse y exigirse los requisitos ya establecidos en la Ley N° 9343 (Reforma Procesal Laboral), para la declaratoria de legalidad de una huelga. En el caso concreto quedó establecido que los trabajadores de la CNE se manifestaron de forma pacífica y por al menos tres trabajadores, tal y como establece el artículo 371 del Código de Trabajo. Quedó demostrado que existieron intentos de conciliación o mesas de diálogo en los días 22 de mayo, 8, 22 y 29 de junio y el 9 de julio, entre el Gobierno y las organizaciones sindicales, previo a la convocatoria del movimiento huelguístico, en aras de buscar acuerdos. (Ver Cartas enviadas por el Segundo Vicepresidente del Gobierno, Marvin Rodríguez Cordero a las organizaciones sindicales, visible de imagen 94 a 97 y 101 a 102), interpretado de una forma amplia y conforme al artículo 377 del Código de Trabajo. Sin embargo no quedó demostrado que se cumpliera con el procedimiento para constatar el porcentaje de apoyo mínimo requerido, conforme lo establece el artículo 381 del Código de Trabajo, siendo este un requisito. (...) Este requisito es indispensable toda vez que el legislador lo plasmó de esa forma, incluso al calificar la omisión de este requisito como una práctica laboral desleal.” (El resaltado y la cursiva son del original.)



Por lo que, en ese caso, el juzgador determinó que al realizar una interpretación analógica se deben exigir los mismos requisitos a las huelgas contra políticas públicas que a las huelgas contractuales, siendo que en el movimiento huelguista realizado por los trabajadores de la CNE no se comprobó que se haya cumplido con el procedimiento previsto para constatar el apoyo por parte de los empleados.

ii. Exigencia de requisitos propios según la naturaleza del movimiento huelguista

Mientras que, en otros pronunciamientos judiciales, las autoridades jurisdiccionales concluyeron que en el caso de las huelgas políticas se debe tomar en consideración la naturaleza del movimiento al exigir el cumplimiento de los requisitos, tal como se aprecia de seguido (Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, Sentencia No. 39, 10:00h, 19/2/2019):

Se coincide con el A Quo, atendiendo, además a otros precedentes desarrollados por este y otros tribunales en la materia, en que, según los antecedentes del caso, estamos ante una huelga atípica —no contractual—, por lo que no procede aplicar, con rigor, los requisitos que el Código establece para las huelgas contractuales típicas, lo cual no excluye que deba satisfacer ciertos requerimientos. En esencia, además del carácter pacífico que se debe cumplir, obviamente atendiendo a lo preceptuado en el 61 constitucional, es esperable que se hayan agotado las vías de conciliación previas y se haya contado con el respaldo suficiente para el movimiento.

Siguiendo el razonamiento antes transcrito, otros juzgadores también determinaron que, al ser la huelga en contra de políticas públicas una especie de huelga atípica, no resultan aplicables a cabalidad los requisitos contemplados en los artículos 371, 377 y 381 del CT, pues de exigir el cumplimiento estricto de los mismos se impediría la realización de dichas manifestaciones. Tómese como ejemplo la huelga realizada por los trabajadores de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (Tribunal Laboral de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, Sentencia No. 1093-2018, 10:00h, 18/10/2018). De forma que, de la mano con el numeral 428 del CT, las autoridades jurisdiccionales deben resolver conforme a los principios constitucionales como el de razonabilidad y proporcionalidad lo atinente a los requisitos que deben exigirse. Tómese como ejemplo

la huelga realizada por los trabajadores del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 1954-2018, 15:41h, 4/10/2018)<sup>6</sup>. Otro ejemplo es el pronunciamiento que se cita a continuación (Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 421, 13:00h, 6/11/2018):

Todo esto permite establecer que en Costa Rica pueden realizarse huelgas políticas, en las que participen trabajadores de diferentes sectores de las actividades de producción y de prestación de servicios, contra medidas gubernamentales que puedan afectar sus intereses sociales y económicos, teniendo como contraparte a las autoridades rectoras del Estado.

Tornando a la regulación procedimental para calificar la legalidad de este tipo concreto de huelga, no pueden aplicarse los numerales 371, 374, 377, 381 y 382 del Código de Trabajo, ya que inequívocamente tienen como referente una relación o contrato de trabajo. Dado que, cabe repetir, el derecho a la huelga es fundamental y constitucional, su régimen jurídico está reservado a la ley, o fuente normativa emanada de la Asamblea Legislativa (artículo 19 de la Ley General de Administración Pública), por lo que no pueden aplicarse analógicamente o por identidad de razón, las reglas sustantivas y procesales del Código de Trabajo, sobre requisitos a cumplir para calificar de legal o ilegal un movimiento huelguístico en el ámbito contractual (medida que sí contempla para otros casos de ausencia de norma expresa, el artículo 428 del Código laboral).

Así las cosas, lo que queda es determinar si conforme a principios de razonabilidad y proporcionalidad, la suspensión de labores en el centro de trabajo del Ministerio de Agricultura y Ganadería debe o no ser considerado una huelga legal. Por definición, la huelga en cualquiera de sus en el respectivo centro de trabajo. También debe ser pacífica, ya que si involucra manifestaciones de violencia, coacción, o daños a personas físicas y bienes propiedad del patrono o de terceros, se desnaturaliza su esencia. Debe también haber un apoyo numérico razonable a la suspensión de labores, ya que este derecho, aunque es individual, en el terreno de lo material se ejerce como parte de una colectividad. En ello radica su fuerza (y su eventual efectividad) como medio de presión contra el patrono o contra las autoridades públicas. Por demás, como se consignó supra, en tratándose de una huelga política, debe haber un enfrentamiento o confrontación explícita (no violenta cabe reiterar) entre trabajadores y autoridades gubernamentales o públicas, con poder de decisión sobre asuntos que afectan globalmente, los intereses sociales y económicos de las poblaciones que protesten, por eso se dice que estamos frente a una huelga con connotaciones políticas y sociales en las que las organizaciones de trabajadores protestan por una política tributaria del Estado.

---

<sup>6</sup> Ver también: Sentencia No. 1886 de las 15:32 horas del 27 de setiembre de 2018, Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José.

Ergo, contra lo previsto por los juzgadores que dispusieron que en las huelgas en contra de políticas públicas se deben aplicar por analogía los requisitos previstos por el legislador para las huelgas contractuales, en la cita antes transcrita, así como en otros fallos judiciales, se ha determinado que, al ser el derecho de huelga un derecho fundamental, su regulación jurídica tiene reserva de ley, por lo cual no puede hacerse uso de la analogía para llenar los vacíos normativos que existen. Tómese como ejemplo la huelga realizada por los trabajadores del Ministerio de Educación Pública (Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 2260-2018, 14:51h, 28/11/2018).

### **c. Sobre el agotamiento de la vía conciliatoria**

Una vez abordado el tema de los requisitos que deben exigirse a los movimientos huelguistas que se lleven a cabo en contra de políticas públicas, es necesario determinar si a criterio de los órganos jurisdiccionales del país no es necesario agotar la vía conciliatoria, o si, de existir una exigencia de hacerlo, dicha conciliación debe ser formal o informal.

#### **i. No es necesario agotar la vía conciliatoria por ser una huelga atípica**

A criterio de dos tribunales de apelación, cuando se está frente a un movimiento huelguista cuya razón de ser es luchar en contra de políticas públicas, no es necesario que se realice una especie de conciliación con el propósito de lograr la declaratoria de legalidad del referido movimiento. Lo anterior, debido a que, al tratarse de lo que se catalogó como una huelga atípica, no resulta procedente exigir los requisitos previstos para las huelgas contractuales pues de hacerlo se volvería imposible, por ejemplo, que se produjera el agotamiento de las vías conciliatorias. Tómese como ejemplo la huelga realizada por los trabajadores del Sistema Nacional de Radio y Televisión (Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, Sentencia No. 1144, 11:00h, 30/10/2018)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Ver también: Sentencia No. 421 de las 8:00 horas del 2 de noviembre de 2018, Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera.

ii. Necesidad de realizar una conciliación formal

En el proceso de calificación de la huelga realizada por los trabajadores del SINART, el juzgador de primera instancia determinó lo siguiente (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, Sentencia No. 2040-2018, 14:41h, 1/10/2018):

Con relación al punto b), respecto al agotamiento de alguna de las alternativas procesales de conciliación establecidas, el artículo 618 explica: *“Artículo 618: “Cuando en el lugar de trabajo se produzca una cuestión susceptible de provocar uno de los conflictos colectivos de carácter económico y social a que se refiere el título sexto, los interesados nombrarán entre ellos una delegación de dos a tres miembros que deberán conocer muy bien las causas de inconformidad y estar provistos de poder suficiente para firmar cualquier arreglo...”*. Como segundo requisito, dentro de este asunto tampoco consta algún elemento de prueba que lograra acreditar haber agotado las vías de negociación o conciliación que reglamenta el Artículo en mención; si bien es cierto dentro de este asunto consta que hubieron mesas diálogo y acercamientos de negociación en los días 22 de mayo, 8, 22 y 29 de junio y el 9 de julio, entre el Gobierno y las organizaciones sindicales, lo cierto del caso es que dicha mesa de diálogo no reúne los requerimientos del procedimiento de conciliación regulado, en el tanto se echa de menos la presentación del procedimiento de conciliación en vía judicial o alternativamente ante el Departamento de Relaciones de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se colige de esta manera, que del análisis realizado se permite revelar de forma contundente el incumplimiento de los requisitos normativos, provocando así, la ilegalidad del movimiento. (La cursiva es del original.)

De forma que, para el juzgador de instancia, cuando se presenta un conflicto relativo a políticas públicas, no sólo es necesario que se realice un proceso de conciliación previo, sino que resulta fundamental que el mismo cumpla a cabalidad con lo preceptuado en el Código de Trabajo.

iii. Necesidad de realizar una conciliación informal

Mientras que, contra las tesis antes expuestas, en diversas sentencias las autoridades jurisdiccionales establecieron la obligación de cumplir con el agotamiento de la vía conciliatoria en casos de huelgas en contra de políticas públicas, pero no exigiendo las formalidades previstas en el Código de Trabajo, sino más bien tomando en consideración la naturaleza del movimiento huelguista. Ejemplo de ello se encuentra en las siguientes líneas, en relación con la huelga realizada por los trabajadores del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (Juzgado de

Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 1846-2018, 13:36h, 24/9/2018)<sup>8</sup>:

(...) es decir, que **por estar ante una huelga atípica, y al ser en contra de una política pública del Gobierno, no se trata de un conflicto originado en el centro de trabajo propiamente y no se puede llevar a cabo específicamente, el proceso del conflicto colectivo de carácter económico social que se encuentra regulado en nuestro Código Laboral, no obstante, eso no libera a la partes de tener que cumplir con el requisito como ya se indicó, debiendo de ajustarlo precisamente a la realidad que se vive en este tipo de huelgas.** Requisito que considera la suscrita juzgadora de que efectivamente cumplió la representación sindical, por cuanto esto se desprende de la prueba documental aportada al expediente el 17/09/2018 a las 15:18:01 horas, donde se puede observar una carta realizada por el Segundo Viceministro de la República, el Lic. Marvin Rodríguez Cordero, donde al inicio de la carta indica que desean continuar con el proceso de diálogo iniciado el 22 de mayo del presente año y que continuó durante los días de 8, 22 y 29 de junio y el 9 de julio, es decir, que ambas partes designaron una delegación que les representara en las reuniones y conversaciones que tuvieron precisamente en un intento de llegar a una conciliación entre el Gobierno y los sindicatos, donde se expusieron los argumentos de ambas partes y se escucharon propuestas, dándose todo esto de manera previa al movimiento huelguístico nacional que inicia el 10 de septiembre pasado, el cual precisamente se debe a que como todo el país sabe, por ser un hecho público y notorio, no llegaron a ningún acuerdo en dichas reuniones, teniendo por agotado así, la vía de la conciliación previa precisamente al darse ese proceso homólogo al del artículo 618 de nuestro Código Laboral. (La negrita fue suplida.)

Así las cosas, para otra parte de las autoridades jurisdiccionales, las conciliaciones en este tipo de casos son ad hoc, por lo que no es necesario seguir lo dispuesto en el Código de Trabajo respecto al procedimiento conciliatorio.

#### **4.5. Sobre la huelga de autoservicio o “self service”**

No puede obviarse el hecho de que la autoridad jurisdiccional que llevó a cabo el proceso de calificación de la huelga de los empleados de la Municipalidad de Santa Ana determinó que lo estipulado por el nume-

---

<sup>8</sup> Ver también: Sentencia No. 1552-2018 de las 15:16 horas del 25 de setiembre de 2018 del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera; Sentencia No. 1887-18 de las 15:53 horas del 27 de setiembre de 2018, Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José.

ral 377 del CT es de acatamiento obligatorio (Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, Sentencia No. 1552-2018, 15:16h, 25/9/2018):

En ese mismo orden de ideas, en cuanto a lo indicado por el Alcalde Municipal, en su escrito de fecha 13 de setiembre del año 2018, donde manifiesta que la participación de algunos trabajadores ha sido irregular, que no hay una organización concreta y cada trabajador participa del movimiento a su antojo, en ese sentido, la forma en que debe ejecutarse la huelga, el numeral 378 del Código de Trabajo, señala: “La huelga cualquiera que sea su modalidad, sea la que se convoque uno o mas sindicatos o, en su caso, una coalición de personas trabajadoras, podrá ejecutarse intermitente, de manera gradual o de forma escalonada. En estos casos, los días y las horas de suspensiones, así como la modalidad de la huelga, deben ser comunicados, por escrito, a la parte empleadora previamente a su inicio, directamente o por medio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.” Si bien es cierto, la norma no menciona en el numeral 377 del Código de Trabajo que sea este un requisito, no obstante, esta juzgadora considera que si constituye un elemento de cumplimiento obligatorio que deben cumplir los huelguistas, y que en el caso bajo estudio esa comunicación también se echa de menos.

Claramente esta sentencia no toma nota de lo dispuesto por el artículo 378 del Código de Trabajo, que señala: “*La huelga, cualquiera que sea su modalidad, sea que la convoque uno o más sindicatos o, en su caso, una coalición de personas trabajadoras, podrá ejecutarse intermitentemente, de manera gradual o de forma escalonada*”. Al respecto, dentro de las calificaciones sobre modalidades de huelgas más comúnmente utilizadas, tanto autores como Palomeque y Álvarez (2009) o Ermida Uriarte (1999), han elaborado listados no taxativos de diversas modalidades de huelga. En ellos se incluye, por ejemplo, la denominada huelga de “autoservicio (self-service)”, en la que se suspende el trabajo, pero cada persona trabajadora decide libremente cuando suspende el trabajo y cuando no sin ninguna formalidad. La Reforma Procesal Laboral costarricense admite cualquier tipo de modalidad, lo que sin duda incluye este tipo de huelga, todo lo cual queda a discreción del colectivo laboral en huelga.

#### **4.6. Consecuencias de la declaratoria de ilegalidad de un movimiento huelguista**

Después de haber analizado todo lo anterior, resulta procedente determinar las consecuencias que se producen cuando se dicta un fallo que declara la ilegalidad de la huelga. Tómese como ejemplo la huelga

realizada por los trabajadores de la Caja Costarricense de Seguro Social (Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sentencia No. 1046, 09:20h, 8/10/2018)<sup>9</sup> :

III.- La antigua versión del canon 377 del Código de Trabajo disponía *“La huelga ilegal termina, sin responsabilidad para el patrono, con los contratos de trabajo celebrados por los huelguistas; quedan a salvo las sanciones de orden represivo que en contra de éstos lleguen a declarar los Tribunales Comunes.”* La utilidad del proceso de calificación de huelga para el empresario es que los trabajadores retomen sus puestos de trabajo, por lo cual una vez que los funcionarios hayan depuesto su movimiento, no tiene propósito seguir con la calificación respectiva, ya que por un lado las labores han sido restablecidas y por el otro, materialmente el patrono no podría imponer la sanción de terminación de contratado de trabajo o rebajos de salarios de forma retroactiva, tal como lo dispuso la Sala Constitucional en su voto 2011-10832 cuando dijo: *“la terminación de los contratos de trabajo es a partir de la declaratoria de ilegalidad de la huelga y, en consecuencia, los trabajadores que participaron en el movimiento huelguístico antes de esa declaratoria no pueden ser despedidos, rebajados sus salarios ni sancionados de forma alguna por la mera participación en la huelga, pues constituye una limitación desproporcionada e irrazonable al ejercicio de un derecho fundamental, lo que afecta su contenido esencial.”* Así las cosas, efectivamente carece de interés seguir con la tramitación del asunto. Por la forma en que se resuelve a nada conduce dilucidar el vicio de falta de fundamentación que se arguye en el recurso. (La cursiva es del original.)

Así las cosas, una vez que se produce la declaratoria de ilegalidad de la huelga, el patrono cobra la facultad de rebajar salarios a futuro o de dar por concluida la relación laboral sin que se le endilgue responsabilidad cuando el trabajador no se reintegre en el tiempo estipulado. En otras palabras, no es posible que se castigue al trabajador de forma retroactiva por haber ejercido su derecho de huelga, por lo que los castigos sólo proceden a partir de la declaratoria de ilegalidad del movimiento.

---

<sup>9</sup> Ver también: Sentencia No. 1144 de las 11:00 horas del 30 de octubre de 2018, Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda; Sentencia No. 1093-2018 de las 10:00 horas del 18 de octubre de 2018, Tribunal Laboral de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera; y Sentencia de las 09:36 horas del 1 de octubre de 2018, Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera.

#### **4.7. Aplicabilidad de la doctrina de los órganos de la OIT en Costa Rica**

Un último tema al que se desea hacer referencia es el relativo a la aplicabilidad de la doctrina esgrimida por los órganos de la OIT en el país. En este sentido, debe considerarse, en primer lugar, que, si bien los tratados internacionales suscritos por Costa Rica son vinculantes, como lo son, por ejemplo, los convenios promulgados por la OIT, no ocurre lo mismo con los pronunciamientos que realizan los órganos de control de dicha organización.

Sin embargo, tal como lo menciona el Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera (Sentencia No. 39 de las 10:00h, 19/2/2019), en relación con la huelga realizada por los trabajadores del Ministerio de Educación Pública, la doctrina de los órganos de la OIT sí puede ser utilizada en el país:

Tal y como se aprecia, existe un sector de la doctrina y jurisdicción, que admite la existencia de la huelga contra políticas económico sociales al amparo del concepto de huelga desarrollado con base en el Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo. Este Tribunal comparte dicho criterio a partir de las siguientes precisiones. En relación con el carácter vinculante de los pronunciamientos de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo, si bien se participa la opinión de que los mismos no tienen carácter imperativo, si coadyuvan la interpretación del derecho interno, a partir de que orientan y sirven de guía a los operadores jurídicos sobre los alcances de los institutos jurídicos en discusión. En lo que atañe al peso específico de dichos criterios que la representación del Estado parece intentar descalificar, debe indicarse que la misma Sala Constitucional en el voto 10832 de las catorce horas y treinta minutos del doce de agosto del dos mil once, establece que: "... *El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha adoptado determinados criterios respecto al derecho de huelga, en función de las quejas que se ha presentado. Y la Comisión de Expertos, del mismo organismo, ha desarrollado lo que ha llamado una auténtica "jurisprudencia" en la materia...*" (La cursiva es del original.)

Puede concluirse que, en el país, si bien los criterios dictados por los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo, como lo es, por citar un ejemplo, el Comité de Libertad Sindical, no son vinculantes, los mismos sí pueden ser utilizados como encausamiento de la interpretación de las normas de derecho interno. Ergo, la utilización por parte de las autoridades jurisdiccional de pronunciamientos realizados por los referidos órganos es válida y, por tanto, tiene asidero jurídico.



## **5. REACCIÓN POSTERIOR A LA EMISIÓN DE LA REFORMA PROCESAL LABORAL Y A LAS PRIMERAS RESOLUCIONES JUDICIALES EMITIDAS A PARTIR DE LA MISMA**

En reacción a la aplicación de la Reforma Procesal Laboral en materia de huelga, se han presentado al menos dos proyectos de ley que pretenden revertir parte de las regulaciones que en materia de huelga se establecieron, en abierta contradicción con el convenio 87 de la OIT y la doctrina de sus órganos de control. En lo fundamental, estos proyectos de ley incluyen normas con problemas graves para el ejercicio de la libertad sindical en general y en particular del derecho de huelga:

- Limitaciones y prohibiciones para el ejercicio de la huelga más allá de lo permitido por los convenios y la doctrina de órganos de control de la OIT: incluye servicios que claramente no son servicios esenciales como tales, prohibiendo la huelga en el sector educación, en el transporte, en aeropuertos, en el suministro de combustible y otros similares.
- Establece sanciones contra sindicatos incluida la pena de muerte (disolución del sindicato), en caso de realizar manifestaciones que bloqueen la vía pública.
- Finalmente, deslegitiman la acción colectiva en contra políticas públicas.

## **6. ANÁLISIS CRÍTICO A MODO DE CONCLUSIÓN**

A modo de conclusión, se tiene que en Costa Rica antes de la emisión de la Reforma Procesal Laboral existía un discurso histórico-jurídico que se caracterizaba por prohibir el ejercicio del derecho de huelga como regla general. Sin embargo, con el pasar de los años se comenzó a dar una mayor apertura al respecto, lo cual ha alcanzado su punto máximo, por decirlo de alguna forma, una vez que entró a regir la Reforma Procesal Laboral.

Ahora bien, en Costa Rica se cuenta con la ventaja de que el tránsito referente a la regulación del derecho de huelga se hizo tomando como base muchos de los parámetros establecidos por los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo, sobre todo, del Comité

de Libertad Sindical. Un ejemplo de eso se encuentra en el hecho de que la línea jurisprudencial imperante en la actualidad dispone la procedencia de la realización de huelgas en contra de políticas públicas debido a que se realiza una interpretación de la normativa nacional a la luz de los criterios de los referidos órganos de control.

Otro tema sobre el que existía mucha incertidumbre respecto a la forma de resolución de los conflictos por parte de los juzgadores fue regulado de forma expresa por la Reforma Procesal Laboral, como lo es lo relativo a la posibilidad de aplicar rebajos salariales. Así las cosas, con la vigencia de la mencionada reforma, en Costa Rica prevalece el criterio que había sido esgrimido con anterioridad por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, por lo que existe una imposibilidad de aplicar retroactivamente rebajos salariales, de llevar a cabo despidos sin responsabilidad patronal o de interponer cualquier otro tipo de consecuencia negativa en contra del trabajador que se encontraba ejercitando su derecho de huelga; por lo que dichos castigos sólo son permitidos una vez que fue declarada la ilegalidad del movimiento huelguista.

No obstante, en la actualidad persisten problemas en el país que han sido zanjados de forma clara por los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo. Esto sucede, por mencionar un ejemplo, con lo que respecta a la definición de los servicios esenciales que tienen prohibido ejercitar el derecho de huelga debido a que su interrupción puede generar una afectación grave a la vida, la salud o la seguridad de una parte o de toda la población.

En el mismo sentido, no puede obviarse que en el país subsisten normas cuyas regulaciones se contraponen directamente con lo preceptuado por el Convenio No. 87 de la Organización Internacional del Trabajo, así como lo dispuesto por los criterios esgrimidos por sus órganos de control. Esto se aprecia en las resoluciones de procesos de calificación de huelgas en los que se consideró como servicios esenciales aquellos que generan un impacto negativo en la economía del país, los vinculados con la carga y descarga en los puertos, el suministro de combustible, la recolección de desechos, entre otros.

De modo que al no existir en el país la categoría de “servicios trascendentales” a los que pueda imponérsele la obligación de prestar servicios mínimos en el supuesto de que sus trabajadores hayan decidido ejercer el derecho de huelga, se ha tendido a incluir dentro de la categoría de

servicios esenciales ciertos servicios que no se subsumen en la definición de los mismos. Por lo que, al generarse ese error de clasificación, se produce una privación de ejercicio del derecho de huelga a colectivos laborales que con certeza tienen un verdadero derecho de ejercer ese tipo de medida de presión.

En otras palabras, en Costa Rica se ha producido una línea jurisprudencial que declara la ilegalidad de un movimiento huelguista en atención a criterios meramente subjetivos, es decir, en función de los fines de la entidad pública previstos por la ley, y no atendiendo a criterios objetivos vinculados con la posibilidad de que se ejerza el derecho de huelga siempre que se compruebe que existen los trabajadores estrictamente necesarios para impedir la amenaza de la vida, la salud o la seguridad de las personas.

Por otra parte, del estudio jurisprudencial realizado, se puede concluir que hay ciertos temas sobre los que no existe todavía una verdadera claridad. Así, se tiene que en la mayoría de los casos analizados se prevé la posibilidad de llevar a cabo movimientos huelguistas en contra de políticas públicas; sin embargo, no existe uniformidad sobre el tipo de requisitos que se deben seguir para lograr una declaratoria de legalidad de los mismos. Por lo que para algunos juzgadores a ese tipo de huelgas se le deben exigir los mismos requisitos previstos por el legislador para las huelgas contractuales, mientras que para otros no tiene sentido obligar a cumplir los referidos requisitos porque de hacerlo se desnaturalizaría el movimiento huelguista.

Asimismo, existen pronunciamientos jurisdiccionales contradictorios sobre el tema del agotamiento de la vía conciliatoria cuando se desarrollan huelgas en contra de políticas públicas. De modo que, mientras para ciertos juzgadores no es necesario cumplir con dicho requisito, para otros se tiene que cumplir con el mismo, siendo que también hay discrepancia sobre si el referido procedimiento debe cumplirse mediante el procedimiento previsto en el Código de Trabajo o si se trata de un procedimiento conciliatoria ad hoc.

Finalmente, dos secciones del Tribunal de Apelaciones han decidido fabricar (¿legislar?) un nuevo requisito para determinar la legalidad o ilegalidad de la huelga. A su juicio, el objetivo de la huelga contra políticas públicas no es el propio de un medio de presión, sino de un medio de comunicar su descontento, por lo que una vez lograda esa comuni-

cación, la huelga pierde sentido y por lo tanto su continuación deviene en ilegal. Claramente este requisito no existe en el ordenamiento jurídico costarricense, siendo que, por el contrario, el mismo crea una importante inseguridad y coloca al juez en un rol de juzgador de las estrategias sindicales y de definidor de los objetivos que deben o pueden buscar las personas trabajadoras por medio del ejercicio de la huelga.

A partir de todo lo anterior, puede concluirse que en Costa Rica, al igual que en muchos otros países, se ha dado un tránsito del modelo de representación laboral, pasando de un modelo antisindical y excluyente, a uno en el que, si bien se mantienen dichas características, se ha logrado introducir mecanismos de disciplinamiento y control sindical que no dependen de la voluntad del gobierno de turno, como había estado sucediendo históricamente.

No obstante, el modelo de representación colectivo histórico en Costa Rica, ha sido uno excluyente y antisindical, por lo que a todo avance normativo y/o jurisprudencial en la tutela de la libertad sindical y del derecho de huelga ha seguido una reacción conservadora que revierte, limita o desaplica esos avances. Está por verse si dicha reacción conservadora se producirá una vez más, y de ser así, cuál será su alcance.

## 7. REFERENCIAS

- Castro Méndez, M. (2014) Arreglos directos y comités permanentes de trabajadores desde la perspectiva de la libertad sindical en Costa Rica. *Revista de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica* (11).
- \_\_\_\_\_. (2017) *La Reforma Procesal Laboral de Costa Rica. Guía para los trabajadores y las trabajadoras*. OIT.
- \_\_\_\_\_. (2019a) *Revista Derecho de las Relaciones Laborales*. Editorial Lefevre (en prensa)
- \_\_\_\_\_. (2019b) *Revista de Derecho Laboral Actualidad*. Editorial Rubinzal (en prensa).
- Código de Trabajo de Costa Rica, del 27 de agosto de 1943.
- Ermida Uriarte, O. (1999) *La flexibilización de la huelga*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Palomeque López, M.C., y Álvarez de la Rosa, M. (2009). *Derecho del Trabajo* (Decimoséptima edición ed.). Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Reglamento al artículo 375 del Código de Trabajo N° 38767-MP-MTSS-MJP, del 18 de diciembre de 2014.

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, No. 2011-010832 de las 14:30 horas del 12 de agosto del 2011.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, No. 1998-1317 de las 10:12 horas del 27 de febrero de 1998.
- Sentencia de las 09:36 horas del 1 de octubre de 2018, Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera.
- Sentencia No. 39 de las 10:00 horas del 19 de febrero del 2019, Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera.
- Sentencia No. 294-2018 de las 13:48 horas del 8 de octubre de 2018, Juzgado civil y Trabajo del III Circuito Judicial de Alajuela.
- Sentencia No. 411 de las 13:00 horas del 19 de octubre de 2018, Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera.
- Sentencia No. 421 de las 8:00 horas del 2 de noviembre de 2018, Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera.
- Sentencia No. 1071 de las 08:10 horas del 12 de octubre de 2018, Tribunal de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera.
- Sentencia No. 1093-2018 de las 10:00 horas del 18 de octubre de 2018, Tribunal Laboral de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera.
- Sentencia No. 1094-2018 de las 10:05 horas del 18 de octubre de 2018, Tribunal de Apelación de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera.
- Sentencia No. 1097 de las 10:20 horas del 12 de octubre de 2018, Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda.
- Sentencia No. 1144 de las 11:00 horas del 30 de octubre de 2018, Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda.
- Sentencia No. 1278 de las 14:00 horas del 3 de diciembre de 2018, Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda.
- Sentencia No. 1418 de las 11:12 horas del 9 de julio de 2018 dictada por el Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José.
- Sentencia No. 1549-2018 de las 11:53 horas del 25 de setiembre de 2018, Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera.
- Sentencia No. 1552-2018 de las 15:16 horas del 25 de setiembre de 2018 del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera.
- Sentencia No. 1576-2018 de las 15:05 horas del 27 de setiembre de 2019, Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera.
- Sentencia No. 1846-2018 de las 13:36 horas del 24 de setiembre de 2018 por el Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José.
- Sentencia No. 1886 de las 15:32 horas del 27 de setiembre de 2018, Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José.
- Sentencia No. 1887-18 de las 15:53 horas del 27 de setiembre de 2018, Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José.
- Sentencia No. 1954-2018 de las 15:41 horas del 4 de octubre de 2018, Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José.
- Sentencia No. 1980 de las 17:04 horas del 21 de setiembre de 2018, Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda.

Sentencia No. 2001-2018 de las 11:04 horas del 26 de setiembre de 2018, Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José.

Sentencia No. 2018-292 de las 10:54 horas del 30 de noviembre de 2018, Tribunal de Apelación Civil y Trabajo de Cartago.

Sentencia No. 2018-1980 de las 10:25 horas del 9 de octubre de 2018, Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José.

Sentencia No. 2040-2018 de las 14:41 horas del 1 de octubre de 2018, Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda.

Sentencia No. 2092-2018 de las 16:19 horas del 8 de octubre de 2018, Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda.

Sentencia No. 2260-2018 de las 14:51 horas del 28 de noviembre de 2018, Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José.