

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE LAS AMÉRICAS

ESCUELA DE DERECHO

***EJERCICIO DEL DERECHO A HUELGA EN EL SECTOR
PÚBLICO EN EL MARCO DE LA ACTUACIÓN DEL ESTADO EN
MATERIA DE REGULACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL
PERIODO 2018 A 2022***

MODALIDAD DE TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIATURA EN DERECHO

JAFET SOLANO CHINCHILLA

TUTOR: JAVIER PADILLA GUEVARA

SEDE ARANJUEZ

ENERO 2023

FICHA BIBLIOGRÁFICA

Solano, J. *“Ejercicio del derecho a huelga en el sector público en el marco de la actuación del Estado en materia de regulación administrativa en el periodo 2018 a 2022”*.

Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Universidad Internacional de las Américas. San José, Costa Rica 2023.

Lista de Acrónimos

OIT	Organización Internacional del Trabajo
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
MEP	Ministerio de Educación Pública
UCR	Universidad de Costa Rica
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos

Resumen

Costa Rica ha sufrido cambios importantes en la regulación de la huelga pública en los últimos años. En ese sentido, la huelga general del año 2018 llevó al Estado a crear proyectos de ley como el número 21.049, que modificó las normas de la huelga como no lo había hecho en décadas, lo que preocupó a muchos sindicatos que criticaban los cambios en contra de la libertad sindical. Por otro lado, algunos diputados condenaban las acciones de varias protestas que terminaron limitando los derechos fundamentales a una gran área de la población.

El proyecto citado terminaría convirtiéndose en la ley número 9808, que regula el derecho a huelga en la actualidad y que, en parte, su mayor funcionalidad está en la administración pública. Por ejemplo, la limitación de este derecho a los servicios esenciales que es una base importante en un país que vela por los derechos fundamentales de los ciudadanos, pero que aun así trata de cuidar los derechos individuales del trabajador.

Sumado a lo anterior, para una parte de la comunidad trabajadora y también de los grupos sindicales, los proyectos sobre las huelgas de los últimos años y la pandemia por el Covid-19, han limitado en gran manera un derecho tan importante como ese. Por lo tanto, estos grupos han visto un límite para proteger sus intereses, que resumen como un retroceso. Aunque también para otros fuera del sector sindical, es solo una forma en la que los trabajadores tengan claridad del proceso para exigir sus intereses, en la que la última opción es la huelga y que por su disminución, pueda ser regulada para no afectar a la ciudadanía.

Tabla de Contenido

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN	10
Antecedentes.....	12
Internacionales:.....	12
Nacionales:.....	23
Objetivos.....	30
Objetivo general.....	30
Objetivos específicos.....	30
Justificación.....	30
Proyecciones.....	32
Alcances.....	32
Limitaciones.....	33
CAPÍTULO II: MARCO TEORICO	33
Titulo I. Aspectos básicos del derecho laboral.....	33
Sección I. Desarrollo del derecho laboral público.....	33
Sección II. Principios y teorías del derecho laboral.....	35
Sección III. Tratados laborales internacionales.....	37
Título II. Derecho a huelga.....	39
Sección I. El derecho a huelga.....	39
Sección II. Requisitos para el derecho a huelga.....	40
Sección III. Jurisprudencia del tribunal de trabajo sobre la huelga pública.....	42
Título III. Derecho público.....	43
Sección I. el Derecho público.....	43
Sección II. La Jurisprudencia de la sala constitucional sobre la huelga pública.....	44
Sección III. Marco jurídico de la huelga publica en Latinoamérica.....	45
Título VI. regulación administrativa frente a derecho a huelga.....	46
Sección I. El derecho administrativo.....	46
Sección II. Los servicios esenciales de la administración pública.....	48
Sección III. la ley 9808 frente a la huelga publica actual.....	49
CAPÍTULO III: MARCO METODOLOGICO	50
Enfoque de la investigación.....	50
Diseño Metodológico.....	50
Tabla operacional de las variables.....	53

Técnicas e instrumentos	55
Técnicas de la investigación	57
Comparación estadística, derecho comparado.....	57
Revisión documental.....	58
Entrevista	58
Observación	59
Instrumentos de la Investigación.....	59
Tabla comparativa.....	60
Matriz de análisis	60
Cuestionario	61
Hoja de cotejo	61
Sujetos, Fuentes de Información y muestra.....	62
Sujetos	62
Fuentes de información.....	63
Fuentes primaria	64
Fuentes secundarias	65
Muestra	66
Recopilación y Análisis de Información	67
Recopilación de información	67
Análisis de Información	67
CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	68
Análisis de resultados de variables objetivo 1	68
los factores del ejercicio del derecho a huelga en el sector público.....	68
Historia de la huelga en Costa Rica	68
Importancia de la huelga	71
La reforma procesal laboral y la huelga	73
Actualidad de la huelga.....	77
La reforma fiscal.....	77
Proyecto de ley 21049.....	81
Criterios:	84
Sesiones referentes a este proyecto	87
Proyecto de ley 21097.....	94
Los principios de la huelga de la OIT	99
Convenios con Costa Rica:	104
Análisis de resultados de variables objetivo 2.....	105

Factores jurídicos y nuevas tendencias del ejercicio del derecho a huelga actual	105
Ley 9808 y sus cambios en el proceso de huelga	106
Expediente 21-005712-0007-CO	111
Huelga y pandemia	116
Teletrabajo	121
La huelga en las leyes laborales latinoamericanas	124
Análisis de resultados de variables objetivo 3	128
Critica a la regulación administrativa frente al derecho a huelga pública.....	128
Critica a la antigua regulación.....	128
Critica a la nueva regulación.....	131
Huelga atípica	133
La huelga y el derecho a los servicios públicos: colisión de derechos	138
Huelga en los servicios esenciales	144
Prohibición de la huelga política	146
La Corte Interamericana de Derechos Humanos	147
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	149
Conclusiones:.....	149
Recomendaciones:	158
Referencias:.....	164
Artículos	164
Páginas web	167
Libros:.....	167
Normativa:	169
Tesis:.....	169
Apéndices.....	172
Apéndice A	172
Apéndice B	178
Apéndice C	178

CAPÍTULO I: INTRODUCCIÓN

En la actualidad la administración pública ha tratado de regular el derecho a la huelga de forma directa e indirecta, emitiendo decretos y leyes. Además, el sistema de salud ha aportado a que este acto sea menor en Costa Rica y es por esos motivos que en estos tiempos se han provocado limitaciones claras para ejercer el derecho a huelga en un Estado con problemas que deben ser analizados por todo el pueblo y en este caso, de los empleados públicos, que son la base para cuidar los derechos de todos los costarricenses.

Al estar la economía a la baja incluso antes de que ocurriera la pandemia de los últimos años, el país ha sufrido cambios que afectan en general, no solo al pueblo que se puede rebelar, sino también a los que no. En esto el sistema económico y sus cambios en las bases fiscales siempre van a ser un problema que incide de una manera general y que lo expresan instituciones públicas, como lo son los sectores de salud o de educación que tienden a presionar constantemente.

También en partes de la esfera pública existen limitantes frente a decisiones que van más allá de ellos. Debido a esto en los servicios esenciales no es permitido atacar algo que va más allá de sus trabajos pero que en si les afecta, pues muchos de los entes públicos son como redes que dependen de otras redes para sostenerse. Y en verdad los servicios esenciales pueden perder efectividad y esto mismo limita el derecho de los ciudadanos que se intenta cuidar.

La libertad sindical abre puertas también a desproteger áreas importantes de la función pública, ya que lo que en un principio es un derecho, también puede limitar otros, y es que, en mucha normativa, cuando se cambia algo beneficia a unos, pero desprotege a otros. Así como puede beneficiar a los trabajadores, a la vez puede limitar a la sociedad.

Adicionalmente, la pandemia creó un silencio prolongado debido a las normas de salud que beneficiaron al pueblo frente a un gran virus, pero que no visibilizaron hechos que estuvieron pasando fuera de ese derecho. Esto porque no se definía bien que ocurría en el Estado y fue una afectación que duró dos años en el mundo y, por ende, debía ser atendida primero.

Como resultado de lo descrito, hay un probable desinterés y limitación de las huelgas frente a leyes controversiales. Se tiende a provocar repudio en sectores fuera de los sindicatos públicos, más que todo en el área social y la cantidad de personas que se interesan en lo que pase con las decisiones jurídicas en Costa Rica es cada día menor. De igual forma, se tienen comentarios negativos de las personas que sufren las consecuencias de una huelga. Para citar ejemplos, el caso de quien no recibe un servicio público a tiempo o como a quien llega tarde a su casa temprano por las multitudes o bloqueos.

Desde el dos mil veinte, como ya se aclaró y producto de la pandemia, se crearon políticas públicas que impidieron la expansión del virus de una forma efectiva, pero al mismo tiempo limitaron los derechos a las protestas y aglomeraciones, siendo buscadas solamente por las personas que se oponían a estas medidas de salud, no así por los que peleaban otros derechos.

Y es que las partes esenciales en un gobierno con dificultades, no han sido solo los sectores de salud o de seguridad, pues los paros afectan a toda la población si es que nunca se llega a una solución. Las tardías acciones en los últimos años, como se puede ver en el área educativa, provocan un desmejoramiento en la materia que afecta. Es por esa razón, que se han tratado de limitar los días cuando ocurren estos casos, aunque provoca una indefensión pues solo se tendría que esperar esa cantidad de días y seguir como estaban.

En el anterior mandato, muchas huelgas dieron pie a querer restringir aún más el derecho del funcionario de los servicios esenciales, aunque la ley trata de dar una solución, ¿puede ser igual de fuerte que una huelga de los sindicatos públicos o de la sociedad costarricense?

Como se puede evidenciar, la cantidad de protestas ha disminuido en comparación a lo que era hace algunos años, lo que revela la poca efectividad que muchas veces han tenido y los frenos jurídicos y sociales que han pasado los ciudadanos, mientras diferentes entidades van perdiendo su fuerza y sufren de problemas. Al respecto, esta tesis procura responder la pregunta:

¿Qué factores determinan el ejercicio del derecho a huelga en el sector público en el marco de la actuación del Estado en materia de regulación administrativa en el periodo 2018 a 2022?

Antecedentes

Internacionales:

Antecedente 1: El primer trabajo fue realizado por Lola Morillo (2020), quien elaboró un informe denominado “Las huelgas durante la pandemia” para la Secretaria]Confederal de Acción Sindical y Empleo de CCOO en España. En esta investigación se trata de demostrar la relación entre la huelga y el Covid-19, hallándose en uno de los países más afectados por esta crisis de salud y que llevó a limitar los derechos aún más que en Costa Rica, con reglas más estrictas pero que, aun así, promovieron conflictos antes los cuales la huelga era la mejor salida, repasando las convocadas en todo un año.

La autora Morillo (2020), llegó a la conclusión que los conflictos se habían reducido considerablemente durante la pandemia, pues en el estado de alarma se cambiaron perspectivas y economías, llegando a determinar que uno de los sectores que más participaron en huelgas pertenecían a las actividades sanitarias. Asimismo, que lógicamente huelguistas en áreas de poco

trabajo como el transporte habían disminuido. Del mismo modo, a raíz de este virus también habían crecido las huelgas en otros sectores que se vieron afectados de manera exagerada por la falta de trabajo y los despidos que se dieron por la crisis económica que se vivía y que dejó consecuencias.

Los sindicatos notaron la dificultad de realizar una huelga, pues era castigada por el código penal y desprestigiada por la sociedad. Eso limitaba la libertad sindical ya que se penalizaba a quienes coaccionaran a otras personas para realizar una huelga. Y es que claramente en España las huelgas son mucho más numerosas que en Costa Rica, por lo cual están más reguladas, incluso con estadísticas generales y específicas.

El trabajo mencionado es fundamental y se relaciona a la tesis propuesta, porque muestra estadísticas de un país frente a la pandemia y lo que le ha afectado la huelga, siendo que perdió casi la mitad de la actividad de huelguista. Esa situación se puede comparar a lo ocurrido en un país pequeño, pero igualmente democrático como Costa Rica, pues es un problema mundial. Las reglas sobre la salud fueron similares para todos los países y se tuvieron huelgas relacionadas a la pandemia y cosa que no ocurría fuera de este escenario. Es decir, que las leyes no fueron criticadas y que la mayoría de motivaciones eran estrictamente laborales.

En conclusión, este informe cuenta con estadísticas importantes que reflejan lo que pasó en todos los países que sufrieron el Covid-19, lo que influyó en todas las huelgas y de hecho en miles de ámbitos más, alargándose por dos años. Es por esa razón, que para esta tesis que se propone es fundamental tratar acerca de ese momento, porque fue cuando la acción de agruparse era limitada y los objetivos para hacerlo eran diferentes a los que hoy en día se pueden establecer, lo que obviamente provocó en ese tiempo que no se pudieran atacar medidas tomadas por los gobiernos.

Antecedente 2: El segundo trabajo fue escrito por Ricardo Julio Ortega Cordero (2019), quien propuso su tesis de investigación titulada “La necesidad de modernizar el derecho de huelga en el Perú”, para la Pontificia Universidad Católica del Perú. En esta se habla de la necesidad de actualizar el derecho a huelga flexibilizando las modalidades, ya que existen trabajos fuera de la empresa tradicional, en los que no siempre es necesario la paralización de las obras y no siempre es efectiva como medio de presión. En esta investigación se busca entonces analizar la efectividad de la huelga conforme se encuentra regulada y se plantea la posibilidad de un método más dinámico, tratando de pensar en metodologías más claras para la época en la que se vive y propone cambiar la forma en la que se ejerce ese derecho en Perú.

En esta tesis se llega a la conclusión que el derecho a huelga ha sufrido muchos cambios conforme pasa el tiempo, porque los trabajadores van abriendo más y más los límites. Es ahí cuando propone medios más efectivos que solo la suspensión de labores, pues esta afecta a toda la población. Además critica los límites que le han dado a este derecho, que ha envejecido mal, siendo que en muchos casos los trabajos no dependen tanto de un trabajador físico. Por eso es importante actualizarlo, tratando de buscar siempre una propuesta de presión efectiva que pueda hacer que el empleador se gire a negociar.

El autor Ortega (2019) deja dos medios diferentes a los que han sido las huelgas clásicas. Entre ellas, las huelgas atípicas que no son jurídicas y las segundas que son las manifestaciones de libertad de acción sindical, un movimiento del que puede ser partícipe toda la sociedad. Eso gracias a que con las tecnologías actuales existen nuevas formas de comunicación por fuera de lo que son los canales nacionales, así como los periódicos físicos. Por estos se puede criticar la gestión institucional, pero en ese país este tipo de presión lo está debidamente estimada, aunque tiene la misma función de la huelga clásica.

Este trabajo mencionado, tiene relación con la tesis que se propone, porque se trata de un país con leyes parecida a las de Costa Rica y con cambios similares sobre el derecho a huelga. De igual modo, se puede comparar y aportar algo al derecho que existe, siendo que como se concluye en esa tesis, existe un concepto de huelga simple conforme a su variedad, lo que podrá ayudar a dar una solución, buscando una alternativa pacífica, pero eficaz que beneficie a los trabajadores públicos, tratando de que no dejen sus funciones al buscar salidas claras frente a la oposición de un Estado.

Un ejemplo de esto menciona Ortega (2019) cuando dice:

La presente investigación propone la adopción de un modelo dinámico de huelga, que se circunscriba al modelo laboral ya recogido en la legislación nacional; el mismo que permita a los trabajadores decidir la forma y magnitud de la medida de lucha, pudiendo decidir la modalidad de huelga a utilizar, considerando como ejercicio válido del mencionado derecho todas aquellas acciones que los trabajadores califiquen de esta manera. (pág. 106)

A modo de conclusión, cabe decir que es relevante porque pone en duda la huelga que ha existido siempre, haciendo notar que existen partes del Estado donde ya no sería así de efectiva como lo fue en el pasado y solo crearía odio en la población, lo que da variedad y hace pensar sobre posibles alternativas que Costa Rica podría implementar. Aunque siempre contando con las características básicas que han existido siempre, como por ejemplo, que sea una decisión mayoritaria. Por ese motivo, se refuerza la investigación presente, ya que trata de buscar soluciones efectivas, incluso frente a la ilegalidad del ejercicio de huelga del sector público esencial.

Antecedente 3: El tercer trabajo fue escrito por Carlos Ernesto Ciriaco Bellido (2021), cuya tesis se titula “La necesidad de repensar el concepto de huelga a partir de la deslocalización de las nuevas formas de trabajo”, para la Pontificia Universidad Católica del Perú. En ella se reflexiona sobre el concepto de huelga frente a las nuevas formas de trabajo y cuestiona su forma tradicional, que no cambia con el paso del tiempo ni con las nuevas formas de trabajar, como el teletrabajo, sino que hace poner los focos a nuevas maneras de represión frente a esos problemas.

El autor Ciriaco (2021) concluye que no tiene que definir centro de trabajo porque cualquier lugar lo puede ser. Es decir, un profesor puede enseñar en una carretera, en la casa o en el auto, así como se puede realizar un juicio importante sin tener que ir a un juzgado. Y estos temas facilitan las relaciones, pero desvanecen el concepto de huelga como se conoce y se practica jurídicamente. La cesación de trabajo con el distanciamiento se hace aún más difícil de notar, por lo que el derecho fundamental es casi desaparecido ante la no posibilidad de agrupar trabajadores, en la independencia de ellos.

Por otra parte, se dice que es necesario prever una huelga antes de que sea impulsada, lo que es un problema que tienen muchos Estados. La huelga provocará deficiencias económicas y sociales si es que solo se hace de la forma antigua y no usando la creatividad de los huelguistas para afectar. Estos medios a veces se salen del concepto de huelga, siendo radicales por lo que muchas veces el ejercicio del medio de presión principal no es considerado. Entonces es necesario que el Estado aclare diferentes medios de huelga para las nuevas generaciones.

Los ejemplos de los nuevos trabajos por las recientes tecnologías son muchos. Por citar algunos, las labores en redes sociales, en aplicaciones, películas, videojuegos o empresas de teletrabajo en países extranjeros. Al respecto, desde el comienzo del siglo una computadora es necesaria para realizar un trabajo, pero el Estado no lo había tenido en cuenta, aunque después de

la pandemia y se puso prueba esta necesidad y ha entendido las facilidades que tiene el trabajo a la distancia en juicios con personas que viven lejos, donde los procedimientos pueden ser mucho más rápidos ahora.

Esta tesis tiene afinidad para la investigación, ya que demuestra que con el paso del tiempo la huelga debe actualizarse, así como los medios de presión, lo que ayudará a aclarar algunos vacíos que pueden tener los Estados actuales conforme al avance tecnológico. Se ha visto en los últimos dos años, el avance del teletrabajo en el país que ha superado la legislación y las actividades laborales se siguen actualizando para una mayor eficacia, por lo que también es importante su regulación.

Así es como lo expresa Ciriaco (2021), al señalar que:

La desconexión del medio telemático de los teletrabajadores representa una modalidad atípica de la huelga, debido a que responde a criterios que no son tradicionales. Es decir, responde a un concepto distinto de la definición exigida por la visión clásica del derecho de huelga. De esta forma, la definición dinámica de huelga responde a toda alteración de la forma de prestación de servicios. Por tanto, dicha acción de los teletrabajadores está comprendidas dentro de las modalidades atípicas de la huelga.

En conclusión, esta tesis da un enfoque actual de lo que pasa en los países latinoamericanos frente a la ineficacia de las huelgas clásicas y la dificultad de trasportarlas a las nuevas formas de empleo, además de la falta de regulación por parte del Estado. Es perfecta para analizarla y compararla con lo que se vive en Costa Rica y renovar la definición de presión, de sitio de trabajo, que son cambios grandes que se han dado en estos tiempos y deben ser demostrados y visibilizados para una mejor función del derecho.

Antecedente 4: El cuarto trabajo fue desarrollado por Sebastián Osorio¹ y Karim Campusano (2020), titulado “El impacto de la huelga en los procesos de politización sindical en Chile”. En este se abordan las ideas de los sindicatos chilenos sobre la huelga, denotándose la deficiencia y negativa de este movimiento. Y es así como se trató de politizar frente a la falta de derechos, ya que según el escrito, los empleados públicos representan una amplia rama del sector sindical de ese país, pero tienen prohibido la realización de paralizaciones. Aquí se aclara la solicitud de una reforma laboral para buscar la sustitución de los derechos.

En esta investigación se llegó a la conclusión que hay una insuficiente protección al derecho de huelga e igualmente se expone del poco poder que tienen los sindicatos. Se establece la división de la huelga de los funcionarios y de los trabajadores privados, porque en Chile la regulación laboral pública es más estable y cuenta con más formas de contraponerse al Estado. No obstante, estas huelgas se basan comúnmente en una relación comúnmente salarial, por lo que es más directo y sus sindicatos tienen más experiencia, pero en consecuencia se crea un desprecio y limitaciones que afectan igualmente al sector privado.

También se detalla que existe un malestar de la organización de trabajadores cuando se pasa por un proceso de huelga, pues trata de ir siempre hacia el área institucional y no se tiende a cambiar nada superior a eso. Se suma que los límites de huelga legal e ilegal se difuminan ante el actuar de los sindicatos y no solo esto, ya que muchas de estas huelgas ayudan a los patronos a cambiar las reglas en beneficio propio, en la búsqueda de salarios grandes en horas más extensas, por lo que no siempre es bueno el actuar de grupos que pueden desproteger con el intento de aportar y exigir otras solicitudes.

Este trabajo tiene relación con la tesis propuesta, porque pone en duda la efectividad de muchos sindicatos y lo que es claro, de los públicos, que son una parte importante incluso del

derecho laboral de Costa Rica. Esto podría mostrar la deficiencia que tiene la politización de estas luchas, en las que las huelgas siempre buscan una parte buena, aunque a la vez pueden causar dificultades, como lo señala el derecho público.

Sobre esto Osorio¹ y Campusano (2020) mencionan:

Por ello, surgen importantes dudas respecto a los efectos salariales reales que tienen muchas de las huelgas, especialmente en el sector privado, ya que muchos indicios sugieren la hipótesis de que, aun cuando estas concluyen en un convenio colectivo exitoso, los aumentos reales no necesariamente son significativos, y si lo son, pueden venir compensados con una intensificación en la jornada laboral, al cumplir las mismas funciones una menor cantidad de trabajadores producto de los despidos. (pág. 862)

Se concluye señalando que este trabajo tiene relación con un grupo importante de las huelgas ocurridas en Costa Rica, como lo son los sindicatos, por lo que es importante analizar sus funciones y sus medios de presión, así como su efectividad y requisitos en el marco público. En el país han estado a la cabeza de muchos movimientos significativos ocurridos estos cuatro años, por ser más activos que otros sindicatos.

Antecedente 5: El quinto trabajo fue elaborado por José Luis Monereo Pérez (2021), llamado “El derecho fundamental de huelga de los “empleados públicos”: un modelo de regulación insuficiente y la necesidad de su revisión”, para la Universidad de Granada, en Este. El escritor aquí trata de explicar la deficiencia del marco legal en un modelo normativo general que, aunque excluye a los empleados públicos, también los añade, porque la ley y las reglas tienden a cambiar. Este es un derecho que la constitución misma ve como fundamental, por el que los servicios esenciales siempre están condicionados.

El autor Monereo (2021), llega a la conclusión de que la regulación de la huelga en ese país no es suficiente y que no ha cambiado mucho aun después de la dictadura, donde casi nunca es respetado este derecho esencial. Además se indica que España depende mucho de la Unión Europea, la cual maneja económicamente muchas legislaciones europeas por lo que las leyes no son tan directas cuando van dirigidas por esta organización. Añade que es necesario tener una ley orgánica constitucional, ante una constitución que no se puede acoplar a la realidad y que el Tribunal Constitucional lo pide.

Las huelgas han sido las formas más relevantes de presión en muchos países del mundo, pero es claro que ya es un modelo antiguo que debe ser replanteado. Muchas veces no tiene la fuerza debida para que tenga algún efecto y es solo una forma inútil de perder el tiempo. De igual modo, las reglas de este derecho cambian constantemente y son modificadas para beneficiar a la mayoría de la población, pero reduciendo este derecho para muchos otros frentes, como lo son los sindicalistas o los empleados públicos.

Este tema tiene se relaciona con la tesis que se plantea, porque cuenta con diferentes conclusiones frente a un gobierno español que cuenta con la misma condición de impedimento cuando se trata de servicios esenciales. La norma es general y lo dispuesto por la Sala Constitucional procura cambiar de perspectiva conforme a estos hechos. Y todo es por la interpretación y dependiendo de la situación actual, un caso que además de España, pasa en toda Latinoamérica, más en derechos colectivos en los que los funcionarios, aunque les afecte no pueden reclamar una huelga, con un silencio legislativo que no siempre es tocado.

Al respecto Monereo Pérez (2021) cita que “la deficitaria regulación y el silencio legislativo sobre importantes cuestiones se han venido resolviendo por vía de interpretación integrativa, pero que encuentras dificultades graves para soluciones satisfactorias” (pág. 87).

Se concluye que este trabajo es el más parecido a la tesis que se investiga, pues la ley española contiene similitudes considerables y, por lo tanto, los mismos errores. Cabe destacar, la desprotección del sector público en sus puntos esenciales, así como en los que no pone un objetivo, así como la recopilación de las diferentes propuestas y pensamientos que han tenido los legisladores al cambiar poco a poco el derecho a la huelga. En ese sentido, es la Sala Cuarta, como referente, la que debe contestar las preguntas y cuestiones que tengan que ver con el tema.

Antecedente 6: El sexto trabajo fue escrito por Evelyn Botina Idarraga y Andrés Benítez Pineda (2020), para la Universidad cooperativa de Colombia, llamado “Limitaciones del derecho a la huelga para los servidores públicos cuyas actividades sean de servicios públicos esenciales”. En esta investigación se relatan y aclaran las características de la prohibición de las huelgas a los empleados públicos que realicen actividades esenciales, ya que se trata de buscar la protección de todos los derechos fundamentales. Es aquí donde este escrito explica lo expuesto por la Corte Constitucional, la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y en la constitución de ese país sobre este tema.

Los escritores llegaron a la conclusión de que el derecho de huelga no puede ser constitucional y fundamental, porque existen limitantes y superiores derechos que pueden obstaculizar las huelgas, porque se puede frenar en toda asociación sindical, pero siempre tiene que haber una razón necesaria, indispensable, razonable o proporcionada. O sea, no puede terminarse por una decisión sin fundamento y es más un derecho relativo, mientras el interés general y colectivo esté en juego.

Igualmente el trabajo deja recomendaciones, como adaptar de mejor manera las restricciones del derecho a huelga, al haber muchas limitantes incluso fuera de la labor esencial, se pide que se proteja más este derecho porque no se trata como el derecho fundamental que se menciona, sino

una herramienta poderosa de todos los trabajadores. Asimismo, trata de aconsejar siempre revisar futuras aclaraciones de la Corte Constitucional para saber si con el paso del tiempo se está desnaturalizando esta acción.

Este trabajo se relaciona con la investigación presenta, porque trata de diferente forma la huelga pública en general en contraste con la de los servicios esenciales, teniendo conclusiones objetivas que toman en cuenta el interés político y social. Se recopilan notas constitucionales que se usarán de ejemplo para repasar en Costa Rica lo dicho por la Sala Constitucional, debido a que estas decisiones son parecidas a lo que se ha estipulado en toda Latinoamérica, donde se busca el interés general antes del personal.

La huelga no debe verse entonces como un punto a favor sindicalista o como un derecho fundamental por encima de otros, ya que existen muchos otros que lo superan. Esto pasó en los primeros años de la década, donde fue limitada por la salud de la sociedad entera. En ese orden, la huelga debe ser legal, cumplir con todas sus características y porcentajes para que sea lícita. Además debe ser un medio para la exigencia de los derechos de los ciudadanos, por lo que tiene que exhibir un buen motivo para que pueda continuar y no debe chocar con uno mucho más grande.

Como citan Botina y Benítez (2020):

Estos limitantes a la huelga para los empleados que desarrollan sus actividades en la prestación de servicios públicos esenciales, se encuentran fundamentados dentro del marco constitucional esbozado en el artículo 1 de la Carta, toda vez que en este se establece la primacía del interés general como un principio fundante y de obligatorio

cumplimiento, ya que por medio de este se garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales (pág. 5)

Se concluyó que eso es una parte importante pues se toman en cuenta decisiones y aclaraciones que al final se comprenden como válidas para asegurar la seguridad de los ciudadanos colombianos. Adicionalmente, demuestra que aún existe mucho por hacer por un derecho que se sigue comportando simple y donde lo fundamental y no fundamental no se explican bien, lo que tiene que ser aclarado año con año por la Corte. Eso a su vez no tiene una base que se pueda tomar de referencia para la deliberación directa, que resulta un problema que sobrepasa el sector público por lo que es necesario y un gran referente para dirigirse a un punto intermedio.

Nacionales:

Antecedente 7: El sétimo trabajo fue elaborado por Mauricio Castro Méndez (2017), cuyo informe se titula “La reforma procesal laboral de Costa Rica, guía para los trabajadores y las trabajadoras”. Fue realizado para la OIT y pretendió ayudar a comprender la nueva regulación incluida en la Reforma Procesal Laboral (RPL), en todos sus aspectos relevantes para las personas trabajadoras y sus organizaciones. Aspectos como son el derecho de huelga, los medios de solución de conflictos colectivos, la negociación colectiva en el sector público, la protección de los actos antisindicales, la discriminación en el empleo y el juzgamiento de infracciones a las leyes de trabajo.

En este informe se concluyó que en el derecho laboral colectivo anteriormente existían carencias notables, olvidándose del sector sindical y que estaba desconectado de la realidad. Se puntualizó que muchos aspectos no estaban realmente regulados, había desconfianza en los medios de resolución de conflictos, en las huelgas y en los medios con los que se ataca al Estado

para exigir sus derechos. Pero a pesar de que se hayan mejorado jurídicamente estos factores, todavía faltaban más cuando iba a comenzar el nuevo mandato, pues existían lagunas que dejaban desprotegidos a los trabajadores y creaban una conducta antisindical.

También se determinó que por largo tiempo se habían limitado las huelgas, poniéndoles restricciones y reglas complejas. Esto provocó que lo fundamental para impedirla era considerarla ilegal, ya que creaba más pasos que se debían analizar y si no se cumplían con ellos se debía terminar la huelga. Con eso se desaparecía este acto democrático de la mente de muchos, no tanto en el sector público, aunque si en el privado, ya que este medio de presión se consideraba mal visto. Sin embargo, al darse la reforma se subsanaron varios de estos vacíos, pero aun así siguen existiendo diversas barreras.

Este documento escrito por Castro (2017), tiene relación con el tema propuesto en este trabajo, porque muestra el inicio de las reformas laborales que han afectado el derecho laboral público en los últimos años, antes de que acontecieran hechos y actos que cambiaron la perspectiva de la huelga en el sector público. Este trabajo fue escogido por el énfasis en la huelga pública y los medios de presión que desarrolla, tratando de explicar los cambios básicos para que toda la población los conozca y, por lo tanto, se informen de sus derechos. Por otro lado, se critica lo no cambiado, lo faltante, lo que añade, dando un punto de vista basado en el derecho que quieren defender.

En referencia al tema del que se trata, el autor Castro (2017) señala que:

Con la RPL el ejercicio de la huelga se verá fortalecido como práctica legal y democrática, aun cuando esta reforma no alcanzó a legalizar la huelga en una cantidad de servicios públicos que no son esenciales, por lo que continuará existiendo una limitación no legítima

a ese derecho, lo que supone una grave contradicción entre el texto del Código de Trabajo y la doctrina y convenios de la OIT, en lo que atañe a los/as trabajadores/as de todos esos servicios públicos que tienen prohibida la huelga. (pág. 87)

Con base en los anterior, esta información tiene afinidad con la investigación propuesta, pues complementa con información inicial y cronológica de cómo ocurrieron los hechos y cómo era el derecho de huelga y de trabajo anteriormente. Se establece lo relativo al derecho laboral público y sus factores administrativos frente a la huelga. Como se puede notar en la cita aún faltaba mucho por cambiar, porque la Sala Constitucional ya ha establecido varios limitantes de la huelga, siempre diferenciando servicios esenciales como no esenciales. En conclusión, es fundamental pues tiene una mirada diferente a la administrativa, ubicándose al lado de una parte de este conflicto y trata de revelar hechos que se ignoran y que son importantes, tanto en el 2017, como en la actualidad.

Antecedente 8: El octavo trabajo también fue escrito por Mauricio Castro Méndez (2021) quien a su vez realizó una investigación llamada “Evolución histórica del derecho colectivo de trabajo en Costa Rica”, ante el Centro de Investigaciones Históricas de Costa Rica. En ella se recopiló y se explica de manera detallada la evolución del derecho colectivo, dividiéndolo en tres etapas. Comienza ubicándose desde sus inicios allá por 1910, con una primera reacción después del conflicto de 1948; identifica la segunda reacción en los años ochenta y explica lo ocurrido en las reformas de la primera y segunda década de este siglo en la representación. Finaliza en la tercera reacción conservadora que se vive en la actualidad.

En esta investigación Castro (2021) se concluyó que la libertad sindical en el país siempre ha estado limitada por razones legales y sociales, al tiempo que existe una gran desconfianza en los sindicatos desde hace más de ochenta años. No obstante, en todas las etapas existen vacíos

evidentes que la Sala Constitucional ha tratado de solventar, ya que las reglas no son claras o van en contra de lo dicho constitucionalmente. En muchos de estos vacíos se contradice incluso la libertad sindical, como en el caso de los arreglos directos, cuyos derechos van cambiando con el tiempo, teniendo en cuenta que se beneficia con estos actos.

Al vez se llegó a la conclusión que en la actualidad existe una regresión en términos de derechos colectivos, tratando siempre de evitarlos y de ser unilaterales. Por esa razón, en esta época la sociedad es menos propensa a llegar a una huelga general, aparte que son menos efectivas frente a métodos más sencillos pero que llevan a una conclusión poco efectiva. En este trabajo se repasan varias huelgas significativas de los últimos tiempos y aclara que se limita la negociación, tratando de que todo sea rápido sin importar si es poco efectivo, pero que lo primero sea el beneficio económico.

Esta investigación guarda relación con el trabajo en curso, ya que revela un cambio de la manera jurídica de determinar qué es una huelga y procura buscar respuestas en las limitaciones que se dan. Y sobre todo el tercer tema, que es el que interesa para demostrar que implica este medio de presión y aborda los actos del Estado, queriendo impedir el derecho colectivo al crear proyectos que tratan de ir en contra. Se habla incluso de medidas sociales, no jurídicas que pretenden hacer que no sea pensable para la sociedad.

Por ejemplo, sobre los actos del Estado en los últimos tiempos, el autor Castro (2021), menciona que:

Se desarrolló una fuerte campaña mediática de empresas de comunicación y sectores empresariales contra líderes sindicales, se solicitó la disolución de sindicatos por ejercer la huelga y el gobierno ha deslegitimado las relatorías del Consejo de Derechos Humanos de

la ONU, el Comité de Libertad Sindical y la CEACR de OIT). Esta reacción conservadora busca la unilateralización, rompiendo el derecho individual y deslegitimando el derecho colectivo de trabajo. (pág. 152)

En conclusión, este trabajo aporta una perspectiva clara y amplia antes de intentar ubicarse solo en el sector público. Divide a su vez de una forma evidente las nuevas reacciones frente a la huelga, lo que ubica las bases para esta investigación. Asimismo, deja varias preguntas que intentarán ser respondidas en esta investigación acerca de varios intereses que buscan influir sobre las reglas que limitan las huelgas y como eso cambia cada año.

Antecedente 9: El noveno trabajo es una investigación titulada “Protesta y pandemia en Costa Rica durante el 2020: actores, repertorios y demandas”, realizada por Alejandro Alvarado Alcázar, Sofía Cortes Sequeira y Ronald Sáenz Leandro (2020), para el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. En ella se pone en tela de juicio las tendencias de protesta durante la pandemia, analizando diferentes factores y estadísticas, todo en cuatro secciones, en relación con las protestas frente el primer año de una pandemia que limitó todos los derechos durante dos años.

En esta investigación se llegó a la conclusión que la pandemia ocurrió en un momento en que la crisis del país se incrementaba, lo que se ha impulsado después del paso de los años. Los objetivos de las protestas cambiaron durante el dos mil veinte y pasaba, en un principio, que la normalidad era la crítica institucional, mientras que cuando comenzó la pandemia toda lucha basaba en buscar otra vez la normalidad. Esto porque varios centros de trabajos cerraron, las personas se enfermaban y se impedían las libertades de tránsito por la salud de la sociedad. Cabe destacar, que los tres factores importantes eran la crisis económica, la desigualdad social y los problemas de legitimidad de la política institucional.

El trabajo citado es importante para esta investigación que se propone, pues crea estadísticas y bases que comprueban la crisis que tuvo el país debido a la pandemia y las huelgas ocurridas durante la reforma fiscal. De igual manera, señala como se fueron limitando y redirigiendo las propuestas a un ámbito más personal, o sea, el de la normalización, ya que hicieron que los objetivos anteriores no fueran tocados, por lo que las huelgas de intereses públicos fueron limitadas y el sector de salud fue el más afectado, pero la presión no era posible.

A raíz de la pandemia, en el país morían personas todos los días y los ciudadanos veían personas quedarse sin trabajo por la afectación económica. Los trabajos poco comunes se volvieron reconocidos, como lo fueron las aplicaciones de comida, de envíos, la reventa en redes sociales, el teletrabajo en general. Aunque la huelga no era opción en un país que debía cuidar su economía para no caer y los ciudadanos no pensaban en presión, por cuidar sus intereses individuales, así como los de una familia que en cualquier momento podía caer enferma.

En conclusión, este trabajo aclara temas importantes y estadísticos, permitiendo demostrar la realidad vivida en los años dos mil dieciocho a dos mil veinte y como fue cambiando para el Estado y la sociedad las formas de protesta. Es decir, las huelgas no se presentaron, ya que en muchas áreas el trabajo era necesario a pesar de los salarios. Es por ese motivo que una de las consecuencias de la pandemia es la disminución de las múltiples huelgas frente a la caída de la economía costarricense.

Antecedente 10: El décimo trabajo proviene de un libro cuyo título es “Pandemia politizada y desmantelamiento republicano”, escrito por Iván Molina Jiménez (2021) para la editorial Del Pasado y del Presente. En este libro se recopilan acontecimientos durante la crisis sanitaria, exponiendo acerca de las reformas fiscales, de las huelgas posteriores y de la no detención de procesos por parte de las asociaciones, sindicatos, partidos políticos y, en general, todos los que

siempre han ido en contra de las políticas fuertes que han sido establecidas y que podrían tener un impacto económico grande en las decisiones del país.

En este escrito se deja en conclusión que, debido a la pérdida económica, la clase trabajadora disminuyó su fuerza y que debido a la no movilización de las organizaciones que hacían presión al Estado ante sus regulaciones, este quedó libre para impulsar nuevas reformas laborales. Y aunque se convocó a protestar muchas veces a las calles y fueron marchas mínimas, ya que no había oposición popular, máxime que la población quería proteger su trabajo, por lo que también la Sala Constitucional apoyó estos cambios.

Este libro se relaciona con la tesis propuesta, porque aborda un tema que limitó las huelgas durante dos años, con una regulación que el Estado trató de administrar de una manera en la que protegiera a la sociedad entera pero que difuminó los problemas que pasaban en Costa Rica. Eso porque la baja economía se podía confundir con la situación que se vivía en el mundo entero y, por ende, no era visible para los costarricenses. Además que la huelga no era una opción frente a empresas que despidieron a más de la mitad de sus trabajadores, situación que se quedó al margen de muchos funcionarios y es una perspectiva sindicalista a lo que fue las pocas manifestaciones de huelga en esos tiempos.

Una visión que se toma en cuenta pero que se limita a ser lo dicho, por una parte, son los sindicalistas del derecho público para así analizar también lo comentado por el otro frente que es el Estado y que tuvo el interés en esos tiempos de salvar la economía. Se puede decir que nada es bueno no malo, porque los intereses pueden variar, dependiendo de las perspectivas con que se vean y los actos realizados por las partes también. Por ejemplo, en este trabajo se dividen bien los decretos realizados para cuidar la salud de la población, lo que apoya mucho a la tesis presente, rememorando los cambios y en que limitó a la huelga.

En conclusión, se repasan las olas de pandemia en Costa Rica, con un trabajo eficiente, porque cita las promociones dadas por el Estado, entre ellas el trabajo y sus derechos fueron disminuidos para la protección de la economía y el resguardo de las empresas. También se hace un recorrido por la cantidad de pérdidas debido al virus, que mientras más fueran, más se endurecían las medidas de contención. Esto fue un problema sufrido en todo el mundo que, aunque cohibido a un pensamiento fiscal y de presión, tiene hechos reales y claros sobre lo que pasó en el sistema laboral del país.

Objetivos

Objetivo general

1- Determinar los factores del ejercicio del derecho a huelga en el sector público en el marco de la actuación del Estado en materia de regulación administrativa en el periodo 2018 a 2022.

Objetivos específicos

- 1-Identificar los factores jurídicos del ejercicio del derecho a huelga en el sector público.
- 2-Criticar la regulación administrativa frente al derecho a huelga pública.
- 3-Analizar las nuevas tendencias jurídicas del derecho a huelga en el marco de la actuación del Estado en materia de regulación administrativa.

Justificación

Esta investigación se considera relevante, porque después de la pandemia y al darse una crisis en sectores públicos como la salud, es necesario tratar sobre un medio de presión que ha definido Costa Rica, explicando sus factores y limitantes, procurando una aportación sobre un derecho indispensable que tienen los trabajadores públicos. Y es que la década ha pasado y con ella

nuevas normas y regulaciones que deben ser revisadas, por lo que este trabajo es útil como una herramienta para medir las libertades y limitaciones, llegando a una conclusión para dar propuestas frente a conclusiones negativas. Será entonces una base de información para todo el que indague del tema, lo que dará apoyo y protección al derecho de huelga que se expone en este documento.

Este trabajo a su vez, aportará una perspectiva de la huelga pública en tiempos actuales, tratando de buscar una solución efectiva frente a la afectación y beneficio de este medio en el sector público, porque el paro de labores siempre afectará a la sociedad, pero igualmente significa no rebelarse ante actuaciones criticables. Al proponer esta tesis los funcionarios, los sindicatos y los gobiernos tendrán una herramienta con la que se evidencian posibles problemas de la huelga actual. Se procura solucionar de esta forma la falta de información, contando que se incluyen también las formas negativas de la huelga, sus diferentes tipos, sean efectivos o no y sus puntos fuertes. Además, se tratará de explicar la relación de la presión de la huelga y de los funcionarios de servicios esenciales.

La utilidad de esta investigación es múltiple, ya que socialmente la huelga es una parte importante en la democracia, pues expone de forma inmediata y clara el pensamiento general. Se refiere esto a que es la presión más amplia, que beneficia a todo el pueblo, porque aunque solo una parte se rebele ante alguna condición del Estado, esto afectará a toda la población. Por esto, cabe resaltar la importancia de cuestionar todo lo que tenga que ver con este acto, por ser un derecho fundamental con el que se ha abierto el camino a otros muchos derechos y se han impedido actos y leyes. De modo que todo el pueblo de Costa Rica se verá favorecido con las huelgas que afecten su vida o que al no hacerlas puede que no sea posible ejercer sus derechos.

En cuanto a lo innovador, este tema tratará primeramente sobre el análisis del presente de la huelga pública, después de la crisis fiscal, de la pandemia mundial y dentro de la crisis en varias instituciones públicas. Se abordará el también el análisis de cada factor jurídico para hacer una crítica objetiva sobre la actualidad, procurando demostrar diferencias e inexactitudes y apoyando los cambios buenos sobre el futuro de los funcionarios y su manera de pedir sus derechos. Acá lo relevante para esta investigación es crear caminos para que se puedan reflejar las fallas y los aspectos positivos que tiene la administración conforme a la huelga pública. La conclusión de este tema, al tener una idea limitada en el tiempo actual, creará nueva doctrina que facilitará a todo el que busque del tema en el país y fuera de él.

Se concluye estableciendo que la huelga tiene diferentes funciones positivas para todas las partes afectadas, así como las que no, que son temas que no han sido citados antes. Para esto se desarrollarán para crear un medio de información, destacando que la huelga ha sido parte importante en la historia del país. Pero después de décadas y décadas de que la huelga no cambia, se debe hacer un esfuerzo en un mundo más tecnológico para visibilizar el problema y demostrar ejemplos que después sean usados para crear un cambio que impulse un medio de presión que le beneficie de una manera eficiente y pacífica a la ciudadanía.

Proyecciones

Alcances

Se analizará y definirá el derecho a huelga en el sector público, junto a sus requisitos y límites.

Se criticará la actualidad de este derecho, referenciando los tratados internacionales y nuevas formas de presión para los funcionarios de servicios esenciales en diferentes países.

Se darán recomendaciones para que se apliquen mejoras en el ordenamiento jurídico, tomando en cuenta las nuevas formas de trabajo después de evaluar los factores del derecho a huelga en el sector público.

Limitaciones

La tesis no abarcará los efectos de los que no son funcionarios públicos frente a sus huelgas ni se concentrará en un solo ente público, tratando el tema de forma general y objetiva.

No se analizará la huelga desde el sector privado ni se expondrá ningún hecho que no haya ocurrido después del año dos mil dieciocho.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

Título I. Aspectos básicos del derecho laboral

En el presente título se hará un análisis del derecho laboral, abordando también sus principios y algunos tratados importantes. Esto llevará a aclarar su importancia y relación con el derecho público que es la base de los conceptos que se van a detallar, por lo que su evolución y comprensión deben ser claros para llegar a explicar mejor la huelga pública y cómo es su influencia en el presente para los trabajadores.

Sección I. Desarrollo del derecho laboral público.

Conceptos generales: Para tratar de derecho laboral público hay que hacerlo también desde sus conceptos, abriendo las puertas a los lectores para que entiendan de una mejor manera el tema planteado.

Concepto de derecho laboral:

El autor Ricardo Méndez (2009), en su libro “Derecho laboral, un enfoque práctico” explica el concepto y lo resume en que “Se puede concluir que derecho laboral es el conjunto de normas jurídicas que regula las relaciones laborales, con el fin de conseguir un equilibrio entre patrones y trabajadores” (pág. 6).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), explica el concepto, siempre relacionándolo con los derechos y su importancia para la sociedad actual.

El derecho del trabajo es un derecho fundamental inseparable e inherente a la dignidad humana. Su desarrollo es clave para fortalecer los sistemas económicos y sociales desde un enfoque de derechos, con importancia vital para la garantía y disfrute de otros derechos humanos y el desarrollo autónomo de la persona. Además, constituye una vía para garantizar la vida digna de las personas. (CIDH, 2020, pág. 9)

Sobre su naturaleza jurídica y características, el Centro de Información Jurídica en línea (2012), en su informe “La Naturaleza del Derecho al Trabajo” explica de excelente manera la base de esta rama del derecho:

a) es un Derecho nuevo, no tradicional; b) es autónomo, y difiere del Derecho Civil y de otras disciplinas jurídicas; c) es realista, adaptable a condiciones económicas variables; d) no es formalista, siendo sencillo y claro, sin tecnicismos ni rigideces en su terminología; e) es en su origen una rama del Derecho Privado, pero que tiende a invadir el campo del Derecho Público; f) es de orden público, no pudiendo renunciarse los derechos que otorgan sus leyes; g) es un derecho de clase en un sentido moral de justicia, por cuanto vela por la protección de los débiles, intenta como dice Gallart Folch "compensar con una

superioridad jurídica, la inferioridad económica", es el reflejo de la humanización y moralización del derecho; su finalidad es dar al asalariado un nivel de vida, digno de su condición de ser humano; h) es universal, en sus principios generales, pues va imponiéndose en las leyes de muchos Estados, en forma más o menos uniforme, sin perjuicio de lo que se ha dicho más arriba. (pág. 4)

Por su naturaleza también entonces concluyen que “no son los caracteres formales de las normas jurídicas los que nos pueden indicar la naturaleza de un estatuto, sino su origen, su fundamento, su contenido, su finalidad y su propósito.” (CIJL, 2012, pág. 24). Al analizar el tema se puede concluir que este derecho es cambiante, que beneficia al trabajador, motivo por el cual el Código de Trabajo procura ser cambiante, como por ejemplo, en el caso de las leyes para el teletrabajo.

Sección II. Principios y teorías del derecho laboral.

Existen principalmente los principios morales de justicia y de mejoramiento social que deben orientar al nuevo Derecho del Trabajo. (CIJL, 2012, pág. 3)

Estos principios se van referenciando en cada hecho laboral, el mejoramiento debe darse siempre, por ejemplo, al darse un beneficio invisible como lo es un café por las mañanas. Este mismo beneficio debe sumarse a los derechos, por ello el derecho laboral es cambiante en cada trabajo. Para resumir varios principios, Lesly Marina Montoya Obregón (2019), da la siguiente conclusión en su artículo “Los principios del derecho del trabajo en la jurisprudencia nacional”:

Son la concreción de valores universales de dignidad, seguridad, justicia e igualdad, que responden a la esencia del sistema normativo, que lo orientan y ayudan a su interpretación, alumbrando los casos dudosos o de vacío legal, constituyéndose así en

fuentes del Derecho del Trabajo, amén de servir de fuente de inspiración directa o indirecta en la producción de normas y solución de conflictos. (pág. 11)

La autora Montoya (2019), nombra 8 principios claves, como lo son **el principio de continuidad**, que estipula “si el trabajador continúa laborando por un plazo mayor al periodo máximo de contratación laboral que establece la Ley (05 años), este alcanza la protección contra el despido laboral y no puede ser despedido sino por causas establecidas por Ley.” También se habla de los principios de **razonabilidad y proporcionalidad** que explica “son mecanismos de control o interdicción de la arbitrariedad en el uso de las facultades discrecionales del empleador a fin de evitar conductas abusivas del derecho”, que se pueden entender como frenos de conducta y actuaciones. Después **el principio de inmediatez**, en el que señala que “debe haber siempre un plazo inmediato y razonable entre el momento en que el empleador conoce la existencia de la falta cometida por el trabajador y el momento en que se inicia el procedimiento y se le impone la sanción disciplinaria.” Debe darse celeridad en cada proceso y debe informarse de todo lo que pase para no crear malos entendidos.

Con respecto **al Principio de Legalidad**, en este Montoya (2019) dice que “las faltas y prohibiciones deberán estar debidamente tipificadas, prohibiéndose de este modo la aplicación por analogía de conductas reprochables”. O sea todas las actuaciones prohibidas para el empleado deben estar tipificadas en la normativa de cada empresa, por lo cual se debe de estar informado y así saber hasta dónde llegar y que hechos pueden sancionar. Por otro lado, el **principio de igualdad de trato y no discriminación** es fácil de definir, ya que la discriminación en materia laboral se da “cada vez que se escoge o rechaza a un trabajador por razón de su origen, sexo, raza, color, orientación sexual, religión, opinión, condición económica, social,

idioma o de cualquier otra índole, sin tomar en consideración los méritos ni las calificaciones necesarias para el puesto de trabajo que se trate”.

El principio de irrenunciabilidad de derechos, indica Montoya (2019) “tiene por objetivo proscribir que el trabajador renuncie a sus derechos laborales” que es otro de los frenos al patrono, para proteger a la parte débil, a los más vulnerables, cuidando un derecho tan importante como su la remuneración económica. Por ejemplo, **el principio de indubio pro operario** dice la escritora, es “el juez laboral que se encuentre en la disyuntiva de aplicar dos o más normas distintas para resolver un mismo conflicto jurídico deberá preferir la interpretación que le sea más favorable al trabajador”, esto claramente con varios requisitos. Por último, **el principio de primacía de la realidad** que tiene por definición que “en caso de existir discrepancia o divergencia entre los hechos y lo declarado en los documentos o en las formalidades, se preferirá siempre lo que haya ocurrido en la realidad.”

Sección III. Tratados laborales internacionales

Los derechos laborales son inmanentes al ser humano y en consecuencia están protegidos por los diferentes instrumentos internacionales, es decir, los diferentes tratados. Estos no limitan únicamente a los Convenios de la OIT, comprenden instrumentos mundiales o regionales, como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana, por citar algunos y que en buena cuenta dieron origen a muchos de los derechos laborales. (Serrano, 2021, pág. 630)

Los tratados laborales internacionales se entienden en esta lectura como creadores de nuevos derechos, para informar al mundo y ser un conjunto que mejore el derecho laboral. Aun así los

países difieran en sus ideas, por esto Luis Serrano Díaz (2021), en su libro “Las normas internacionales y los convenios de la organización internacional del trabajo, su impacto en el derecho laboral y en el ejercicio de la función inspectiva de trabajo” comenta que:

Las normas internacionales de la OIT, referidas han establecido los criterios generales que deberían observar los sistemas de inspección del trabajo nacionales en lo que respecta a su integración como sistemas unificados, polivalentes e integrados, así como su competencia, funciones, estructura, personal, recursos materiales, métodos generales de inspección y trámite y sanción de las infracciones de la legislación laboral. En síntesis, en tales normas internacionales se sientan los criterios básicos de los sistemas de inspección en el mundo. (pág. 624)

De acuerdo con lo anterior, los tratados internacionales hacen que el sistema laboral crezca paralelamente al sistema de muchos otros países, lo que permiten que algunos como Costa Rica no se queden atrás al hablar de sus derechos. Por último, Julio A. Barberis (1982), en su artículo “El concepto de tratado internacional” menciona de su concepto:

En el derecho internacional existe una regla de carácter conceptual que suministra las características de los tratados internacionales y permite identificarlos como reglas de derecho válido. El tratado internacional se caracteriza por ser creado mediante una manifestación de voluntad común de dos o más sujetos de derecho de gentes con capacidad suficiente, tendiente a establecer una regla de derecho en un ordenamiento jurídico y que está regida directamente por el derecho internacional. (pág. 28)

Título II. Derecho a huelga

La huelga es el tema principal que se plantea en esta investigación, por ello es necesaria una definición amplia, que aborde cada aspecto y responda su función, características y naturaleza, así cualquier hallazgo se podrá examinar desde esta perspectiva.

Sección I. El derecho a huelga

El artículo 371 del Código de Trabajo señala:

La huelga legal es un derecho que consiste en la suspensión concertada y pacífica del trabajo, en una empresa, institución, establecimiento o centro de trabajo, acordada y ejecutada por una pluralidad de tres personas trabajadoras, como mínimo, que represente más de la mitad de los votos emitidos.

Una aproximación desde el punto de vista de la Corte Internacional de Derechos Humanos (2020), menciona además:

Como derecho sindical que debe ser garantizado por los Estados. El mismo se encuentra consagrado en el Artículo 8.1.b del “Protocolo de San Salvador”. En interpretación de este derecho a través de sus mecanismos, la CIDH entiende que la huelga constituye una herramienta que los trabajadores tienen a su disposición para defender sus intereses y de qué manera esta se relaciona con la libertad sindical y la negociación. (pág. 115)

Sobre su concepto Méndez (2009), enlista varias definiciones de importantes maestros del derecho laboral, en las que todos expresan casi siempre lo mismo, “la suspensión del trabajo”.

Para citar algunas:

Por huelga debe entenderse la suspensión colectiva y concertada del trabajo, realizada por iniciativa obrera, en una o varias empresas, oficios o ramas de trabajo con el fin de conseguir objetivos de orden profesional, político o bien manifestarse en protesta contra determinadas actuaciones patronales, gubernamentales y otras. Gallart Folch (español) Consiste en la cesación colectiva del trabajo con el objeto de ejercer una presión sobre el empleador (o tal vez sobre los poderes públicos) con un fin profesional. Gérard Lyon-Caen y Jeanne Ribettes-Tillhet (franceses). (pág. 235)

Es interesante la frase usada por el Méndez (2009), diciendo que “utilizada con justicia o para fines “perversos”, la huelga es una herramienta para que los trabajadores mejoren sus condiciones de vida. El uso que de este instrumento se haga, depende enteramente de los trabajadores y el propio patrón.” (pág. 236). Entonces se puede entender la huelga como un arma, que sirve para liberar, pero también para dañar; muchas veces ese daño se hace de forma desproporcionada e injustificada, mientras que otras, es la única opción.

Sección II. Requisitos para el derecho a huelga

Los requisitos varían en cada país, por ejemplo, el escritor Méndez (2009), hablando del sistema laboral mexicano estipula tres requisitos básicos, que se relacionan también a la huelga de muchas otras naciones, como lo son la forma, el fondo y la mayoría obrera, donde el fin por el cual se realiza sería el fondo, la causa.

Los requisitos de la huelga nacional han sufrido varios cambios con el paso del tiempo en Costa Rica, sobre todo y parte del tema que se tratará en la investigación, del año 2018 hasta la fecha, se ha modificado parte del Código de Trabajo. Por ejemplo, en el artículo 376, que establece:

El plazo máximo de una huelga en servicios de importancia trascendental es de diez días naturales; si llegado este plazo no existe acuerdo para la solución del conflicto, se deberá proceder conforme a lo establecido en el artículo 707 de este Código.

De acuerdo con esto mucho de su procedimiento y requisitos variaron. Al respecto, un documento que encaja perfectamente es el realizado por Mauricio Castro Méndez y Joselyn Brenes Morales (2019), llamado “El Derecho de Huelga en Costa Rica a partir de la Reforma Procesal Laboral.” En este se analizan los requisitos de la legalidad presentes en 2019, como se describe a continuación:

I. la suspensión concertada colectivamente, II. La definición de tipo de conflicto, III. El ejercicio colectivo de al menos tres personas, siendo que es necesario que se presente un porcentaje determinado de personas que es el que acuerda o declara la huelga, IV. El porcentaje de apoyo. 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 pacifico de la huelga.
(pág. 53)

Estos requisitos se relacionan a los empleados en otras naciones, añadiendo Costa Rica, actualmente con una mayor importancia de la continuidad de los servicios públicos y la no utilización de la huelga de forma incorrecta.

Sección III. Jurisprudencia del tribunal de trabajo sobre la huelga pública.

Sobre la huelga actual, el Tribunal de Apelación de Trabajo del I Circuito Judicial de San José en su resolución N° 00463 – 2019 explica la legalidad y concepto de huelga, en este caso la pública:

Sobre la huelga política con trascendencia laboral: El derecho a huelga es un derecho constitucional consagrado en el artículo 61 de la Carta Magna, esa garantía es instrumentalizada por el artículo 371 Código de Trabajo que de forma concreta lo define como: “suspensión concertada y pacífica del trabajo, en una empresa, institución, establecimiento o centro de trabajo, acordada y ejecutada por una pluralidad de tres personas trabajadoras, como mínimo, que represente más de la mitad de los votos emitidos conforme al artículo 381, por los empleados o las empleadas involucrados en un conflicto colectivo de trabajo, para lo siguiente: / 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.”

Ahora bien, es importante mencionar que la huelga como fenómeno del derecho laboral colectivo según su finalidad no posee una naturaleza unívoca, lo que da pie a que en la práctica existan diversas modalidades, tal como define el precepto transcrito cuando hace referencia a la huelga clásica o contractual que se da entre patronos y asalariados con ocasión de la defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales.

Ahora, sobre la huelga pública, esta jurisprudencia es básica al estudiar los hechos ocurridos en la ocurrida en el 2018, debido al expediente legislativo número 20.580, con base en los servicios esenciales de la CCSS, donde existen hospitales, como el San Juan de Dios, que

sufrieron suspensiones de cirugías. En ese sentido, el concepto por tratar es el de la huelga pública en servicios esenciales:

Nos encontramos en este parámetro de necesidad, un contenido cuyo análisis sí puede ser realizado mediante la técnica de analogía que permite el artículo 428 del Código Procesal Laboral cuando no existen normas procesales previstas para un caso o situación concreta como lo es la discusión de si esta huelga es la medida con menos afectación para el bien jurídico de la salud, lo cual se hace desde criterios similares con respecto al carácter de servicio esencial desarrollado en la sentencia apelada.

La huelga en los últimos tiempos ha originado jurisprudencia en el Tribunal de Trabajo y en la Sala Constitucional también, por lo que se tratará de aportar y desarrollar los puntos más relevantes, entendiendo que el valor fundamental de la investigación es tener el concepto claro, por lo cual se comparará para dar una conclusión fundamental.

Título III. Derecho público

Para desarrollar el concepto y para esta investigación, el derecho público es básico, porque la huelga pública es la más cambiante por ser casi siempre más masiva y que puede dañar a muchas más personas si es que se practica de una mala manera. Los funcionarios y sus sindicatos, por ejemplo, fueron el principal frente para la huelga general del 2018.

Sección I. el Derecho público

En el derecho público el fin es el Estado, donde el individuo ocupa un lugar secundario, mientras que en el derecho privado el fin es el individuo. El derecho público regula relaciones en las que una de las partes (el Estado) está dotada de *imperium*, poder o

autoridad en un plano superior a la otra (los particulares), constituyéndose una relación de subordinación. (Suarez, 2020, pág. 133)

El derecho público, al estudiar este documento, reviste de importancia para el Estado, siendo la base para la generalidad de los ciudadanos, que los ve a todos como a uno, por lo cual el derecho público no es tan individual como el privado. El autor Ángel Latorre (2008), en su libro “Introducción al estudio del derecho” tiene un concepto más claro de derecho público:

En términos generales se entiende que el derecho público es aquel que regula la organización y actividad del Estado y demás entes públicos, sus relaciones entre sí y con los particulares, actuando el Estado y esos entes con imperium, es decir, con poder público. (pág. 139)

En general, el derecho público recopila varias disciplinas como el derecho constitucional, el administrativo, el penal procesal, el internacional público, entre otros; por lo que la huelga puede aparecer en cualquier momento en varias de sus ramas.

Sección II. La Jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre la huelga pública.

La jurisprudencia por examinar es sobre lo acontecido en la huelga del año 2018. Esta vez del lado del Ministerio de Educación Pública (MEP) y el choque de derechos, para lo que fue emitida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia la siguiente resolución N° 00834 – 2020:

No se desmerece en modo alguno el derecho que también les asiste a los trabajadores a luchar por sus derechos laborales; sin embargo, debe apuntarse, que, ante el ejercicio desproporcionado en el tiempo del derecho a la huelga en el sector educativo, sí puede ponerse en riesgo los derechos del grupo vulnerable de los niños. En tal sentido, si bien la

medida de acudir a huelga puede resultar idónea para procurar una negociación de los derechos de los trabajadores, no menos cierto es que puede llegar a ser desproporcionada, por los prejuicios que produce cuando se prolonga por un lapso irrazonable y se imposibilita la recuperación de las clases perdidas en detrimento de los derechos fundamentales de los estudiantes.

La importancia del derecho de huelga pública y de la ocurrida en 2018 es general, al hablar de estudiantes y docentes, apunta a que los dos tienen derechos por proteger, lo que es interesante en las huelgas de naturaleza pública sin pretender que sea esencial. La afectación siempre será masiva e incidirá en una parte de la población en la parte funcional

Otra resolución importante de la Sala Constitucional es la N° 2019-20596, en la que se transcribe que:

Hablando del presente de la huelga no es inconstitucional el plazo de cuarenta y ocho horas dispuesto en el artículo 371 consultado para la huelga que tenga como finalidad protestar contra políticas públicas que afecten de forma directa los intereses económicos y sociales de los trabajadores. Respecto de la prohibición de la reiteración, por unanimidad se dispone que es constitucional, siempre y cuando se interprete que sí es posible realizar una nueva huelga cuando exista un cambio en las circunstancias. a pública y de los cambios por sufrir.

Sección III. Marco jurídico de la huelga publica en Latinoamérica.

La historia de cada país latinoamericano tiene mucho en común, más allá de la cercanía regional, la historia y la cultura afines que hermanan nuestros pueblos: un futuro que posibilite el cambio favorable y desarrollo de la región. (Trabajo y democracia hoy, 1998, pág. 2)

La huelga latinoamericana es históricamente similar en sus países, las fechas en las cuales los movimientos de trabajadores se realizaron son parecidas y casi siempre dándose sus inicios en el principio del siglo pasado. Por su parte, los costarricenses pueden rememorar la huelga general de los años veinte de la sociedad ebanista y de carpinteros; en los años 30 el sector bananero con ayuda del Partido Comunista realiza una gran campaña política; en los años 40 se crea el Seguro Social y el Ministerio de Trabajo y en los años 50 hubo huelgas importantes en el sector bananero, así como en toda Latinoamérica el sector obrero se hizo presente de la misma forma.

En concordancia el autor Boris Jesús Becerra Chirinos (2022), en su trabajo de investigación “Sindicalismo en América Latina: Revisión de la literatura”, concluye:

Los derechos sindicales y la libertad sindical deben buscar afianzarse frente al Estado, ante lo limitante de los derechos sindicales en la legislación laboral latinoamericana, como derechos que brinden garantía a los trabajadores; formando así un poder público que permita hacer frente al estado en busca de mejores condiciones para los trabajadores sindicalizados. (pág. 19)

Título VI. regulación administrativa frente a derecho a huelga

El derecho administrativo es interesante al analizar la actuación de los funcionarios. Es por esto por lo que es de interés para la investigación definirlo, porque al ser una rama del derecho público que regula el funcionamiento de los distintos órganos de la administración pública, tiene una relación inequívoca con los trabajadores que van a huelga pública.

Sección I. El derecho administrativo.

El derecho administrativo tiene como objeto de estudio y regulación a la administración pública (es decir, al proceder de las autoridades; principalmente del poder ejecutivo, así como de

los organismos que dependen de éste) y sus relaciones con los particulares. Como disciplina jurídica éste se encarga de los principios, teorías y conceptos fundamentales referentes a cada una de las instituciones administrativas, es decir, aborda tópicos como servicio público, acto administrativo, procedimiento administrativo, justicia administrativa, etcétera. Y como orden regulador, incluye todas las normas y leyes que regulan tanto a la administración pública, como a los administrados por ella. (Latorre, 2008, pág. 147)

Como se ha visto en varias de las jurisprudencias de la huelga general del 2018, el derecho administrativo se hizo presente, pues es la forma en la que los trabajadores realizan de mejor forma un trabajo público y como la administración es necesaria para el bien del ciudadano. Acá es necesario entender que es una rama grande del Estado y que de este derecho dependen muchos órganos y entidades.

Los autores William Iván G. Aponte, Rafaella N. Facio, Alejandro S. Rodelo, Xelha Montserrat B. Jaime, Lisa A. Racines (2018), mencionan en el libro “Derecho Administrativo Para el Siglo XXI hacia el garantismo normativo y la transparencia institucional”, que el derecho administrativo es:

El derecho administrativo tiene por objeto de estudio lo que es la administración pública, ello lo ha dejado bien claro la mayoría de la doctrina, y los más recientes trabajos sobre el campo del Derecho Administrativo. Como lo apunta García de Enterría; “la más simple y tradicional definición del Derecho Administrativo lo considera como el derecho de la administración pública”. Asimismo, Marienhoff (1964) apunta que; “el objeto del derecho Administrativo es la Administración Pública. (pág. 394)

Es un concepto simple y literal pero aportará a la investigación, ya que es la base del frente en el que los funcionarios trabajan, dice como se juzga y que proceso tiene cada acción. Y según la definición citada va desde el origen de toda la administración pública, en la que todo es derecho.

Sección II. Los servicios esenciales de la administración pública.

El Código de Trabajo en su artículo 376 señala que son “aquellos cuya suspensión, discontinuidad o paralización pueda causar daño significativo a los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública.”

El servicio esencial va directamente a velar por los derechos más importantes, aunque como ya se ha visto, la huelga pública en general puede afectar varios de los derechos, como el de educación pública. El Código de Trabajo nombra el derecho esencial como la salud, el área médica en general y todo lo que afecta a un buen servicio, desde el área de lavandería, farmacia, vigilancia, aseo, todos los trabajadores de un hospital; es decir, sin tener que ser médico o enfermero, se es esencialmente indispensable. Por otro lado, está el servicio de seguridad pública, como los controles aéreos y migratorios, el transporte público, comedores y albergues, y los servicios para garantizar los suministros de agua, electricidad y combustibles.

A ese respecto, Adolfo Ciudad Reynaud (2021), en su libro “Derecho a huelga y servicios esenciales” dice sobre el derecho a la huelga esencial:

La concepción del Estado como poder público que se sitúa por encima de todos contrapone el interés de este, el interés general, a los intereses de los trabajadores

huelguistas, con lo que se produce una tensión o contradicción entre el derecho de huelga y otros derechos fundamentales de los ciudadanos. (pág. 241)

Con base en esto, el derecho a huelga pública contrapone dos derechos diferentes y los analiza para preferir el superior, siendo que los trabajadores deben sacrificar sus derechos individuales por el bien general.

Sección III. La ley 9808 frente a la huelga pública actual.

Como se ha visto en los inicios de esta investigación, la Ley numero 9808 reforma partes del Código de Trabajo, en favor de los plazos y límites, restringiendo la huelga y aclarando mucho más los pasos, la ilegalidad y las medidas a utilizar. Por eso en su primer artículo se dice: “Se reforman los artículos 81, 349, 371, 373, 376, 377, 378, 379, 385, 661, 663, 664, 666, 667, 668 y 707 de la Ley N° 2, Código de Trabajo, de 27 de agosto de 1943.”

En la investigación entonces se utilizará lo dicho por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en la Resolución N° 20596 – 2019, ya que en esta se les hacen varias consultas a los magistrados sobre la forma y el fondo del proyecto de ley número 21.049, por lo cual será usada para aclarar varios puntos críticos. Además, teniendo las notas de los considerandos se puede entender de mejor manera el pensamiento de los magistrados constitucionales.

Nos encontramos frente a una consulta facultativa, planteada por más de diez Diputados y Diputadas de la Asamblea Legislativa, por lo que esta Sala revisará únicamente los extremos cuestionados en forma concreta por los consultantes y no aspectos generales de constitucionalidad de la Ley que contiene la norma impugnada, según lo dispone el artículo 99, de la ley que rige esta jurisdicción.

CAPÍTULO III: MARCO METODOLÓGICO

Enfoque de la investigación

Esta investigación tiene un enfoque cualitativo, que aplica un método con el que se recopila información no numérica con técnicas de observación objetivas. Los autores Carmen Amelia Trujillo, Miguel Edmundo Naranjo Toro, Kennedy Rolando Lomas Tapia y Milton Rigoberto Merlo Rosas (2019) en su libro “Investigación Cualitativa”, señalan:

El enfoque cualitativo de la investigación se fundamenta en las ideas del paradigma interpretativista, desarrollado por las Ciencias Sociales, según el cual, no existe una realidad social única, más bien, variadas realidades construidas desde la óptica personal de cada uno de los individuos. Este enfoque requiere que el investigador busque y comprenda las motivaciones del grupo estudiado, abandonando su óptica personal. Este es un enfoque global y flexible, en donde se establece una relación directa entre el observador y el observado, logrando la construcción total del fenómeno, desde las diferencias individuales y estructurales básicas. (pág. 22)

De igual forma, se aplica un enfoque cualitativo, puesto que en los fenómenos de derecho, como lo son las huelgas, se pueden analizar de una manera objetiva, posicionándose en diferentes perspectivas y recopilando información globalmente, porque es un tema que debe ser criticado de forma objetiva, entendiendo que no existe una realidad única.

Diseño Metodológico

El diseño metodológico que se utilizará es el método transversal, que es un método temporal, según lo dicen A. Cvetkovic-Vega, Jorge L. Maguiña, Soto, Lama-Valdivia, Lucy E. Correa-López. (2021), en su artículo “Estudios transversales”:

El elemento clave que define a un estudio transversal es la evaluación de un momento específico y determinado de tiempo, en contraposición a los estudios longitudinales que involucran el seguimiento en el tiempo. (pág. 179)

En ese sentido se utilizará en este trabajo, debido a que se recopilará la información de un determinado momento en el tiempo, de los años dos mil dieciocho a dos mil veintidós, sin buscar explicar lo pasado, pues el objetivo es reflejar la actualidad del derecho de huelga de los empleados públicos.

Por esto se empleará un estudio metodológico descriptivo y analítico, procurando llevar la investigación a lo que acontece y a sus características. Como dice Augusta Valle Taiman (2022), en el informe “La Investigación Descriptiva con Enfoque Cualitativo en Educación” sobre el método descriptivo:

Desde esta perspectiva, nos centramos en describir con detalle una realidad educativa acotada, una situación determinada, o la actuación, el sentir o las percepciones de un grupo de personas en un contexto puntual. (pág. 15)

Por otro lado, Guevara Alban (2020), en la investigación denominada “Metodologías de investigación educativa descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción” dice del método descriptivo:

La investigación descriptiva se efectúa cuando se desea describir, en todos sus componentes principales, una realidad. La investigación explicativa es aquella que tiene relación causal, no sólo persigue describir o acercarse a un problema, sino que intenta precisar las causas del mismo.

La tesis contendrá estos métodos para llegar a una conclusión que repase problemas, describiendo y analizando hechos y artículos, para de esa manera llegar a una salida o solución clara y efectiva de la problemática, brindando nuevas perspectivas que poco se han abordado.

Se utilizará también el método observacional, porque se observarán las normas y actos del Estado. Sobre este método dice Mireia Navarro Juan (2018), en su artículo “Metodología Observacional”:

Se basa en la observación de las conductas espontáneas en el medio natural donde se desarrollan. El comportamiento no está manipulado por el experimentador. Se trabaja con pocos objetos, de manera que es un estudio longitudinal. Su instrumento no es estándar, ya que se construye en función de las hipótesis.

Debido a esto debe ser un estudio jurídico, basándose en el examen de los hechos ocurridos en los años establecidos en la investigación, ubicando las técnicas que precisarán una conclusión objetiva, que pueda mostrar la realidad de la huelga pública en la actualidad.

Por último, se utilizará un método retrospectivo, determinando un hecho, el momento en que está ocurriendo y no que está por ocurrir. Al respecto, según Luis Alberto Corona Martínez y Mercedes Fonseca Hernández (2021), acerca del carácter retrospectivo o prospectivo en la investigación científica indican que:

Si el hecho a registrar ya sucedió al momento de la planificación del estudio entonces estaremos en presencia de una investigación retrospectiva... será retrospectivo si al momento del diseño de la investigación tanto la presencia de la característica como el desenlace con el cual hipotéticamente esta se relaciona ya ocurrieron. (pág. 339)

De acuerdo a lo expresado se utilizará en este trabajo, porque al ser un tema en el que se analicen las normas y decretos ocurridos en los últimos cuatro años, no puede reflejar un hecho que pasará, sino uno que está ocurriendo, debido a que las leyes son actuales y están siendo utilizadas, en un problema que se enfoca en el presente.

A continuación el detalle de las variables de investigación, así como las técnicas e instrumentos por emplearse:

1. Tabla operacional de las variables:

Objetivo	Variables	Definición Conceptual	Definición Operacional	Definición Instrumental
1-Determinar los factores del ejercicio del derecho a huelga en el sector público en el marco de la Actuación del Estado en materia de regulación administrativa en el periodo 2018 a 2022.	Regulación administrativa en el derecho a huelga en el periodo 2018 a 2022	Preceptos administrativos que han modificado el derecho fundamental en los últimos años.	Cumplimiento de derechos constitucionales. Derecho a huelga de los funcionarios. Libertad sindical.	Revisión de texto Estadística Tabla comparativa. Matriz de análisis

<p>2-Identificar los factores jurídicos del ejercicio del derecho a huelga en el sector público y sus nuevas tendencias.</p>	<p>Factores jurídicos del ejercicio del derecho a huelga</p>	<p>Factores y requisitos del derecho sobre la huelga pública.</p>	<p>Derecho de los trabajadores Regulación en Latinoamérica. Nuevas formas de presión sindical</p>	<p>Entrevista Hoja de cotejo Matriz de análisis Observación</p>
<p>3-Criticar la regulación administrativa frente al derecho a huelga pública.</p>	<p>Regulación administrativa frente al derecho a huelga</p>	<p>Actos realizados por la administración para dar mayor o menor libertad en las huelgas.</p>	<p>Derecho a exigir condiciones laborales dignas Derecho de los ciudadanos a la salud y seguridad.</p>	<p>Entrevista Matriz de análisis</p>

2. Técnicas e instrumentos:

Objetivos	Variables	Técnica	Instrumento	Sujetos y fuentes de información y muestra
<p>1-Determinar los factores del ejercicio del derecho a huelga en el sector público en el marco de la Actuación del Estado en materia de regulación administrativa en el periodo 2018 a 2022.</p>	<p>Regulación administrativa en el derecho a huelga en el periodo 2018 a 2022</p>	<p>Revisión documental comparación estadística, derecho comparado</p>	<p>Matriz de análisis Tabla comparativa</p>	<p>Fuente secundaria Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos, Ley 9808 Fuente secundaria: Doctrina sobre la huelga sobre la pandemia.</p>

<p>2-Identificar los factores jurídicos del ejercicio del derecho a huelga en el sector público y sus nuevas tendencias.</p>	<p>Factores jurídicos del ejercicio del derecho a huelga</p>	<p>Entrevista</p> <p>Revisión documental</p> <p>Observación</p>	<p>Cuestionario</p> <p>Matriz de análisis</p> <p>Hoja de cotejo</p>	<p>Fuente primaria:</p> <p>Entrevista a jueces laborales.</p> <p>Fuente secundaria:</p> <p>Códigos laborales latinoamericanos y tratados de la OIT.</p>
<p>3-Criticar la regulación administrativa frente al derecho a huelga pública.</p>	<p>Regulación administrativa frente al derecho a huelga</p>	<p>Entrevista</p> <p>Revisión documental</p>	<p>Cuestionario</p> <p>Matriz de análisis</p>	<p>Fuente primaria:</p> <p>Entrevista a diputados.</p> <p>Fuente secundaria:</p> <p>Jurisprudencia de la sala constitucional de Costa Rica sobre las huelgas.</p> <p>Fuente secundaria:</p> <p>Libros basados en los derechos constitucionales.</p>

3. Técnicas de la investigación

Las técnicas de investigación corresponden a la garantía de la verdad científica, por lo que Gloria Gómez-Escalonilla (2020), en su libro “Métodos y técnicas de investigación utilizados en los estudios sobre comunicación en España” destaca que “Las técnicas de investigación son los procedimientos que siguen los investigadores para obtener los datos necesarios en su aproximación al objeto de estudio” (pág. 2). Para efectos de la presente investigación se utilizarán las siguientes técnicas:

Comparación estadística, derecho comparado

Esta técnica es funcional al usar normas o hechos realizados por el Estado y es usada en muchas investigaciones para poder percibir diferencias, para comparar la legislación de diferentes países y valorarlas. Por ejemplo, Alessandro Somma (2015), en su libro “Introducción al Derecho comparado” menciona:

El instrumento de reflexión crítica sobre la experiencia jurídica pero también, y, sobre todo, para proponer nuevos lugares de encuentro con los estudiosos de las ciencias sociales que dirigen su atención a casos referidos a la experiencia jurídica. (pág. 14)

Su función la describe de la siguiente manera:

Valorando los distintos métodos desde el punto de vista del resultado del cotejo: si les es congenial la exaltación de las analogías o, por el contrario, la de las diferencias. Será éste el punto de referencia para seleccionar el método más idóneo para secundar las finalidades perseguidas en cada ocasión por el comparatista, su respuesta a la pregunta de por qué comparar. (pág. 174)

Por ello es necesaria la aplicación de esta técnica en la investigación, que muestra la realidad de los países que se estudiarán y compararán. Con esto se podrá analizar qué funciones son efectivas para el gobierno y el pueblo, así como encontrar diferencias que puedan iluminar una poco observada por los interesados, ubicando temas que se deberán abordar en la tesis.

Revisión documental

Los autores Pedraza Guerra, Vega Viera, Garcerá Murillo (2016), en su artículo “Revisión documental, una herramienta para el mejoramiento de las competencias de lectura y escritura en estudiantes universitarios” expresan al respecto que:

La revisión documental, como herramienta ayuda en la construcción del conocimiento, amplía los constructos hipotéticos de los estudiantes y como enriquece su vocabulario para interpretar su realidad desde su disciplina, constituye elemento motivador para la realización de procesos investigativos de los estudiantes, posibilita presentar la producción de los estudiantes a la comunidad académica nacional como internacional, así como su fundamentación en la indagación y utilización de fuentes fidedignas en bases de datos reconocidas. (pág. 53)

En conclusión, es importante para esta investigación, debido a que se constituye en la fuente más grande de conocimiento, aprendizaje e información, creando un conocimiento amplio en cada investigación y jurídicamente la mayoría de los temas se analizarán con esta técnica.

Entrevista

La entrevista en profundidad es la técnica que más se utiliza cuando se opta por métodos conversacionales. (Gómez-Escalonilla, 2020, pág. 125)

Y sobre la naturaleza de la entrevista Dudovsky (2017) en su libro “Research Methodology” dice que por su naturaleza más flexible, se considera que a través de la entrevista se pueden obtener más y mejor información que la que se derivaría de un cuestionario.

La entrevista es esencial en la investigación por la múltiple información que se puede obtener de los temas investigados. Las perspectivas pueden cambiar debido al conocimiento e interés de los entrevistados, siempre que se analicen con objetividad, por eso la entrevista debe ser de forma clara y general para que se llegue a conclusiones eficaces.

Observación

La técnica de observación es básica en análisis jurídicos. La autora Lidia Díaz San Juan (2011), se refiere a esta técnica de la siguiente manera:

La observación es un elemento fundamental de todo proceso de investigación; en ella se apoya el investigador para obtener el mayor número de datos. Gran parte del acervo de conocimientos que constituye la ciencia ha sido lograda mediante la observación. Es una técnica que consiste en observar atentamente el fenómeno, hecho o caso, tomar información y registrarla para su posterior análisis. (pág. 5 y 18)

Al tener en cuenta lo que conlleva la observación, es eficaz para la investigación que se aborda, la tesis necesita entender hechos que solo son observables, es la primera técnica que se utiliza, puesto que se ha realizado antes de que se utilice el método científico.

Instrumentos de la Investigación

Los instrumentos de investigación, según Elías Mejía Mejía (2005), en su libro “Técnicas e instrumentos de Investigación” son “todos los instrumentos que pueden servir para medir las variables, recopilar información con respecto a ellas o simplemente observar su comportamiento. (pág. 19). También el mismo autor explica el funcionamiento de los instrumentos, señalando que

“ el éxito de una investigación, además de la plena identificación de las variables, la correcta formulación de la hipótesis, la estrategia adecuada para probar dichas hipótesis, etc., depende de la calidad de los instrumentos” (pág. 22).

Los instrumentos que se usarán en la investigación son:

La tabla comparativa

Según Jacqueline Hurtado de Barrera (2000) libro “metodología de la investigación holística”, esta tabla “tiene por objetivo lograr la identificación de diferencias o semejanzas con respecto a la aparición de un evento en dos o más contextos, grupos o situaciones diferentes. (pág. 249)

Matriz de análisis

De acuerdo, con Hurtado de Barrera (2000):

Los matrices de análisis son instrumentos diseñados para extraer información, por lo regular no tan evidente, ya sea de un documento o de una situación real. Proporciona criterios para reagrupar los indicios de un evento en nuevas sinergias que permiten descubrir en ese evento aspectos inexplorados. (pág. 459)

Este instrumento será usado en la investigación por la ubicación de múltiples diferencias sobre la legislación de la huelga pública en diferentes países. Esto podrá aclarar las ventajas y desventajas que tienen los funcionarios públicos en Costa Rica, así como los derechos y libertades que están en juego.

Lo anterior, resulta práctico para la investigación, pues revela información inexplorada, lo que hará que esta tesis se diferencie y muestre hallazgos, precisando criterios y organizando hechos, Como indica dicho Hurtado de Barrera (2000), “los indicios son detectados directamente por el investigador a partir de la observación de las unidades de estudio” (pág. 460).

Cuestionario

Para realizar entrevistas es necesario la utilización de los cuestionarios, por lo que se cita que:

Los sujetos reciben instrucciones normalizadas y ni la apariencia personal ni el estado de ánimo ni la conducta del examinador influyen en los resultados finales. Los cuestionarios son de dos clases: estructurados, o de forma cerrada, y no estructurados, o de forma abierta. Los primeros contienen preguntas y respuestas alternativas. Las respuestas dadas a cada pregunta deberán agotar todas las posibles preguntas y excluirse mutuamente. En los cuestionarios no estructurados no hay respuestas sugeridas. (Mejía. 2005, pág. 57)

Esta herramienta es necesaria en la investigación, porque con la información se requiere que debe estar estipulada antes por preguntas claras y parecidas entre los entrevistados. Así los demás instrumentos serán más eficaces para un resultado en concreto, esencialmente para el orden de la información.

Hoja de cotejo

Al respecto, Claudio Pérez Pérez (2018), en la investigación “Uso de listas de cotejo como instrumento de observación” menciona que:

Corresponde a un listado de enunciados que señalan con bastante especificidad, ciertas tareas, acciones, procesos, productos de aprendizaje, o conductas positivas. Frente a cada uno de aquellos enunciados se presentan dos columnas que el observador emplea para registrar si una determinada característica o comportamiento importante de observar está presente o no lo está, es decir, en términos dicotómicos. La lista de cotejo es válida para hacer el seguimiento como parte de una evaluación continua, en función de las necesidades o acuerdos tomados entre los involucrados.

Este instrumento será usado, por la ventaja que da para la recopilación de información, porque registra de forma eficiente el progreso y los conocimientos, dando un camino firme con ideas claras que facilitaran el manejo de lo que interesa.

Sujetos, Fuentes de Información y muestra

Sujetos

El autor Carlos Sabino (1992), en su libro “El proceso de investigación” explica de la siguiente manera:

La persona (o equipo de personas) que adquiere o elabora el conocimiento. El conocimiento es siempre conocimiento para alguien, pensado por alguien, en la conciencia de alguien. Es por eso que no podemos imaginar un conocimiento sin sujeto, sin que sea percibido por una determinada conciencia. (pág. 20)

También se pueden definir como:

Quiénes, cuántos, de qué población, cómo se seleccionaron, cuál es el rango de su edad y la composición por sexos, si se les gratificó de alguna manera. En caso de una selección previa, puede contarse aquí o en el procedimiento. (Mejía, 2005, pág. 214)

Los principales sujetos de esta investigación serán los funcionarios y miembros de sindicatos públicos, así como de la Asamblea Legislativa. Eso para la recolección de información y de las críticas sobre el tema tratado.

Entre los citados sujetos de investigación están:

-Los trabajadores del sector público con más de dos años de laborar en servicios esenciales.

-Los Trabajadores del sector público con más de dos años de laborar en servicios no esenciales.

-Los miembros de los sindicatos públicos con más de dos años de actividad.

Fuentes de información

Para este concepto, se apela a lo que Marisol Maranto Rivera y María Eugenia González Fernández (2015), en su informe “Fuentes de Información” mencionan:

Una fuente de información es todo aquello que nos proporciona datos para reconstruir hechos y las bases del conocimiento. Las fuentes de información son un instrumento para el conocimiento, la búsqueda y el acceso de a la información. Encontraremos diferentes fuentes de información, dependiendo del nivel de búsqueda que hagamos.

Por su lado, Ubaldo E. Miranda Soberón y Zully Acosta E (2009), en el artículo titulado “Fuentes de información para la recolección de información cuantitativa y cualitativa”, citan que:

Son todos aquellos usuarios y acompañantes a quienes se les aplicó un instrumento de investigación. En este caso, los datos provienen directamente de la población o una muestra de la misma. Estas fuentes contienen información original, que ha sido publicada por primera vez y que no ha sido filtrada, interpretada o evaluada por nadie más. Son producto de una investigación o de una actividad eminentemente creativa.

En la investigación se utilizarán las fuentes primarias y secundarias, siendo las primeras, por ejemplo, las entrevistas y las segundas los documentos, la jurisprudencia, la doctrina, así como otros métodos de archivos de información.

Fuentes primaria

Son todos aquellos usuarios y acompañantes a quienes se les aplicó un instrumento de investigación. En este caso, los datos provienen directamente de la población o una muestra de la misma. Estas fuentes contienen información original, que ha sido publicada por primera vez y que no ha sido filtrada, interpretada o evaluada por nadie más. Son producto de una investigación o de una actividad eminentemente creativa. (Miranda y Acosta, 2009, pág. 2)

De acuerdo con lo anterior se empleará la fuente primaria de la entrevista. Esta es información nueva que fácilmente aportará un nuevo conocimiento y diferentes perspectivas, definiendo de una manera natural los requisitos de la huelga pública y la actuación del Estado.

Entre ellas se mencionan:

- Los trabajadores del sector público con más de dos años de laborar en servicios esenciales.
- Los trabajadores del sector público con más de dos años de laborar en servicios no esenciales.
- Los miembros de los sindicatos públicos con más de dos años de actividad.

A ese respecto, Maranto y González (2015), tratan también sobre este tema diciendo:

Este tipo de fuentes contienen información original es decir son de primera mano, son el resultado de ideas, conceptos, teorías y resultados de investigaciones. Contienen información directa antes de ser interpretada, o evaluado por otra persona. (pág. 5)

Fuentes secundarias

Son las que contienen información primaria, sintetizada y reorganizada. Están especialmente diseñadas para facilitar y maximizar el acceso a las fuentes primarias o a sus contenidos. Parten de datos preelaborados, como pueden ser datos obtenidos de anuarios estadísticos, de Internet, de medios de comunicación, de bases de datos procesadas con otros fines, artículos y documentos relacionados con la enfermedad, libros, tesis, informes oficiales y otros. (Miranda y Acosta, 2009, pág. 2)

Además, según Alonso, G. (2015) en el informe “Cómo elaborar y defender un trabajo académico” se plantea:

Por otro lado, tendríamos las fuentes secundarias, es decir, todos los documentos, estudios, libros, artículos, voces de diccionario, artículos en línea, etc., cuya base está en las fuentes primarias, y que hemos consultado y citado en nuestro trabajo.

A su vez Maranto y González (2015), mencionan también que:

Este tipo de fuentes son las que ya han procesado información de una fuente primaria. El proceso de esta información se pudo dar por una interpretación, un análisis, así como la extracción y reorganización de la información de la fuente primaria.

Para la investigación en curso se utilizarán fuentes secundarias como los son libros, doctrina, jurisprudencia, leyes y todo documento jurídico que sea de interés para el tema que se expone.

Entre estas fuentes se menciona:

- La jurisprudencia de la Sala Constitucional de Costa Rica referente a la huelga pública.
- La jurisprudencia laboral referente a las huelgas.

- La doctrina laboral en relación con las huelgas.
- El Código de Trabajo de Costa Rica.
- Los códigos de trabajo latinoamericanos.
- La legislación que regule las huelgas en Costa Rica.

Muestra

Al referirse a este concepto Mejía (2005), señala que:

La muestra es un sub conjunto de la población. Para que un sector de la población sea considerado como muestra es necesario que todos los elementos de ella pertenezcan a la población, por eso se dice que una muestra debe ser representativa de la población, es decir, debe tener las mismas características generales de la población. No se consideran muestras si algunos sujetos de la supuesta muestra no pertenecen a la población. El estudio de la muestra se realiza empleando técnicas de muestreo. (pág. 96)

Sobre su finalidad, el mismo Mejía (2005), expone que:

Si al investigador sólo le interesan los sujetos en términos de cantidad para identificar las muestras es suficiente emplear las técnicas que acabamos de describir. En cambio, si el investigador está interesado en conocer algunas características de la población, tales como edad, sexo, etc., es necesario estratificar la población y lograr que las características de la muestra coincidan con las características estratificadas de la población. (pág. 112)

En esta tesis la muestra la componen los trabajadores públicos, tanto de los servicios esenciales como los que no, dividiendo los dos grupos, ya que la huelga en el sector público afecta a todos los funcionarios, aunque a algunos de manera diferente.

Recopilación y Análisis de Información

Recopilación de información

Según Hurtado de Barrera (2000), se refiere a la “información necesaria para alcanzar los objetivos de la investigación. (pág. 164). Además, sobre su función menciona:

Corresponde al paso por los diferentes estadios y al cumplimiento de cada uno de los objetivos específicos. En ese sentido posiblemente será necesario aplicar instrumentos y recoger datos para cada objetivo específico. (pág. 167)

Análisis de Información

Del mismo modo, Hurtado de Barrera también señala en su libro que:

Una vez aplicados los instrumentos y finalizada la tarea de recolección de datos, el investigador deberá organizarlos y aplicar un tipo de análisis que permita llegar a una conclusión, en función de los objetos que se planteó al principio, a fin de resolver el problema de investigación o dar respuesta a su interrogante inicial. El propósito de análisis, entonces, es aplicar un conjunto de estrategias y técnicas que le permitan al investigador obtener el conocimiento que estaba buscando, a partir del adecuado tratamiento de los datos recogidos. (pág. 181)

Y adiciona el mismo autor, lo siguiente:

El análisis constituye un proceso que involucra la clasificación, la codificación, el procesamiento y la interpretación de la información obtenida durante la recolección de datos. La finalidad del análisis es llegar a conclusiones específicas en relación al evento de estudio, y dar respuesta a la pregunta de investigación. (pág. 505)

CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DE RESULTADOS

En el siguiente capítulo se realiza un análisis de cada objetivo planteado en la investigación, y se desarrolla una perspectiva propia con los resultados obtenidos, según la metodología aplicada. Al ser un tema laboral, cabe resaltar que todos los artículos mencionados, sin nombrar otra ley se refieren al Código de Trabajo, ya que es la norma que establece los requisitos de la huelga pública y su análisis es imprescindible para la investigación.

Análisis de resultados de variables objetivo 1

Los factores del ejercicio del derecho a huelga en el sector público

Para este apartado se determinarán los factores del ejercicio del derecho a huelga en el sector público en el marco de la actuación del Estado en materia de regulación administrativa en el periodo 2018 a 2022. Prácticamente se abordará la historia y lo que llevó al proceso que se tiene en la actualidad, haciendo énfasis al proyecto de ley N° 21.049.

Historia de la huelga en Costa Rica

Para comenzar es necesario el repaso de las huelgas más importantes en la historia de Costa Rica, ya que llevaron a cambios trascendentes en las leyes del país. Como inicio, se considera que la huelga de los tútiles es la primera huelga laboral del país y fue realizada por migrantes italianos contratados para la construcción del ferrocarril al Atlántico por la empresa de Minor Keith. Esta se llevó a cabo el día 15 de noviembre de 1888 y según Aguilar Bulgarelli (1991), en su libro “La huelga de los tútiles, 1887-1889, un capítulo de nuestra historia social” indica que “en definitiva, nadie ganó con la huelga en aquel momento: pero a la postre fue el país, que pudo contar con el aporte de aquellos obreros en el logro de su progreso material, social y cultural” (pág. 136).

Agrega Matteo Brancacci (2010), en la página web Primera Plana, en la que escribe el artículo “La presencia italiana en Costa Rica” donde señala que:

Su reclamo era fácilmente justificable, hasta el mismo Minor Cooper Keith tenía conciencia de lo malsano de la región donde se encontraban, puesto que había afirmado que “el clima del Reventazón, con pocas excepciones, no puede ser resistido sino por negros antillanos”, además carecían de asistencia médica y falta de retribución salarial por parte del empresario.

A pesar de que muchos de los trabajadores italianos fueron repatriados, se debe resaltar lo relevante y beneficioso que fue una huelga de estas características para la Costa Rica de esos años. Este fue el origen del derecho a huelga y muchos de sus principios, por lo tanto, dio un aporte al ámbito sindical.

Otra huelga por la jornada laboral de ocho horas fue realizada por carpinteros y ebanistas de la ciudad de San José en 1918. Después fueron seguidos por otros grupos como panaderos y zapateros. Al respecto, Francisco Javier Rojas Sandoval (2019), en su artículo “Las huelgas de julio de 1918 por la jornada laboral de ocho horas” dice sobre ella:

Entre las demandas de los carpinteros y ebanistas destaca el establecimiento de la jornada laboral de ocho horas. La importancia histórica de este movimiento social en el proceso de formación de la clase trabajadora costarricense, es que constituye la primera huelga en la historia de esta población, en la cual se demandó el establecimiento de una jornada laboral de ocho horas, siendo el antecedente de la “marejada” de huelgas de febrero de 1920, que condujeron a la promulgación de la ley nro. 100 de diciembre de 1920, que emitió la legislación laboral que regula la jornada de trabajo. (pág. 148)

La citada huelga fue provechosa para el establecimiento de los derechos laborales, además benefició a los trabajadores que la realizaron, que lograron su cometido, no como pasó con la huelga de los migrantes italianos. La jornada de 8 horas es practicada en diferentes partes del mundo en épocas similares y, en varios países ya habían adoptado este tipo de jornada, antes de Costa Rica, como México y Uruguay.

Por otra parte, la huelga bananera del Atlántico se protagonizó en agosto del año 1934. Los trabajadores de las fincas bananeras sufrían condiciones laborales extremas, ya que había despreocupación por parte de los patronos debido a la crisis económica mundial. Se aplicaban jornadas demasiado extensas, salarios bajos y maltratos, entre otras muchas injusticias. Según Marielos Aguilar Hernández (1991), en su libro “Centroamérica: el hombre y la crisis”, se puede describir sobre este hecho que:

Si pretendiéramos medir la importancia de la huelga bananera de 1934 por sus conquistas en el plano socio-económico, esta podría resultar intrascendente. Las condiciones de vida en las plantaciones bananeras se mantuvieron parecidas en los años siguientes, tanto en el Atlántico como en las nuevas plantaciones creadas en el Pacífico Sur. Desde este punto de vista, la importancia de aquella huelga bananera debemos buscarla en el nivel político, pues puso en evidencia la incapacidad del modelo liberal para resolver conflictos sociales de raíces históricas tan profundas. Esta huelga, además, le demostró a la clase trabajadora costarricense la importancia de defender colectivamente sus intereses, por medio de sus propias organizaciones. (pág. 133)

La huelga del aguinaldo es otra de las más sonadas huelgas del siglo pasado. Y es que este derecho ya estaba reconocido desde 1954. Pero no fue sino en 1959 cuando al no efectuarse su

pago a los trabajadores bananeros, que se llegó a esta huelga. Su único objetivo era uno, el aguinaldo.

Seguidas de la anteriores, se puede mencionar la huelga del ICE en 1976 por el aumento de cien colones mensuales y la huelga bananera de 1984, la cual, según la profesora Aguilar (1991), se define como una “derrota” para el movimiento bananero.

Importancia de la huelga

Es el derecho de huelga un instrumento apto para facilitar la participación de los trabajadores en vida económica, social y política, siendo un elemento central para la integración del trabajo en el sistema de democracia constitucional. (Monereo, 2021, pág. 36)

En ese sentido, la huelga ha sido el medio número uno para cambios significativos en el derecho laboral en el país. Esto ha fomentado la importancia de los trabajadores, dándoles el poder de enfrentar a sus superiores por un bien común. Y en principio crea una igualdad entre patrono y trabajador para poder negociar sus derechos.

Al efecto Monero (2021) señala que:

Es un contrapeso que tiene por objeto permitir que las personas en estado de dependencia o subordinación establezcan una nueva relación de fuerzas en un sentido más favorable para ellas; en definitiva, tiende a restablecer el equilibrio entre partes de fuerza económica desigual (STC de 8 de abril de 1981, Fj. 22). Se le vincula teleológicamente “con la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos y grupos sociales sean reales y efectivas. (pág. 31)

Los derechos colectivos fueron reforzados por las implementaciones de sindicatos que han hecho que haya una protección de objetivos y haya más facilidad de conseguirlos. En ese orden,

“la incidencia sindical nacional e internacional logró modificar una parte importante de los mecanismos de disciplinamiento” (Castro, 2021, pág. 195).

La huelga legal en Costa Rica se ha presentado como beneficiosa, aunque también, una gran cantidad de ellas han sido declaradas ilegales. Los sindicatos públicos al tratarse de movimientos nacionales han sido los principales partícipes, aun así la huelga es el recurso final y, por lo tanto, el recurso más poderoso que tienen los empleados. Por él los empleadores son afectados económicamente, lo que los lleva a tratar de cuidar siempre a sus trabajadores, al tenerse esto en cuenta, el superior intentará respetar todos los derechos que se le concedan al empleado.

Los centros de trabajo se ven beneficiados también, porque las huelgas crean mejores condiciones y permiten que los aspectos malos de una empresa puedan cambiar. Si no fuera así, esas condiciones irían empeorando progresivamente, pues no habría consecuencias ante los malos tratos de los empleadores. Por ejemplo, se impide que el dueño de una empresa pueda actuar fácilmente agregando poco a poco horas, que reduzca el salario injustificadamente o que tenga un establecimiento sin las mejores condiciones de trabajo para realizar las labores.

Es posible concluir que la huelga es un medio para llegar ejercer derechos fundamentales preciados y que por ello es básico para el derecho sindical, porque ayuda a evitar el desequilibrio entre patronos y trabajadores, al anular abusos de poder. La sindicalista UNT se refirió a este derecho nombrando una sentencia mientras daba su criterio sobre el proyecto de ley N° 21.049.

En sentencia 10.832-2011 el Tribunal Constitucional definió el derecho de huelga de la siguiente forma:

La huelga como derecho fundamental. Desde sus inicios, el derecho laboral ha contemplado las diferencias existentes en las relaciones entre patronos y trabajadores, pero se desiguales por aspectos económicos, sociales, políticos, etc. No por nada, y como esencial de esta rama del derecho, se ha desarrollado el “principio protector” el cual se concibe como la necesidad de cobijar a la parte más débil de la relación, con el fin de evitar que los aspectos naturales de desigualdad, derivados de sus antecedentes esclavistas, aumentaran y el derecho laboral cayera en un abismo de desigualdad de tal magnitud que no se cumpliera con el cometido original de aquél, sea tornar más humana la relación laboral y además, establecer un cúmulo de derechos a favor de los trabajadores, que son irrenunciables (artículo 174 de la Constitución Política), y que con éstos, se estableciera un poco de balance entre ambas partes, sin que de lógica, y en aplicación indebida de este principio, se pudiera inclinar el legislador a un favoritismo a ultranza de los trabajadores, pues no tendría sentido, aun en un derecho desigual, que mediante normas se proteja solo a una parte de la relación. En situaciones como las indicadas, el constituyente, el legislador, el doctrinario, el juez, han ido otorgando o desarrollando los derechos que de una forma racional vayan estableciendo un justo medio, claro está teniendo siempre como norte y sujeto de mayor protección a los trabajadores.

La reforma procesal laboral y la huelga

Uno de los antecedentes claves de los cambios a la ley sobre la huelga fue la reforma procesal laboral, debido a que aligeró el proceso de su declaratoria para los trabajadores. Primeramente, se dejó de denominar conflicto a la huelga para llamarse “medida de presión”. Esto para

diferenciar el motivo y la acción de este medio de otros conflictos, por ello también se dejó de limitar el tema a solo conflictos colectivos de carácter económico-social.

“La RPL cambia radicalmente el concepto de huelga legal y como consecuencia de ello abre la posibilidad a una multiplicidad de formas de huelga, tanto en cuanto a los tipos de huelga como a su forma de ejecución.” (Castro, 2017, pág. 17)

En este sentido, las formas de huelgas se amplían, dando la posibilidad de diferentes modalidades siempre que implique la suspensión del trabajo. Además de esto, se establece que la duración del movimiento no era definitiva, no importaba la duración, ofreciendo mayor libertad al trabajador para que haya gran diversidad de actos como la huelga atípica.

El mismo autor Castro (2017), refiere que:

La RPL amplía esas posibilidades y establece que cualquier de las diversas modalidades de huelga, podrá ejecutarse intermitentemente, es decir, con suspensiones del trabajo y reinicios de los trabajos, e incluso aumentando en cada ocasión su potencia o alcance, es decir aumentando o disminuyendo su intensidad. Podría inclusive concertarse la suspensión de unos trabajos primero y luego otros. (pág. 17)

Lo descrito se convirtió en una ventaja para muchos trabajadores, aunque en una parte solamente. Y como se pudo ver en la huelga general del año 2018, creó una especie de caos en el que no existía algún interés en preservar los derechos de la sociedad y que promovía una protección de la huelga en servicios públicos, sin alguna prohibición de tiempo. Concluye Castro (2017) acerca de los 7 cambios importantes que se dieron:

1. La RPL modifica el significado de la huelga en Costa Rica, calificándola de medida de presión que puede ser utilizada en diversos conflictos colectivos.

2. Además define la huelga legal como cualquier tipo de suspensión de los trabajos que el colectivo laboral concierte, en un departamento, centro de trabajo, establecimiento, o negocio (y que cumpla con los requisitos que se dirán).

3. Por ello, las personas en huelga no están obligadas a abandonar sus lugares de trabajo, salvo que por haberse declarado legal la huelga, se clausure el establecimiento por orden judicial, de manera que ninguna persona pueda ingresar a ese departamento, centro de trabajo, establecimiento o negocio según sea el caso.

4. La huelga puede adoptar cualquier modalidad que estimen pertinente las personas trabajadoras en huelga, de manera que estos puedan determinar la suspensión de algunos trabajos o labores y no de otros, o adoptar modalidades diversas.

5. Además, cabe la posibilidad de que se adopte un ejercicio temporal intermitente, sea gradual o escalonado. En el supuesto de que la huelga sea intermitente, debe comunicarse al empleador (directamente o por medio del MTSS) el calendario de las medidas y sus modalidades.

6. El trabajo a reglamento continúa siendo causal de despido, aunque OIT plantea que pueda ser catalogado como tal únicamente en la medida que implique la pérdida del carácter pacífico de la huelga.

7. La desobediencia colectiva no es una suspensión del trabajo y por lo tanto no puede ser catalogada como huelga, ni en la definición anterior ni en la nueva definición de la RPL. (pág. 18)

Este es un antecedente rápido sobre la regulación de la huelga, que duró poco en la ley de Costa Rica pero que afectó de gran manera al país. Su finalidad era muy diferente a la del

proyecto de ley N° 21.049, donde la segunda tenía el interés de beneficiar a la población costarricense con servicios esenciales, basándose en la afectación que se sufrió en la huelga general y en otras huelgas en las que se le privó de servicios a la población en favor del derecho del funcionario, por lo que la finalidad de la primera era completamente contraria a esta, al tratar de abrir aún más las posibilidades y las formas de presión de los trabajadores.

Los autores Andrés Castro Segura y Luis Alejandro Rojas Lizano (2009), en su tesis de la para la Universidad de Costa Rica (UCR), denominada “Análisis del proyecto de ley de reforma procesal laboral a la luz de la legislación y la jurisprudencia procesal laboral actual” expusieron del proyecto desde su origen en estos términos:

El Proyecto redefine el concepto de huelga, la cual nacerá a partir de la coexistencia de los elementos de hechos constitutivos de la figura, y además especifica los requisitos esenciales para la declaratoria de legalidad, entre los que destaca la reducción del porcentaje de participación y la necesidad de cumplir con las etapas prejudiciales previo al sometimiento del conflicto al procedimiento de calificación. El Proyecto de Reforma Procesal Laboral introduce al Código de Trabajo nuevas regulaciones sobre la huelga del sector público, imponiendo reglas especiales de procedimiento, se introduce la definición y delimitación del concepto de servicio público esencial y se autoriza a los trabajadores de ese sector al ejercicio del derecho de huelga en la misma forma que los trabajadores del sector privado con limitaciones específicas según sea el servicio que se afecte con el movimiento, obligando a garantizar la continuidad de los servicios básicos y esenciales. (pág. 558)

Cabe destacar que esta reforma benefició la celeridad del proceso de declaración de legalidad o ilegalidad de la huelga. O sea, el juzgador anteriormente debía hacer la visita a la zona donde

estaban ocurriendo los hechos, mientras que ahora se puede juzgar con la prueba documental. Este proceso no fue cambiado por una ley posterior, sino que fue beneficioso para los intereses de los legisladores de los proyectos sobre la huelga que comenzaron en el año 2018, ya que le quitaba requisitos a esa declaración que complicaba la rapidez de las decisiones.

Actualidad de la huelga

La reforma fiscal

Es primordial para la investigación y para determinar los factores que se utilizan actualmente, iniciar señalando el proyecto de ley número 20580, que originó indirectamente que se pusiera en duda la huelga en Costa Rica. En esta propuesta se incluyó el fortalecimiento de las finanzas públicas y es que, desde 1987 y hasta la primera década del milenio, los ingresos para la prestación de servicios del Estado empezaron a disminuir, a ser insuficientes. Tal situación se agudizó al inicio de la década pasada. Además, se citan en este proyecto “las obligaciones establecidas por mandatos de índole constitucional o legal que no cuentan con una fuente de financiamiento”, al nombrar responsables para el déficit, aunque estos no son los únicos motivos, por ello desde sus primeras páginas se menciona claramente que:

No basta con modernizar nuestra estructura tributaria, sino también establecer reglas para la elaboración del presupuesto nacional, a fin de determinar parámetros de sostenibilidad, definiendo los límites de endeudamiento del Estado. (pág. 2)

La búsqueda de nuevos recursos era uno de los principales objetivos y, a raíz de eso, desde el año 2014 el Ministerio de Hacienda hizo una propuesta para el fortalecimiento de la hacienda pública que finalizó con este escrito, en el que se hicieron las siguientes propuestas para generar más ingresos:

Como punto uno: Las propuestas orientadas a generar ingresos frescos, las cuales son modificaciones y nuevas aplicaciones principalmente al Impuesto sobre la Renta y al Impuesto sobre el Valor Agregado.

Como punto dos: Las propuestas orientadas a generar disciplina fiscal y calidad en el gasto en el que se habla de la responsabilidad fiscal y adiciones a la ley del salario público, unos de los problemas más importantes que tenía Costa Rica en esas fechas.

Este aspecto provocaría el cambio de la huelga como la conocemos hoy, en un “momento bisagra” para todo el país, ya que se originaría la primera huelga general de Costa Rica en este milenio y que llevaría a que se modificaran los requisitos para que eventos como este no ocurran de forma desproporcionada.

Véase el informe de Alejandro Alvarado Alcázar y Gloriana Martínez Sánchez (2018), llamado “La huelga general contra la reforma fiscal en Costa Rica en setiembre 2018”, elaborado para el Instituto de Investigaciones sociales de la UCR, en el que se destacan las consecuencias inmediatas de los hechos ocurridos, aportando estadísticas y datos específicos. Se mencionan además los tipos de propuestas utilizados en las primeras dos semanas, en las que la mayoría del tiempo se hicieron bloqueos, en cuenta 137; luego las marchas que fueron 42; las declaraciones públicas 22 y las concentraciones 16, por mencionar las más importantes.

Un fragmento relacionado de esa investigación es el siguiente:

Los sindicatos mantienen su reclamo de retirar el proyecto de Ley 20 580 de la corriente legislativa, por lo que el apoyo y participación de las bases sindicales es crucial para el sostenimiento de la huelga. Mientras esto sucede, las declaratorias de ilegalidad de la

huelga surgen como un terreno de confrontación más en la actual coyuntura, y los reportes de prensa de protestas han mermado, particularmente los bloqueos. (pág. 10)

Los acontecimientos mencionados pusieron en tela de duda las restricciones de la huelga. Los participantes, en su mayoría fueron funcionarios con sus sindicatos, además de estudiantes universitarios y productores agrícolas. Esto motivó que en la ley N° 9808 se cambiaran varios aspectos sobre el procedimiento, los requisitos de los actores y el tiempo de las huelgas.

En varias jurisprudencias se califica la actuación de los funcionarios, entre ellas la de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en Resolución N° 00834 – 2020, en la que se explica la diferencia entre los derechos de educación y de huelga y se condena al Ministerio de Educación por no velar por el derecho que deberían proteger. Se cita “el ejercicio desproporcionado” que se repite en varias de las jurisprudencias de la huelga que se afrontaba en las que sucedieron en el año 2018. Sin embargo, fue el 10 de septiembre de ese año, cuando los sindicatos del sector educativo de la APSE, ANDE y SEC se unieron a las demás organizaciones sindicales del sector público. Ellos entonces se enfocaron en el artículo 371 del Código de Trabajo, asumiendo como cierto que para Costa Rica la educación no es servicio esencial.

Con base en lo anterior, se llega a la conclusión de que se debe proteger el interés del menor y es obvio que una actuación desproporcionada de la huelga afectaría a esta parte de la población. Por ende, el derecho de educación se limitaría a los menores de edad, pero aun así, limitándolo solo a esta parte. Con eso sigue siendo predominante en el área sindical educativa, donde la mayoría de los docentes son de ese sector. Señala la jurisprudencia:

Aun cuando la administración eventualmente adoptare luego medidas para procurar que esos estudiantes recuperasen los conocimientos dejados de recibir una vez finalizada la

huelga, lo cierto es que implementar tales medidas luego de un plazo extenso como el transcurrido en esta situación particular, lo hace imposible, o al menos su implementación posterior podría ser groseramente lesiva de los derechos de esos estudiantes, a quienes se les pretenderá reponer los conocimientos con estándares en nada comparables con los de una reposición de clases ordinaria.

Se suma otra huelga del año 2018 promovida por el Sindicato de Profesionales en Ciencias Médicas de la Caja Costarricense del Seguro Social e instituciones afines. Al respecto, el Tribunal de Apelación de Trabajo del I Circuito Judicial de San José en su resolución N° 00463 – 2019 atiende esto, ya que esa huelga había sido declarada ilegal por no haberse agotado los medios de conciliación. Su objetivo, lo desarrolla la jurisprudencia diciendo “estamos frente a una huelga con connotaciones políticas y sociales en las que las organizaciones de trabajadores protestan por una política tributaria del Estado”. En cuanto a los factores del ejercicio de la huelga, también en esta jurisprudencia se enfatiza que:

Es necesario recurrir a los principios de razonabilidad y proporcionalidad consignados en los Principios de la Huelga de la OIT. Lo razonable y proporcional no está librado a la voluntad subjetiva 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.

Es por esa razón, por la que el factor de necesidad por el que esta huelga fue declarada ilegal, el descontento y la falta de trabajadores, redujo la prestación del servicio de salud en zonas importantes del país, siendo que este es uno de los derechos esenciales que debe cuidar el Estado, por encima de todo derecho laboral.

Proyecto de ley N° 21049

Es en este escenario cuando entra el proyecto de ley N° 21.049, que según la Asamblea Legislativa tiene como objetivo la continuidad de los servicios públicos y busca la seguridad de la población a recibir una asistencia completa de la administración. En esa dirección, esta nueva ley viene a aclarar y, por lo tanto, a facilitar la comprobación de la ilegalidad de la huelga, tratando por ejemplo de plazos para ejercer. Como la misma Asamblea dice “Este proyecto pretende acabar con esa incertidumbre y ajustar el procedimiento para hacerlo razonable y aclarar las reglas del juego para todas las partes.”

El proyecto de ley citado se creó a consecuencia de la huelga general del año 2018. Eso lo confirman los mismos legisladores, al señalar que:

Las propuestas de reforma que se plantean a través de esta iniciativa surgen alrededor de los recientes movimientos huelguísticos y con vista en las groseras afectaciones que las paralizaciones de servicios esenciales le han ocasionado a la vida, a la salud y a la seguridad de la población, y en todo caso a la tranquilidad del país en general. (pág. 2)

Se denota que los diputados buscan celeridad en la comprobación de ilegalidad de la huelga y es inútil un análisis que no trate de ser casi inmediato, tratándose de la administración pública, pues causa inseguridad jurídica. Por esto se proponen notificaciones electrónicas, medios para

recibir las y actualizar los medios por parte de los sindicatos, lo que se encuentra en la reforma del artículo 345.

Uno de sus argumentos primordiales fueron las causales de disolución del sindicato, buscando terminar con las actuaciones exageradas e ilegales por parte de estos grupos. Se dice que Costa Rica tiene que buscar las protestas pacíficas, sin actos que estén tipificados en un tipo penal. Por último, se establece que las decisiones de la Asamblea Legislativa representan a una mayoría, no a un patrono y lo primero está en las adiciones del artículo 350 del Código de Trabajo.

Las medidas en caso de huelga se entienden como retroactivas, por lo que se debe solicitar la declaratoria desde el inicio mismo, por temas de salario en los que se les ha pagado a los trabajadores en huelgas ilegales. Es esta una limitante que hace que los huelguistas analicen mejor el movimiento en el que participen, ya que no recibirán salario en caso de ilegalidad.

En relación con las competencias, en este expediente se analiza que las huelgas que afecten en más de dos provincias o a nivel nacional, sean tramitadas por los jueces en materia de trabajo desde el principio. Al inicio pasaría al Juzgado de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José y, si este tiene problemas para hacerlo con celeridad, pasaría a el Tribunal de Apelaciones y de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Así aparece en la propuesta de reforma del artículo 431, inciso 7. Después de esto a los jerarcas, tratándose del servicio público, se les intenta pedir la obligatoriedad para solicitar la clasificación de inmediato, así como el patrono en lo civil. De acuerdo con la reforma del artículo 661, esto se pide los jerarcas de entidades públicas.

Otro cambio que se pretendió y uno de los que tenía mayor relevancia e interés en ese momento, era la suspensión de la huelga aun legalizada. Esas serían las huelgas que “se

compruebe que la misma está causando daños de difícil o imposible reparación a la ciudadanía”, algo que incluso se analizó en la jurisprudencia ya repasada, en la que no se dispuso de un plan en el Ministerio de Educación Pública para hacer que los estudiantes no perdieran valiosas horas de estudio.

Bajo ese panorama, desde las primeras 24 horas ya deben saber los trabajadores del servicio público de la legalidad o ilegalidad de su huelga y estas mismas 24 horas, las tiene el juez para solicitar que los trabajadores de servicios esenciales se reintegren en el trabajo. Por último en cuanto a plazos son dos días naturales para la apelación y 48 horas para que el Tribunal lo resuelva. A raíz de lo expuesto, se observa que la visión de los creadores de esta ley es tener rapidez para determinar huelgas ilegales y limitar las que sean de servicios que afecten a la ciudadanía. Por ejemplo, en el artículo 661 bis, aparece la suspensión de la huelga luego de 8 días al no haber alguna solución en huelga legal, mientras esté causando daño en la ciudadanía. En este proyecto se pidió las reformas de los artículos 345 inciso b), 379, 385, 431 inciso 7), 661, 663, 667 y 668 del Código de Trabajo, Ley No. 2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas. Este proyecto que pasó a estudio el 30 de octubre del 2018.

Por otra parte, la Sala Constitucional en la resolución 2019-20596, ante la consulta legislativa de constitucionalidad, concluye que no se encuentran vicios en el artículo 349 inciso d), siempre que se siga lo establecido en la ley número 8968. Tampoco se vio vicio en el fondo, ni en los artículos 375 bis, 376 quater, 376 quinquies, 663 y 664 bis, ni del fondo del artículo 371, mientras se interprete que se puede realizar una nueva huelga pero con un cambio en las circunstancias. Tampoco del artículo 378, igualmente mientras se interprete cambio de circunstancias o incumplimiento patronal.

Sobre el artículo 379 se dice que “es conforme con el Derecho de la Constitución en el tanto su reconocimiento no excluya los demás supuestos establecidos en el artículo 386 del Código de Trabajo”, aunque existen votos salvados por el fondo, pero la mayoría de magistrados sí vieron un vicio de inconstitucionalidad en el artículo 376, inciso 10, al no consultar con la Corte Suprema de Justicia. Al artículo 350 dicho por ellos “por violación a los artículos 28, 39, y 60 de la Constitución Política y a los principios de razonabilidad y proporcionalidad”. Se adiciona sobre la prohibición de huelga de servicios judiciales y auxiliares en este proyecto que:

Es constitucional sólo para los supuestos en que exista una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población; y, en los casos donde no aplica esa prohibición, se debe exigir una prestación mínima de servicios.

Para la segunda consulta, el artículo 379 se declara sin vicios de inconstitucionalidad. Además es constitucional la inclusión de los servicios de transporte ferroviario, marítimo, carga y descarga en muelles y atracaderos de bienes perecederos, dentro de la noción de servicios esenciales, como ya lo hacían otros países.

Criterios:

Es necesario conocer el pensamiento de algunas partes del Estado, como entes y organizaciones que dieron su criterio sobre este proyecto. Es el caso de la Unión del Personal del Instituto Nacional de Seguros (UPINS), que rindió su parecer el 30 de enero del año 2019, posicionándose en contra al alegar que se deben proteger los derechos humanos y que, “el expediente 21.049 pretende terminar con las organizaciones sindicales”. Argumentaron también, que de aprobarlo llevaría a conflictos jurídicos de orden internacional al incumplir con la obligación de respetar los tratados.

La Unión de Trabajadores y Trabajadoras (UNT), también brindó un criterio en contra del proyecto, porque señalan que limita la libertad sindical, y de manera contundente detallan que “es evidente que el proyecto consultado se enmarca dentro de los lineamientos de la doctrina “Dictadura en enarbolada por el Expresidente de la República y Premio Nobel de la Paz, Doctor Oscar Arias Sánchez”. Por eso la UNT mantiene que la huelga es uno de los ejes fundamentales del ejercicio de la libertad sindical.

De igual forma se opuso la Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social en su opinión del 21 de enero del 2019 en que expresó que “protestamos que este proyecto de ley se tramite al amparo de un procedimiento extraordinario, de manera atropellada, que limita la participación ciudadana”. Por su parte, el Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Hacienda y del Sistema Aduanero Nacional se mostraron en contra del artículo 379, en el que se dice “esta norma convierte la actual presunción de toda huelga en una presunción de ilegalidad..... es decir, este criterio implica la certeza de que los trabajadores actúan sabiendo a priori de la ilegalidad de su acción”.

Es así como la mayoría de sindicatos a los que se les consultó, así organizaciones, confederaciones y uniones sindicales estuvieron en contra de este proyecto. Se pueden nombrar entonces a 8 confederaciones y uniones sindicales que dieron su criterio y 13 sindicatos en primer lugar; aunque después se sumaron más organizaciones sindicales, ya que se pidió ampliar las consultas. Las Municipalidades como Coto Brus y Cartago dieron el visto bueno, ofreciendo un criterio positivo a la ley, mientras que otras como las de Corredores y San Carlos, se opusieron al referido proyecto.

Cabe agregar que la Corte Plena, en su sesión N° 3-19 del año 2019, se manifestó en cuanto a que muchos de los artículos afectan la organización del Poder Judicial, como pasa con el artículo

43, ya que se podrían dar ocasiones donde se eliminen competencias del lugar de los hechos, afectando a la institución. Para la Corte, el artículo 663 es una mejora al regular la notificación, sobre el artículo 668, pero emite una preocupación al externar que:

Preocupa que esta Corte tenga que empezar a emitir sentencias orales por la misma integración del órgano. Es incómodo, con lo que cuesta integrar y ¿a quién le correspondería si a los magistrados titulares de la Sala Segunda son los que van a dictar, sería un suplente, sería un magistrado de la Sala Penal el que la dicte?

En esa sesión se sugieren cambios para perfeccionar el proyecto. Incluso los magistrado Cruz y Sánchez expresaron que la Sala Constitucional ya se había referido a alguno de estos temas, como la reforma del artículo 379. A su vez la magistrada Rojas hizo un alegato de inconstitucionalidad, debido a que Costa Rica prohíbe la huelga en los servicios públicos. Después se citaron los ámbitos de afectación y en el caso del artículo 345, que se trata de completar espacios vacíos y dudosos del proyecto, como la solicitud del medio electrónico. Del artículo 385 también se habló del correo electrónico y se dijo que se debe notificar la ilegalidad por ese medio.

Del artículo 375 se planteó que se atribuye competencia en grado al Tribunal o a la Sala de Casación. En cuanto al artículo 661 bis se dijo que “se pretende crear una nueva competencia a los órganos jurisdiccionales laborales y un trámite novedoso, correspondiente al de “suspensión de la huelga legal”. Esto porque reproduce los mismos vicios en cuanto a la apelación, en tanto le atribuye competencia a la Sala Segunda, en defecto del Tribunal, respecto de la suspensión de huelgas legales en servicios públicos. Aunque en un principio, la importancia de este documento es aclarar la nueva organización y las atribuciones que se debieron desarrollar para que este proyecto pudiera nacer jurídicamente.

Sesiones referentes a este proyecto:

La Comisión Especial Dictaminadora para estudiar el derecho a huelga, brindar seguridad jurídica y garantizar este derecho a los trabajadores y trabajadoras de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica se pronunciaron sobre este proyecto, así como de otros similares como el N° 21.097 en el expediente N° 21.193. El presidente de la Comisión fue Carlos Ricardo Benavides Jiménez, por lo que resultó esencial para la investigación lo dicho por los diputados y algunos sindicatos, limitándose a recolectar criterios diferentes, recogidos en sus actas, ya que las argumentaciones de los sindicatos convocados en este proyecto son similares. En la sesión número uno se les hizo la consulta a los sectores necesarios y se aclaró que la Comisión debía estudiar y dictaminar un texto, empleando como base de discusión, el expediente 21.049; sin detrimento de las adiciones que puedan provenir de otros expedientes en la corriente legislativa, ya que oficialmente se votaría solo este proyecto, aunque se daría criterio de otros.

En la sesión número dos se dio una audiencia con representantes sindicales, estableciendo que “es nuestra intención tener la mayor amplitud de criterios de las personas que podrían verse afectadas en sus intereses o en sus derechos, con la modificación legal que se ha planteado.” Al respecto, el señor Gilberto Cascante Montero, Presidente de la Asociación Nacional de Educadores y Educadoras, inició diciendo que para ANDE, este proyecto es una represalia para los trabajadores del sector público, en oposición de una dura reforma fiscal no consensuada, por lo que la aprobación del proyecto sería una violación a la libertad sindical. También Mélida Cedeño Castro, presidenta de la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), comentó que desde que se conoció el borrador del proyecto fue rechazado por ellos.

De ahí se pasó a un debate entre los diputados Rodríguez Steller y Cascante Montero, en el que el primero habló de los comedores infantiles y que cuando las instituciones están cerradas

los niños no tienen ese derecho, además citó el derecho a la educación en las actas de la Comisión diciendo:

Toda la niñez tiene derecho a la educación, así lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 28, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1989 y por nuestro país el 26 de enero de 1990. “Nuestra Carta Magna es clara en su artículo 78, párrafo primero, al indicar: “La educación preescolar general básica y diversificada son obligatorias y en el sistema público, gratuitas y costeadas por la Nación”. Nuestra niñez más desfavorecida fue privada de ese derecho durante el último trimestre lectivo del 2018.” Carlos Ricardo Benavides Jiménez, como presidente le preguntó a Cedeño Castro sobre que en un comunicado de APSE ella había expresado que los comedores escolares no constituyen parte de la prestación de los servicios esenciales del Ministerio de Educación Pública, ella contestó que es así, que no están dentro de los fines de la educación, pero el presidente le aclaró que la pregunta era sobre lo consideraba esencial o no, a lo que contestó que no, sino que eran una ayuda que se da a algunas instituciones o colegios. (pág. 21)

El presidente Benavides preguntó a su vez por los bloqueos a los participantes, tema controversial, a lo que Díaz mencionó que “se sentía en un tribunal”. Por su parte, el diputado Villalta, señaló “usted dice que yo ignoro el artículo que penaliza los bloqueos” y mencionó sobre el artículo que los penaliza y añadió que “No lo ignoro, esa norma existe, pero sí quiero aclararle con mucha preocupación que me estoy dando cuenta de que no sé si usted o su Fracción, espero que no sea la línea de Fracción van por la línea de criminalizar las marchas y las manifestaciones.”

El presidente Carlos Benavides Jiménez concluyó diciendo:

Creo como suscriptor de este proyecto, que en el último movimiento de huelga quedaron al descubierto muchas falencias. Ciertamente aquí se ha apuntado a falencias que responden al sistema judicial. Creo que mucho del retardo para resolver la legalidad o ilegalidad no es responsabilidad de las organizaciones sindicales, es responsabilidad del Poder Judicial y para tal efecto, estoy seguro de que todos incluyendo a usted, diputado Villalta, nos va a ayudar a legislar de manera que no haya excusas para que donde dice que debe resolverse en tres días, serán tres días, no tres años. (pág. 50)

En la tercera sesión se presentaron en audiencia personeros del Colectivo Sindical Patria Justa para referirse al proyecto, entre ellos el señor Albino Vargas Barrantes, Secretario General, el señor Rafael Mora Solano, señor Walter Quesada Fernández, señor Esteban Calvo Rodríguez y el señor Benjamín Sevilla García. El primero inició exponiendo el criterio, el cual era que lo veían como un proyecto de corte revanchista. que pretendía hacerle un cobro político a la clase trabajadora, organizada en sindicato, con ocasión de la huelga contra el combo fiscal. El señor Calvo Rodríguez habló de lo que para ellos eran deficiencias que debían ser subsanadas, las cuales eran tres, la dilación del proceso de calificación de huelga, la ineficacia de la prohibición o las condiciones en que se ejerce la huelga en los servicios denominados como servicios públicos esenciales y la ausencia de responsabilidades por actos relacionados con la huelga, sobre todo, actos ilícitos. Es así como sobre el primer tema señaló que hoy en día un recurso de amparo tarda meses en ser resuelto. “De manera que creer que modificando los plazos de la norma resolvemos el problema de la mora judicial, repito, no tiene ningún sentido. La realidad constata eso con miles y miles de ejemplos.”

Sobre los servicios esenciales y la huelga, comenta que, si lo que se quiere es resolver ese problema se debe rescatar el modelo de regulación de huelga en los servicios públicos esenciales

a través del modelo de los servicios mínimos. Y dice “que dicho sea de paso es lo que el derecho comparado nos demuestra que funciona en todos los países democráticos y que es la mejor fórmula que se ha ideado hasta hoy. Cualquier otra fórmula de corte prohibicionista está condenada al fracaso”. Y sobre las responsabilidades por los actos de la huelga comentó que se criminaliza la huelga con este proyecto.

Seguidamente, la señora diputada Segreda Sagot preguntó por los aspectos perjudiciales de la huelga, como lo ocurrido en los hospitales en 2018, a lo que el señor Calvo Rodríguez contesta que la huelga tiene efectos perjudiciales, tiene que armonizarse con otros derechos fundamentales, y que no puede ser prohibida por sus efectos perjudiciales. Por su lado, Albino Vargas le siguió expresando que la huelga del 2018 “duró tantos días como el Gobierno quiso que durara”. Por cierto, a Vargas se le preguntó sobre lo que consideraba como servicios esenciales pero no quiso referirse a eso hasta salir del expediente en el que estaban en ese momento. Además, se le preguntó por los bloqueos a lo que aclaró que están tipificados como delito, por lo que tuvo un enfrentamiento con el diputado Rodríguez Steller sobre ello.

El diputado Morales Mora preguntó a Calvo Rodríguez sobre los puntos de colisión entre la OIT y el proyecto, a lo que contestó, por ejemplo, que el artículo 345 roza y confronta de manera directa el artículo 3 del Convenio 87 de la OIT, porque vulnera la autonomía de organización del sindicato. También indicó que no se debe eliminar un sindicato ya que la acción delictiva como incitar a huelga no puede ser realizada por una persona jurídica, por lo que no tiene responsabilidad penal.

En la sesión número 4 se citó a los sindicatos de ANPE y UNDECA, en la que el señor Rodrigo López García, de ANPE se refirió al proyecto diciendo que su representada no estaba de acuerdo, por ser este contrario a lo que establecen la Constitución Política de este país, al

Convenio 87 de la OIT y a los instrumentos internacionales, violentando también el pronunciamiento del Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones. De igual manera, los participantes de UNDECA reiteraron lo dicho por otros sindicatos anteriormente, refiriéndose a que nació por la huelga general del año 2018 y que el artículo referente al medio de notificación va en contra de la libertad sindical, además que la propuesta violenta el principio de progresividad.

El diputado Rodríguez Steller preguntó a los participantes, “¿son los servicios, a los que pertenecen sus agremiados, esenciales para la población?” A lo Chavarría Vega respondió que no todas las categorías de puestos son necesariamente esenciales. Para él son aquellos que siempre garantizan la atención médica, que son los servicios de emergencia, los servicios de laboratorios, los servicios de rayos equis y los servicios de atención de pacientes de encamados. Concluyó afirmando que “Con esto podemos garantizar que con esta práctica que hemos tenido nosotros en muchos años, nunca en una huelga ha fallecido un paciente.”

El diputado Rodríguez habló sobre los principios de la OIT y lo escrito en el año 1996 por ellos en el párrafo 492, donde se dice que la prohibición de la huelga solo podría ser aceptable con respecto a los funcionarios que ejercen funciones de autoridad, en nombre del Estado o con respecto a los trabajadores de los servicios esenciales, en el sentido estricto del término y que la huelga es legítima en la medida que tengan objetivos económicos y sociales, no puramente políticos.

A continuación se leyó un oficio dirigido al doctor Douglas Montero Chacón, Director General del Hospital México y a Vilma Campos Gómez, Directora Administrativa en donde se describía la situación crítica que se estaba viviendo en la atención del paciente quirúrgico por la huelga nacional. Señalaba que contaban diariamente con cuatro equipos de cirugía que

permanecieron de guarda de forma vespertina y nocturna, que trataron de cubrir las cirugías pero era imposible y quedaban pacientes que no pudieron ser tratados. Era importante para el diputado que la población supiera los alcances y efectos de la huelga, por lo que le pregunta a Chavarría Vega si se justificaba que los pacientes, los médicos y demás funcionarios se dieran tan afectados por un movimiento de huelga. A lo que contestó que no necesariamente se ven afectados solo por el movimiento de huelga, ya que desde hace años existe una gran lucha por la falta de salas de operación para cirugías.

Sobre la sesión N° 5 se puede destacar la discusión del proyecto de ley N° 21.097. Se llamó al Sindicato de Trabajadores Petroleros, Químicos y Afines (SITRAPEQUIA), por lo que el diputado Rodríguez Steller le preguntó a Teodoro Symes Campbell, Secretario de Administración y Finanzas de este sindicato, cuáles fueron las medidas tomadas para evitar daños por parte de los agremiados a las instalaciones que brindan suministro de combustible al país, a lo que contestó que no había medidas, porque no son causales de eso. Posteriormente le preguntó por Carlos Andrés Pérez Sánchez, un agremiado condenado a dos años de cárcel por daños agravados, luego de ser sorprendido *in flagranti* cuando dañaba una acera de almacenamiento de gas en la planta de Recope, a lo que prefirió no referirse y concluyó que no eran incitadores.

En la sexta sesión se llamó a varios asesores, entre ellos a don Jorge Regidor Umaña, Asesor Legal, don Mario Rojas Vilchez, Asesor Sindical, don Gerardo Chavarría Espinoza, Secretario General Adjunto y don David Rueda Vega, de la Comisión Organizadora. El señor Chavarría Espinoza, del Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y Telecomunicaciones (SITET) expresó que el derecho de huelga es un derecho humano fundamental, como la vida, además se refirió a los servicios esenciales diciendo que se acogen al listado de la OIT. Por su parte, Rojas

Vilchez, mencionó que “nosotros nos atenemos al concepto de servicios esenciales que dice la OIT” y sobre la proporcionalidad de los servicios expresó que no todos, pero que el servicio de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz es esencial.

Adicionalmente a estas sesiones, también se pueden recolectar puntos importantes de las sesiones de trabajo efectuadas para esos mismos efectos. Por ejemplo, Rojas Vilchez, como Secretario General de la Confederación de Trabajadores de la Rerum Novarum, habló en la primera, afirmando que se violentan derechos humanos y que se legisla de manera regresiva. Asimismo, que sobre el artículo 374 el acceder a una huelga legal en el país ha sido casi imposible y mencionó el voto 16-2000, en el que un magistrado de la Sala Constitucional señalaba “Que aproximadamente seiscientas huelgas que se han producido en los últimos treinta años, diez como máximo han sido declaradas legales”.

El último factor que se encuentra sobre la huelga es la ley número 9808, que fue originada por el proyecto de ley que se venía citando anteriormente. Es el presente del derecho de huelga que vive Costa Rica, como consecuencia de las huelgas desmedidas y la poca rapidez en la comprobación de la realidad. Se nombra a estos proyectos como una “contrarreforma laboral para eliminar la libertad sindical” y que el proyecto 21.049 se fundamenta en premisas doctrinales que expresan el total desprecio por el derecho fundamental establecido en la Constitución Política. Se refiere a la huelga como la expresión máxima de un conflicto social y es el desenlace, por lo que el artículo 345 contraviene el Convenio 87 de la OIT, porque las autoridades públicas no pueden intervenir y limitar el derecho a definir libremente la redacción de sus estatutos y reglamentos internos.

Proyecto de ley 21097

Un antecedente de la nueva normativa que se propuso en el proyecto de ley sobre la huelga en esas fechas fue el del expediente número 21.097, llamado también “Ley de Declaratoria de Servicios Públicos esenciales” presentado por la diputada Yorleny León Marchena, para analizarlo de manera completa. En ese sentido, existe un informe que fue elaborado por Arturo Aguilar Cascante el 21 de enero de 2019.

Este proyecto fue creado para especificar lo que se entiende como servicio esencial, esto si bien no fue admitido, sirvió para complementar la ley número 9808, pues antes el Código de Trabajo se limitaba en especificar que era un servicio esencial. En él se resume del informe de la iniciativa lo siguiente:

Procura precisar los servicios públicos que deben ser considerados esenciales. Lo anterior, según cita la proponente, a efectos de que dicha determinación “*no quede librada a la discrecionalidad de un juzgado o tribunal, que de manera autónoma podría interpretar de forma distinta para cada caso concreto*”, al principio de este, se dice que nace a raíz de los movimientos de huelga de septiembre de 2018.

Asimismo, el proyecto establece los servicios que serán considerados como servicios públicos esenciales, las instituciones o personas que pueden prestarlos, así como los alcances de las limitaciones y prohibiciones al derecho de huelga en las instituciones que los brindan. Se crea de esa forma, un compromiso genérico del Estado por garantizar la continuidad de los servicios públicos esenciales y, finalmente, se impone la prohibición de cierre o venta de cualquier institución que brinde un servicio esencial, sin que antes se haya garantizado la prestación de dicho servicio en iguales o mejores condiciones.

Entonces se analizó que la legislación costarricense no contemplaba el concepto de servicio esencial, porque no se explayaba con el concepto de servicios públicos. Para explicarlo se nombra la resolución N° 2012-0127414:

IV.- Sobre el concepto de servicio público. Este concepto fue desarrollado en esa ocasión señalando que éste no sólo puede ser prestado o realizado por organismos estatales, sino también por personas o entes particulares o privados, de acuerdo con reglamentaciones emitidas por las autoridades públicas; y que se trata de servicios que tienden a satisfacer necesidades o intereses de carácter general, por lo que requieren control por parte de las autoridades públicas. El elemento determinante de los servicios públicos es, entonces, su fin la satisfacción de la necesidad o interés general para cuyo fin fue creado- o la sujeción de la actividad al régimen de Derecho Público que la regula, precisamente en virtud del interés público que se intenta satisfacer.

Sobre los servicios esenciales, se desarrolla lo dicho por la OIT que señala que “son servicios públicos esenciales aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población (Véase 281.er informe, caso núm. 1569 (Panamá).” Este documento cuenta con seis artículos, encargados de explicar lo que es un servicio público esencial. Se procederá a establecer estos artículos y a analizar lo dicho por cada uno en el informe.

El artículo 1 indica que “Será servicio público esencial aquel cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población.” Lo dicho es similar a lo expresado en el documento de libertad sindical de la OIT.

El artículo 2 dice, “Para cualquier efecto legal, serán considerados como servicios públicos esenciales aquellos brindados en...”, y nombra 19 temas, muchos de ellos contenidos en la ley 9808. En el informe se menciona que este es de particular importancia, ya que define el ámbito de la aplicación de la ley. Se habla del inciso s), mismo que también es discutido en las consultas, porque deja la posibilidad de que se incluyan otros servicios esenciales. Literalmente dice que “todos aquellos que se lleguen a determinar en la vía judicial o reglamentaria”.

El artículo 3 señala que “El servicio público esencial podrá ser prestado por instituciones, entes o personas públicas o privadas, físicas o jurídicas, por lo que su calificación jurídica dependerá del servicio brindado y no de quien lo preste”. En él se especifica que muchos de estos servicios pueden ser delegados a sujetos privados, así generalizando por una situación de estas características.

El artículo 4 indica que “Cualquier limitación o prohibición al derecho de huelga en una institución que preste un servicio público esencial se reduce a aquellas personas cuyas funciones sean indispensables para que la prestación del servicio público no se vea interrumpida, obstaculizada o dificultada.” Se detalla que, aunque se prohíba la huelga para muchos de ellos, debe haber garantías compensatorias.

El artículo 5 menciona, “el Estado deberá realizar todas las acciones necesarias para garantizar la continuidad de la prestación de todo servicio público esencial.” La continuidad, es la no interrupción de ninguno de estos servicios.

Por último, en el artículo 6 se plantea que “ninguna institución del sector público que preste un servicio público esencial podrá cerrarse o venderse sin que antes se garantice la prestación del servicio público en iguales o mejores condiciones que en las que se brinda.” Se informó que este

artículo debía desarrollarse un poco más, como quien debía verificar esto, pues no es solo el mínimo de servicios, sino igual o mejor.

Sobre el proyecto se sumó la Cámara de Comercio de Costa Rica respondiendo una consulta y análisis, el 29 de enero del 2019. En esta su director Jason Chávez Víquez comenta que la huelga es un derecho que encuentra su restricción en los intereses y el bienestar de la comunidad. Dice a su vez del artículo 2 que, “respecto al inciso s) que indica que serán considerados servicios esenciales “todos aquellos que se lleguen a determinar en la vía judicial o reglamentaria”, opina la institución que debería eliminarse, la determinación de los servicios esenciales viene limitar un derecho fundamental. Como bien es sabido dicha limitación es reserva de ley, por lo que no procedería a la determinación de un servicio esencial vía reglamentaria ni por medio de la vía judicial”. Por eso dicha Cámara consideró que este proyecto debía ser aprobado pero con ciertas mejoras.

La Corte Suprema de Justicia, en la sesión N° 2-19 celebrada el 21 de enero del 2019, también aportó sobre el proyecto, aunque se toma en cuenta que no incide de gran manera en la organización y funcionamiento del Poder Judicial. Por ese motivo, la mayoría de los magistrados se abstuvieron de votar. No fue el caso de la magistrada Rojas, quien se apartó del criterio de la mayoría y dijo que sí afectaba a la organización y funcionamiento del Poder Judicial. Expresó que “debe aprovecharse la oportunidad para hacer una reforma sustancial al instituto de la huelga, al menos en el sector público si es que se establece viable constitucionalmente su existencia, lo que aún no ha sido establecido por nuestro máximo Tribunal constitucional.” También recordó que muchas de las huelgas del 2018 aun dependían de una resolución, para que pase a ser un límite aún más corto para declarar legal o ilegal una huelga.

El Sindicato de Trabajadores del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados estuvo en desacuerdo, según manifestaron el 25 de enero de 2019, con el proyecto 21049. En ese momento se dijo que ya existía una ley sobre la huelga y la institución ya había participado en varias huelgas sin que haya alguna afectación en el servicio de agua potable, lo que hacía innecesario el proyecto.

Otro que tuvo una posición contraria al proyecto fue el Sindicato Nacional de Servicios de Salud, ya que expresaban que los criterios eran inconstitucionales, porque los trabajadores no tendrían posibilidad de ejercer el derecho de huelga.

En el acta de la sesión N° 5 de la Comisión Especial Dictaminadora se habló del proyecto de ley N° 21.097. Al mismo tiempo, se llamó al Sindicato de Trabajadores Petroleros, Químicos y Afines (SITRAPEQUIA) y a su Secretario de Administración y Finanzas, Teodoro Symes Campbell, quien dijo que “este tipo de proyectos de ley, que nos enfilan erróneamente a una democracia con características que distan a la verdadera oposición y dejan en libertad y sin obstáculos en el camino la transformación del Estado social de derecho.”

En cuanto al tema de los servicios esenciales, en la sesión citada el presidente le preguntó al señor Symes Campbell si consideraban ellos como sindicato, que la distribución al detalle del combustible es un servicio esencial o no. A lo que en un principio no se quiso referir al tema, pero el presidente aclaró que habían sido invitados porque eran los que prestan ese servicio y que era importante conocer su posición. Finalmente, Symes Campbell le cedió la palabra al licenciado Francisco Vargas Villalobos quien aclaró que para la OIT no es esencial y que los tratados en los que se fundamentan serían el ochenta y siete, noventa y ocho, ciento treinta y cinco y ciento cuarenta y tres de la Conferencia Internacional N° 92 de 2004. A esto el presidente le respondió que “los tratados que usted ha mencionado no establecen una lista de lo que debe

entenderse como esencial o no. La interpretación de que los esenciales tienen que ver con la vida, la salud y la seguridad de las personas, es una interpretación de carácter doctrinaria que ha realizado la OIT juntamente y algunas otras organizaciones, de carácter internacional y también la Sala Constitucional.”

El tema de los servicios esenciales se continuó debatiendo y algunos diputados decían que Costa Rica tenía soberanía para decidir qué servicios eran esenciales o no, a lo que sindicatos no estaban de acuerdo y aclaraban que el país es miembro de la OIT, por lo que se comprometen a aplicar en la ley y en la práctica, los convenios de dicha organismo. Para cerrar, la diputada León Marchena indicó que la OIT anota en sus textos que cada país es soberano de decidir qué considera para su aplicación.

Los principios de la huelga de la OIT

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue creada el 11 de abril de 1919 y se encarga de emitir convenios relacionados al trabajo, que luego pueden ser ratificados por los gobiernos. Costa Rica forma parte de esta organismo desde 1920, aunque en 1927 se va y vuelve en 1944. Para el año 1959 se suscribe el Acuerdo entre la OIT y el Gobierno de Costa Rica para el establecimiento de una Oficina de la Organización en la ciudad de San José. Al estar sujetos a muchas de sus reglas, se le ha consultado ya a la OIT sobre la forma de actuar del país frente a la huelga y para analizar los principios de esta organización se utilizará la investigación de Bernard Gernigon, Alberto Odero y Horacio Guido (1998), llamada “Principios de la OIT sobre el derecho de huelga”

La libertad sindical es uno de los derechos que resguarda la OIT y sin ella, dicho por los sindicalistas “se atentaría gravemente contra las posibilidades reales de una mayor justicia social.” En un momento, Costa Rica tuvo una observación sobre la prohibición del derecho de

huelga en el sector del transporte ferroviario, marítimo y aéreo. Ese movimiento en este sector fue reconocido y un tema complicado como es la huelga política fue referenciado en esos años.

Al respecto, Gernigon, Otero y Guido (1998), escriben:

Esquemáticamente, las reivindicaciones que se defienden con la huelga pueden sintetizarse en tres categorías: las de naturaleza laboral (que buscan garantizar o mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores), las de naturaleza sindical (que persiguen garantizar y desarrollar los derechos de las organizaciones sindicales y de sus dirigentes) y las de naturaleza política. (pág. 13)

Aquí se plantean tres tipos de huelgas diferentes y esas diferencias tienen que ser tomadas en cuenta en esta investigación, debido a que Costa Rica ha pasado por muchas de las primeras, han sido criticadas muchas de las segundas y prohibidas algunas de las terceras, según siguen comentando los mismo autores:

Dentro de las tres categorías de reivindicaciones mencionadas, conviene distinguir todavía según que afecten o no de manera directa e inmediata a los trabajadores que declaren la huelga. Queda así introducida la problemática de la huelga política y de la huelga de solidaridad. Es importante señalar desde ahora que el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos han rechazado la tesis de que el derecho de huelga debería limitarse a los conflictos de trabajo susceptibles de finalizar en un convenio colectivo.

Así la huelga política en la nueva ley fue prohibida y en el año 2018, muchas organizaciones se enfrentaron a un fin político, que hizo que su desproporción llevara a regular la huelga. Este caso también fue abordado muchas veces en la OIT, al señalar ese organismo que:

El artículo 10 del Convenio núm. 87, el Comité de Libertad Sindical ha considerado que «las huelgas de carácter puramente político [...] no caen dentro del ámbito de los principios de la libertad sindical» (OIT, 1996, párrafo 481). No obstante, si bien el Comité ha señalado expresamente que «sólo en la medida en que las organizaciones sindicales eviten que sus reivindicaciones laborales asuman un aspecto claramente político, pueden pretender legítimamente que no se interfiera en sus actividades», ha precisado que es difícil efectuar una distinción clara entre lo político y lo realmente sindical, y que ambas nociones tienen puntos comunes.

Acerca de los funcionarios públicos, se ha tenido en cuenta que en muchos casos debe ser prohibida la huelga, pero no se puede prohibir las garantías para proteger sus intereses como lo son la conciliación y el arbitraje. Conforme con la OIT y la investigación, se entiende por funcionarios a “los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado” (OIT, 1996, párrafo 534). Esto hace que varias organizaciones queden fuera de este concepto como lo son los bancos. Aquí se expresa un punto importante en lo ya discutido y en la prohibición de la huelga en el derecho público:

La Comisión ha considerado que no puede hacer abstracción de las particularidades y las tradiciones jurídicas y sociales de cada país, sino tratar de establecer criterios relativamente uniformes que permitan determinar la compatibilidad de las diferentes legislaciones con lo dispuesto en el Convenio núm. 87. Por ello, ha estimado que sería un esfuerzo vano elaborar a priori una lista exhaustiva, y aplicable a todos, de las categorías de funcionarios que deberían disfrutar del derecho de huelga y de las que pueden ser privadas de ese derecho debido a que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado. (pág. 19)

No hay forma de limitar a cada país sobre que parte del Estado va a huelga o no, porque no sería una modalidad uniforme. Cada una institución pública tiene diferentes composiciones y realidades, igual con los servicios esenciales. La relación de cada país con la huelga pública puede parecerse en muchos casos, pero en otros existe una diferencia abismal y por lo tanto debe investigarse cada uno por sí solo. Por último, la Gernigon, Otero y Guido (1998), establecen requisitos básicos para el ejercicio de la huelga y en la página 26 de su trabajo, establecen 7 puntos:

1. La obligación de dar un preaviso (Ibid. párrafos 502-504).
2. La obligación de recurrir a los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje (voluntario) en los conflictos colectivos como condición previa a la declaración de la huelga, en la medida en que sean adecuados, imparciales y rápidos, y que las partes puedan participar en cada etapa (Ibid. párrafos 500 y 501).
3. La obligación de respetar un determinado quórum y de obtener el acuerdo de una mayoría (Ibid. párrafos 506-513).
4. La celebración de un escrutinio secreto para decidir la huelga (Ibid. párrafos 503 y 510).
5. La adopción de medidas para respetar los reglamentos de seguridad y para la prevención de accidentes (Ibid. párrafos 554 y 555).
6. El mantenimiento de un servicio mínimo en determinados casos (Ibid. párrafos 556-558)
7. La garantía de la libertad de trabajo de los no huelguistas (Ibid. párrafo 586).

Ahora bien, al tener esto en claro, cabe decir que la OIT ha hecho observaciones sobre el cambio en las leyes sobre la huelga en Costa Rica. Y una de ellas es la solicitud directa

(CEACR) - Adopción: 2019, Publicación: 109ª reunión CIT (2021), que menciona algunas controversias de la ley número 21049:

El proyecto de ley núm. 21.049, define a los servicios públicos esenciales como aquellos cuya suspensión, discontinuidad o paralización pueda causar daño significativo a los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública. Sin embargo, la Comisión observa que dicho artículo contiene una lista de servicios públicos esenciales en los que la huelga está prohibida y observa que algunos de dichos servicios no constituyen servicios esenciales en el sentido estricto del término, entre ellos, los servicios de transporte en general, incluido el transporte ferroviario y marítimo, los servicios de carga y descarga de productos alimenticios perecederos, las farmacias, citas y atenciones médicas programadas, así como la distribución de combustibles.

Además del proyecto de ley, se entabla lo relativo al artículo 371, en lo que atañe acerca de la duración máxima de 48 horas para protestar contra políticas públicas, plazo que se dio a raíz de la reforma fiscal. También se tiene inquietud en los artículos 378 y 661 bis. Otras observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones es la adopción: 2020, publicación: 109ª reunión CIT (2021), que hace el repaso:

La Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos, núm. 9808, tramitada bajo el expediente legislativo núm. 21049, fue promulgada el 21 de enero de 2020. El Gobierno indica que: i) la comisión parlamentaria encargada de su redacción se reunió con un centenar de actores sociales y gremios sindicales más representativos, producto de lo cual el texto resultó depurado y en algunos casos consensuado; ii) dicha comisión recibió asimismo cientos de propuestas de modificación por parte del plenario de la asamblea legislativa que fueron aceptadas, rechazadas o bien retiradas, y iii) tras

hacerle algunos ajustes por roces de constitucionalidad en algunos puntos, el proyecto fue aprobado en segundo debate el 16 de enero de 2020 y se convirtió en Ley el 21 de enero del mismo año.

La Comisión tiene inquietudes en el artículo 371 otra vez, al citar que “la ANPE manifiesta que esta limitación temporal de la huelga no se concilia con la libertad sindical, ya que, además, de fijar un plazo totalmente irrazonable y desproporcionado, por defecto, dicha limitación implica que se viene a sacrificar la efectividad de la medida de presión en que naturalmente consiste la huelga”. Finalmente, se plantea otra inquietud por los artículos 378 y 661 bis.

Convenios con Costa Rica

Un convenio trascendente para la investigación es el número 87, llamado “Libertad sindical y protección del derecho de sindicación” de 1948 y ratificado en 1960. Este da orden y prohibiciones a los sindicatos, como es el caso de que la Asamblea Sindical nombre una junta directiva cada año. Pero el punto interesante es el tema de restricciones al derecho de huelga, ya que en la Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, 2004, se recopilan los convenios de los países miembros y ahí se especifican las restricciones de la huelga del Convenio 87 diciendo:

i) necesidad de contar con el «60 por ciento de las personas que trabajen en la empresa, lugar o negocio de que se trate» — artículo 373, c) del Código —; ii) prohibición del derecho de huelga a los «trabajadores de empresas de transporte ferroviario, marítimo y aéreo» y a los «trabajadores ocupados en labores de carga y descarga en muelles y atracaderos» — artículo 373, c) del Código. La Comisión toma nota del texto, enviado por el Gobierno, de la Corte Suprema de Justicia de 27 de febrero de 1998 que declara constitucional el mencionado porcentaje de 60 por ciento. La Comisión toma nota de que, según el Gobierno a raíz de la

jurisprudencia de la Corte Suprema, sólo persiste la negativa de huelga en los servicios esenciales cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona a toda o parte de la población. (pág. 67)

Otro de los convenios importantes fue el número 98, llamado “Derecho de sindicación y de negociación colectiva” de 1949, también ratificado en 1960. En este se explora sobre los actos antisindicales y la protección de los trabajadores ante esta discriminación. Además, especifica los actos de injerencia de los sindicatos, así como otros elementos de organización.

Es posible mencionar más de 50 convenios de la OIT ratificados por Costa Rica. Para citar uno, el número 138 sobre la edad mínima de 1973 y ratificado en 1976; el convenio número 81 sobre la inspección del trabajo de 1947, ratificado en 1960; el convenio número 1 sobre las horas de trabajo de 1919, ratificado en 1982; el convenio número 102 sobre seguridad social mínima de 1952, ratificado en 1972 y el convenio número 169 sobre los pueblos indígenas y tribales de 1989, ratificado en 1993, entre otros.

Análisis de resultados de variables objetivo 2

Factores jurídicos y nuevas tendencias del ejercicio del derecho a huelga actual

Para este análisis se tratará de identificar los factores jurídicos del ejercicio del derecho a huelga en el sector público y la actualidad de las normas que la regulan. Para el caso, hay que señalar que la nueva ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos, ha pasado por varias acciones de inconstitucionalidad. Es por que se desarrollarán los artículos reformados por la ley y después se estudiará la Acción de Inconstitucionalidad del expediente N° 21-005712-0007-CO, para terminar con lo dicho por el Código de Trabajo, añadiendo otras características que definen este derecho en la actualidad.

Basado en lo anterior, los factores jurídicos actuales serían, además de la jurisprudencia, de la ley número 9808, la reforma de ley que pretendía modificar los artículos 345 inciso b), 379, 385, 431 inciso 7), 661, 663, 667 y 668 del Código de Trabajo. Sin embargo, para la agilidad del proceso se terminaron reformando los artículos 81, 349, 371, 373, 376, 377, 378, 379, 385, 661, 663, 664, 666, 667, 668 y 707 de la Ley N° 2, Código de Trabajo, por lo que debe analizar que artículos cambiaron detenidamente y después generalizar lo primordial.

Ley 9808 y sus cambios en el proceso de huelga

En el artículo 81, se habla de las causas justas que facultan al patrono para dar por terminado el contrato de trabajo. En este caso es el inciso m), trata de proteger lo estipulado en el proyecto de ley que busca proteger los servicios mínimos, en medio de la huelga. El artículo citado contiene varios aspectos acerca de la desobediencia al superior, por lo que se pueden relacionar con los servicios mínimos y como ya se ha visto, concierne a los empleados públicos porque la ciudadanía de estos.

El artículo 349 determina los medios de notificación y señala que en caso de incumplirse con los medios electrónicos se tomará como notificado de forma automática. Esta norma nace para dar celeridad los asuntos y las notificaciones de la huelga, así como pone el límite de treinta días a partir de la vigencia de la ley para realizar estos pasos, poniendo otra regla a los sindicatos para mejorar la entrega de información.

El artículo 371 es uno de los principales cambios de la regulación, refiriéndose a la huelga y las medidas de presión. El artículo de la versión anterior se diferencia porque las reformas aparecían solo en el inciso a y el b, acerca de los objetivos para ejecutarla, que son la defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales. La defensa de sus derechos en los conflictos jurídicos colectivos están señalados en el artículo 386. Después de esto se limita la huelga con 6

párrafos nuevos, siendo el primero el que aclara la huelga política como ilegal y aquello que no es el incumplimiento de labores.

El segundo párrafo indica que es legal la huelga que proteste contra políticas públicas, siempre que afecten los intereses económicos y sociales del trabajador, poniendo un límite de 48 horas. El tercer párrafo aclara que no limita los medios de presión fuera de horas laborales. El cuarto habla de la no limitación a los trabajadores con independencia, que no estén sujetos a una relación laboral. El quinto prohíbe las “huelgas atípicas”, uno de los puntos que quitan variedad a las huelgas.

En ese orden de ideas, Gabriel Pizarro Montecinos (2016) en su escrito, “Modalidades de Huelga”, para la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, explica sobre este tipo de huelgas que se debe:

Conseguir el máximo efecto de la huelga al menor costo posible para los trabajadores; la posible merma del perjuicio al interés público que puede implicar el reconocimiento de las modalidades “atípicas” de huelga en los servicios esenciales y en el caso de los trabajadores que ejercen funciones públicas, de esta forma solo afectando al empleador y no a los usuarios del servicio; el descuento de los salarios de los trabajadores que llevan a cabo no una huelga clásica, sino una modalidad de huelga que no implique el cese total de actividades laborales; y la externalización del conflicto, para que de esta manera la ciudadanía genere conciencia social, respecto a las demandas de los trabajadores concertados colectivamente. (pág. 48)

Cabe resaltar, que este es uno de los puntos álgidos de las reformas para los trabajadores, debido a que el último párrafo trata de los comportamientos ilícitos o agresivos y su ilegalidad en las huelgas, aspecto que se ve reflejado en la huelga general del 2018.

En el artículo 376 se añade un párrafo más en relación con la prohibición a los trabajadores de realizar actos ajenos a la huelga. En este, la versión de la norma anterior, decía en su primera línea que, “Para los efectos del artículo anterior se entienden por servicios públicos”. Eso cambió a, “Para los efectos del artículo anterior se entienden por servicios públicos esenciales aquellos cuya suspensión, discontinuidad o paralización pueda causar daño significativo a los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública”. El cambio vino por la incorporación del artículo 375 bis, que habla sobre los servicios esenciales y su ilegalidad, así como la reforma que los divide de una forma más específica.

En el inciso a) se citan los servicios de salud en todos los niveles, mientras que la versión anterior eran los incisos f) y d) que hacían alusión a esto. En el inciso b), se toca el tema de la seguridad pública, cosa que no decía directamente la versión pasada. El inciso c) incluye los controles fronterizos, puertos y vuelos, siendo que la versión anterior no era específica en sus descripciones. Los servicios de emergencias aparecen en el inciso e). En el f) se suman los servicios de agua, factor que la versión pasada hacía el inciso d), al hablar de servicios que causen daño grave o inmediato a la salud o a la economía pública, entonces mencionan , “la higiene, el aseo”. Adicionalmente, además habla de la energía eléctrica cosa que ahora hace el g). El inciso h se añadió como servicios que no se encontraban antes descritos como esenciales y parte del antiguo inciso f), que ahora corresponde al i).

Se añadieron los artículos 376 bis, ter, quater y quinquies. El primero identifica los pasos para resolución de conflictos de servicios esenciales, con los que primero pasarían por la conciliación,

para después acudir a la resolución jurisdiccional del conflicto o al arbitramento. El ter limita los servicios de importancia trascendental, ya que el artículo los define como “aquellos que, por su carácter estratégico para el desarrollo socioeconómico del país, su paralización o suspensión implican un perjuicio sensible a las condiciones de vida de toda o parte de la población.” Estos requieren un plan de servicio mínimo frente a una huelga, lo cual explica el quater. El artículo 376 quinquies abarca los servicios de educación pública y la regulación frente a la huelga, porque se recuerda la huelga realizada por docentes en la que según la Sala Constitucional, se desatendió el derecho de los niños a la enseñanza.

En el artículo 377 se añade el inciso c), que suma un requisito más al ejercicio de la huelga de los servicios públicos. Es decir, un aviso de huelga que debe ser entregado al patrono y una copia al Ministerio de Trabajo, en el que debe encontrarse todos los detalles que menciona el artículo 378. De igual modo, se añade el párrafo en el que se explica de la notificación en caso de una coalición temporal de trabajadores. En este artículo 378 lo único que se adiciona es lo ya analizado sobre los motivos, en el que el legislador plantea no tener huelgas reiteradas por un mismo tema, por lo cual dice “En ningún caso se podrá reiterar una huelga por los mismos motivos de una realizada anteriormente”. Esto obliga a que debe haber un diferente objetivo en cada una.

Al artículo 379, que hablaba de la terminación de los contratos cuando haya ilegalidad de la huelga, se le añadieron temas como la inmediatez de la sanción disciplinaria en casos de servicios esenciales, de la suspensión del trabajo y del pago del patrono, sumando párrafos y orden en los hechos.

Por último, hay que resaltar que este artículo cuenta con una acción de inconstitucionalidad resuelta, mediante la resolución N° 02908 – 2020, en la que hablaba de la versión anterior del

artículo, en la que según el recurrente, el ordenamiento premia al trabajador que participa en una huelga declarada ilegal con el pago del salario, en tanto que castiga al trabajador que participa en una huelga declarada legal. A ese respecto, la Sala Constitucional respondió que ya se había pronunciado sobre esto y que, además, “Debe aclararse, previamente, que la presente acción de inconstitucionalidad se formuló en contra de lo que disponía, para ese momento, el artículo 379”. Actualmente, se ha modificado para que esto no pueda pasar, siendo un beneficio de las reformas que se han realizado.

El artículo 385 correspondía al hecho de ponerle fin al contrato de trabajo en huelga ilegal si no se integraban dentro de las 24 horas después de la notificación. En este artículo se le diferencia al sector público, porque debe reintegrarse previo cumplimiento del debido proceso y es solo una oración que regula específicamente a los empleados públicos. El artículo 661 añade otra obligación que afecta y le interesa al sector público, que tiene que ver con los jefes y su obligación de solicitar la calificación de la huelga.

Uno de los artículos agregados y ampliamente controvertidos es el 661 bis, que versa sobre los servicios públicos no esenciales y la suspensión de la huelga luego de 8 días, en caso de no haber alcanzado alguna solución o acuerdo y que además, que este hecho esté causando daños a la ciudadanía.

El artículo 663, pasó de hablar mayormente sobre la notificación y de los sindicatos y coaliciones, a aclarar aún más el orden jurídico para la clasificación de la huelga y el contenido de la resolución, así como la audiencia oral sumarísima. El 664, por su parte, le da un plazo de setenta y dos horas al juez para la constatación de hechos relevantes, que está previsto para el señalamiento de la audiencia oral de carácter sumarísima, posterior al emplazamiento. El 664 bis

trata de la ilegalidad por si sola de la huelga en los servicios de importancia trascendental, al no cumplir el plan de servicios mínimos.

El artículo 666 establece una sanción disciplinaria al juez que incumpla con los plazos y se elimina todo un párrafo que se puede entender como influyente en la celeridad de los procesos de huelga, que literalmente dice:

En la práctica de la audiencia podrá posponer la recepción de ciertas probanzas y trasladar la continuación de la audiencia a otro sitio o lugar, si fuera necesario. Al disponerlo lo advertirá así a las partes de forma clara, de esto se dejará constancia en el acta.

El artículo 667 cambia el plazo de tres días a 48 horas para el dictado de sentencia, mientras que el 668 cambia el plazo de apelación de cinco días a tres. Por último, el artículo 707, pasó de resolver del arbitraje para servicios esenciales a añadir a los no esenciales con el “arbitraje obligatorio” y sus sedes.

Expediente N° 21-005712-0007-CO

Después de comprender lo dicho por los legisladores y las leyes que sobre la huelga pública, se analizará el expediente 21-005712-0007-CO, una acción de inconstitucionalidad que, aunque no representa ley o doctrina, crea suspensión a varios recursos al no resolver la Sala prontamente. Por ejemplo, la resolución número 18681 – 2021 de la Sala Constitucional muestra uno de estos casos:

Pues la norma en la que se basaron los recurridos, sea la Ley N° 9808, para brindar seguridad jurídica a las huelgas y sus procedimientos, se encuentra impugnada ante esta Sala en acción de inconstitucionalidad No. 21-005712-0007-CO, por lo que es

improcedente su aplicación. En consecuencia, dado que la norma de cita se encuentra impugnada en la acción de inconstitucionalidad que se tramita bajo el expediente número 20-0005702-0007-CO, la Sala considera procedente suspender la tramitación de este recurso de amparo, hasta tanto no sea resuelto dicho proceso, conforme lo dispuesto por el artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Así también es beneficioso para la investigación conocer el punto de vista de varias de las partes enfrentadas, ya que esta acción fue interpuesta por el Secretario General y Representante Judicial y Extrajudicial de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), en la que se pide que se declaren inconstitucionales los artículos 349 inciso d), 371 inciso b), 376 incisos a, b, c, d, h, 377 inciso c), 378 p. 2, 379 p. 2 y 4, 661 p. 2, 663 p. 1 inciso b), 375 bis, 376 bis p. 1, 376 ter incisos a, b, c, d, e, f, g, 376 quater, 376 quinquies, 661 bis, 664 bis de la Ley.

Como primer aspecto en su punto a) se habla de la reforma del artículo 349 inciso d) como discriminatorio y que violenta el artículo 33 constitucional. Se dice como medida extrema que los sindicatos tengan una dirección electrónica obligatoria, cosa que se hace diferente en todos los sentidos, a plena luz no es el punto más desfavorable y crítico de esta ley, ya que el hecho de notificar por un medio electrónico no debería afectar jurídicamente. En su punto b) se aborda el artículo 371, que representa un punto para debatir. En ese sentido, las huelgas políticas y su prohibición para ellos limitan de gran manera una parte de la libertad sindical, porque señalan que lo que buscan los legisladores es una manifestación “expres”. Además, la definición de huelgas políticas es otro de los puntos que se espera que la Sala desarrolle, pues este tipo de movimientos son los que originaron la ley misma.

Sobre el artículo 378 y el caso de que no se pueda hacer huelga por el mismo motivo, se dice que violenta el principio de participación democrática. Al respecto el artículo 3 del Convenio 87,

trata de la autonomía sindical, la libertad sindical y de expresión. Entonces se explica que en casos de huelga con un patrono se tiene desigualdad económica y subordinación, razón por la que el hecho de haber una presión del mismo tipo es porque el problema aun no fue solucionado. Resulta un caso crítico, ya que se conoce que esta ley se realizó para que la huelga no sea la primera opción, sino la última, el acto de que se pase por cada uno de los procesos antes de la huelga y que aun después no se solucione, es grave para una relación con el patrono, pues se entiende que no llegaron a ningún término, porque si se negociara se volverían a cometer los mismos reproches y se trataría de otra huelga o no, dependiendo de quien lo analice.

En el artículo 379 se señala que:

Darle al patrono la posibilidad de no pagar salarios a los trabajadores durante el tiempo que dure un movimiento de huelga, que, además, sabe que no podrá durar más de 24 horas, 10 o 21 días, o en el mejor de los casos dar la posibilidad de que aun en huelgas en servicios no esenciales, pueda pedir la desarticulación del movimiento pasados 8 días, y, además, pagar el salario en tractos, son claramente medidas irracionales, que vacían por completo de contenido el derecho de huelga.

El hecho de no pagar a los trabajadores en un tracto de tiempo que no irá más allá de los 8 días, es exagerado para muchas organizaciones laborales. Según su criterio esto limita la huelga y el derecho a realizarla, haciendo que muchos le tengan miedo a este medio de presión, pues sería más una afectación no tener salario aun si la huelga es legal.

Sobre el inciso 376 se dice que “define los servicios esenciales y prohíbe la huelga en todos los servicios por un tema de estrategia económica, no por ser esencial, lo que es irracional, desproporcional y vacía de contenido el derecho de huelga”. Se comenta que se limita el derecho

a huelga a servicios que no tienen relación con los bienes jurídicos superiores, como lo es la vida. Si bien esto es cierto, se trata de cuidar la economía costarricense, que es algo que muchos países los entienden también como servicios esenciales, como es el caso de España. De acuerdo con Salas y Jiménez (2014), en su artículo “Los servicios públicos esenciales en España” mencionan que:

Es indiscutible que la existencia y el correcto funcionamiento de dichos servicios, en sus diversas modalidades (educativa, asistencial, de transporte, de comunicaciones, de energía eléctrica, de hidrocarburos, de abastecimiento de agua, etc.) constituyen una constante demanda de los ciudadanos, con un acceso igualitario a ellos, con la debida protección como consumidores y usuarios, y con las garantías de universalidad, continuidad y calidad.

Por otra parte, sobre el artículo 377 se plantea sobre el inciso c):

Establecer el preaviso como un requisito de legalidad de la huelga, de manera que, si no se cumple con la obligación de su presentación oportuna y completa, el Juez de Trabajo estaría habilitado para declarar la ilegalidad de la huelga, y ello también lo habilita a imponer sanciones disciplinarias sobre los trabajadores participantes, a pesar de tratarse de una obligación cuyo incumplimiento puede deberse a la negligencia o, incluso, a una mala fe por parte de uno o varios de los dirigentes sindicales.

Es decir, la manera de ejecutar este artículo es general, por lo tanto, con un solo error del líder sindical, muchos serían afectados sin responsabilidad alguna. Es por ese motivo que el sindicato debe comunicar todo lo que se realicen a sus afiliados, ya que la falta de comunicación y orden provocaría un caos en las empresas.

De los artículos 661 y 661 bis se explica que obligan a los jefes a pedir la calificación de la huelga, lo cual imposibilita la negociación y resolución del conflicto. Es para ellos desenfocarse del objetivo principal, como lo es el mejoramiento laboral y pensar más en la legalidad o no de la huelga misma, habiendo un tiempo corto para ejercerla y parte de ese lapso se llevaría en pensar solamente en este tema.

Sobre los numerales 663 y 375 bis se cuestionan los periodos cortos de contestación, como las 24 horas que se dan, además en algunos supuestos los días son naturales, cosa que no pasa con otros procesos judiciales, lo que provocaría desventaja y desigualdad para los sindicatos.

Por último, los artículos 376 ter, quater y quinquies, señalan que “los servicios ferroviarios como el sector de la educación, no constituyen un servicio esencial”. Aquí otra vez se saca el asunto de lo que no es servicio esencial y se menciona que el hecho de que el patrono pueda decidir quiénes serán las personas que prestarán los servicios mínimos imposibilita la estrategia y el plan de acción de la huelga. Esta puede ser la acción en la que el patrono elija a las personas más influyentes o líderes para laborar en estos días. También se dice que empleados, como obreros en hospitales o jardineros, no deberían verse privados del derecho a huelga. Finalmente, se habla de los plazos, porque la huelga es la última opción y la duración no puede determinarse.

En resumen se podría pensar que la Sala Constitucional tomaría de referencia la resolución N° 2019-020596 para resolver este tema, porque se pueden tomar varias respuestas, entre las que se dijo que, “Respecto de la prohibición de la reiteración, por unanimidad se dispone que es constitucional, siempre y cuando se interprete que sí es posible realizar una nueva huelga cuando exista un cambio en las circunstancias. Los magistrados Rueda Leal y Hernández López dan razones separadas. La magistrada Picado Brenes pone una nota”. Los magistrados explican sus decisiones con notas separadas para dar mayor claridad, por ejemplo, el magistrado Castillo

Viquez, sobre la huelga por motivos políticos señala que no hay que diferenciarla con la huelga de solidaridad:

Es plausible un movimiento de huelga cuando los trabajadores están en contra de una política social llevada a cabo por un gobierno en la que hay una afectación directa a las condiciones socioeconómicas. Incluso, es posible una huelga de la clase trabajadora cuando se trata de la defensa de la democracia.

La magistrada Picado también escribe una nota separada de esto diciendo:

Interprete de forma restrictiva el concepto de “huelga política”, por cuanto, si estamos frente a decisiones y acciones del gobierno (política) que tengan relación con políticas económicas y sociales, entonces ello no sería en estricto sentido una “huelga política”, ni podría, por tanto, entenderse prohibida.

Huelga y pandemia

Hay que aclarar que después de la ley número 9808, no ha habido otra huelga general, lo cual puede ser debido a que, en otros países y en parte también en este, los derechos laborales han sido frenados por la pandemia por el COVID-19. La huelga es una protesta de la mayoría de los trabajadores de una empresa, es así como se necesitan de muchas personas cuando se trata de una institución pública. El caso es que durante los años 2020 y 2021 Costa Rica sufrió un evento que hizo que las personas se alejaran entre sí, en un país que no permite las huelgas atípicas, por lo cual limita las modalidades de huelga actuales y es interesante repasar las consecuencias que dejó esa crisis sanitaria.

La pandemia de COVID-19 provocó el aislamiento de la población como no lo había ocurrido nunca en la historia de Costa Rica y, como en el resto del mundo, se lanzaron políticas públicas

importantes para la protección de la salud, cosa que no se había pasado a ese nivel ni siquiera en la epidemia de la influenza o la gripe “española” hace más de 100 años, en la que la poca regulación contra la enfermedad y la dificultad para ejercer un control y monitoreo a las poblaciones llevó a la muerte de 0,45 % de los habitantes. De acuerdo, con Álvaro Murillo Murillo (2020), en un artículo para el Semanario Universidad llamado “Las duras (y valiosas) lecciones de la epidemia que golpeó a Costa Rica hace 100 años” establece al respecto que:

Allá en 1920 el sistema sanitario –sin merecer ese nombre– se basaba en esfuerzos aislados (como el del médico Carlos Durán), en el aporte de los maestros y en el escaso personal médico a cargo de municipalidades (médicos de pueblo). No había posibilidad de llevar registros centralizados y mucho menos lanzar políticas de alcance nacional. La salud estaba supeditada a la Policía porque se trataba de un asunto de orden público. Ni pensar en la prevención.

Luego de esto fue la primera vez que Costa Rica se viera afectada de tal forma a principios del año 2020. Y para establecer la gestión hecha por el Ministerio de salud en esta pandemia se usará la investigación original de Guarden Rojas y Rodolfo Romero (2022), llamada “Gestión e impacto de las medidas de intervención para la reducción de casos por COVID-19 en Costa Rica”. En este trabajo se evalúa el impacto de las intervenciones introducidas en el país durante el 2020 y 2021 y como para dar una conclusión rápida y clara dicha indican que “la aplicación simultánea de distintas medidas de mitigación en Costa Rica ha sido un agente promotor de la disminución de casos de COVID-19.”

En enero del 2020 la pandemia que ocurría en China puso en alerta a todos los países del mundo. El 6 de marzo de 2020 se da el primer caso de este virus y 10 días después se decreta el estado de emergencia nacional por parte del gobierno costarricense. Pero al ser pocos casos al

principio, las restricciones y acciones para reducirla iban de menor a mayor con el paso del tiempo. Entre las medidas de intervención se pueden mencionar la restricción vehicular, protocolos de distanciamiento y de lavado de manos, trabajo remoto en centros educativos, horario regulado en playas, cierre de cines y tiendas, cierre de bares, cierre de aeropuertos y el obligatorio uso de mascarilla. Y un año después al fin llegó la vacunación. Señalan Rojas y Romero (2022) :

Los resultados demostraron que, conforme disminuyó la eficacia de las medidas sobre reducción de movilidad para reducir los casos confirmados, se advirtió que otras intervenciones como los protocolos de higiene y desinfección, y la vacunación adquirirían más peso para reducir los casos. El impacto del trabajo remoto en centros educativos, la restricción vehicular nocturna y de fin de semana, y el horario regulado de playas han disminuido el aporte en la reducción de casos reportados, mientras que el uso de la mascarilla, la aplicación de lineamientos sanitarios y la vacunación permanecen como estrategias claves para el control de la pandemia. Por tanto, es recomendable continuar con el uso de las medidas adaptadas al momento epidemiológico y al contexto según el curso de la pandemia. (pág. 7)

En el sector económico y, por ende, de interés para el derecho de trabajo, las empresas sufrieron una disminución económica, ya que la población no podía salir de sus casas por las restricciones sanitarias y se sumó la crisis mundial. Decía el Informe de Estado de la Nación (2020) en su artículo “Efectos de la pandemia COVID-19 en las Mipymes de Costa Rica”, al principio de la pandemia:

Se verifica que un 98% de las Mipymes ya experimentaban reducción en sus ventas y, por tanto, debieron tomar alguna medida en relación con el personal, tal como la disminución

de jornadas y de salarios. Además de las medidas estatales aprobadas para apoyar a las empresas, las Mipymes han implementado por su cuenta estrategias para mantenerse activas en este contexto, basadas principalmente en la venta en línea y el servicio a domicilio. No obstante, un alto porcentaje de estas empresas no podría mantenerse operando durante más de tres meses en caso de prolongarse esta situación.

De esta forma fue como se implementaron medidas para apoyar la economía de aquellas empresas que tuvieron pérdidas, pero esto mismo creó una incertidumbre en los derechos laborales. Por ejemplo, las reducciones de las jornadas completas a medio tiempo con la mitad del salario que eran permitida en tiempos de crisis o la flexibilidad de las jornadas laborales. El proyecto de ley llamado “Ley de autorización de reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de emergencia nacional”, expediente N° 21.854, que facultaba esas prácticas venía con el nombre “temporal”, para autorizar la reducción temporal de las jornadas de trabajo pactadas entre las partes. Esto por la emergencia nacional que se vivía en ese momento y eran medidas para los patronos que sufrían afectaciones de más del 20% de sus ingresos, cosa que lógicamente pasó en masa. Según la Asamblea Legislativa se pronunciaba así:

Es una medida facultativa ante la Declaratoria de Emergencia Nacional que actualmente atraviesa el país por causa de la pandemia producida por el COVID-19, la Asamblea Legislativa aprobó recientemente el expediente N° 21.854, denominado “Ley de autorización de reducción de jornadas de trabajo en Costa Rica ante la declaratoria de emergencia nacional”. Esta Ley, la N° 9832 promulgada por el Poder Ejecutivo el 23 de marzo del 2020. (Alcance N° 56 a La Gaceta N° 58), autoriza a los patronos a reducir, de forma temporal las jornadas de trabajo durante la presente crisis, esto con el fin de evitar el despido masivo de los trabajadores dentro del Sector Privado, que es donde esta ley

aplica. Bajo éste régimen, todo patrono podría determinar unilateralmente cuáles serían los contratos de trabajo que se verían afectados o sometidos a la reducción de la jornada y podrían solicitar la aplicación de esta medida por un plazo de hasta tres meses, prorrogable por dos períodos iguales en caso de que se mantenga el suceso que lo provocó.

Según el proyecto de ley, se intentaba proteger el empleo y las empresas, amparados por la Ley No. 8488 del 22 de noviembre de 2005, Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo. A su vez el Decreto Ejecutivo No. 42227-MP-S del dieciséis de marzo de dos mil veinte, contenía la Declaratoria del Estado de Emergencia en Costa Rica, por tanto, al haber flexibilidad laboral, también había desprotección de derechos. Así lo exponían Daniela Muñoz Solano y María Núñez Chacón (2020) en el Semanario Universidad de la UCR:

Aunque, desde su perspectiva, el retroceso en materia laboral ya venía encaminado con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas y la Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos, que estableció una prohibición para las huelgas y a la negociación colectiva, una herramienta esencial para la lucha social.

La OIT también reveló el empeoramiento de las condiciones en las bananeras durante la pandemia, como también empeoraron otros procedimientos y señala que:

Tomando nota que en sus observaciones la CTRN denuncia violación de los derechos sindicales de los trabajadores de dichos sectores, situación que habría empeorado a raíz de la pandemia de COVID-19, la Comisión alienta al Gobierno a que la Inspección del Trabajo continúe realizando inspecciones en el sector de la piña y el banano para asegurar el respeto de los derechos sindicales.

Teletrabajo

Ahora bien por la pandemia se fortaleció una forma de trabajo beneficiosa en muchos de los aspectos del derecho público, como lo es el nulo tiempo de viaje entre hogar y trabajo, el no pago de alquileres de grandes edificios, de la luz o del agua, el beneficio a la salud y la comodidad del trabajador. De esta modalidad, Joselyn María Navarro Montero (2022), escribió en su tesis “Regulación del teletrabajo en el sector privado en costa rica y su impacto en los derechos constitucionales de los trabajadores y empleadores”, que:

El teletrabajo “puro” como lo vimos anteriormente, hace referencia aquella modalidad en la cual, se aplica una forma de trabajo a distancia mediante el uso de las telecomunicaciones, este tipo de teletrabajo se puede considerar como aquel que ha existido incluso antes de la llegada de la emergencia sanitaria, lo cual, en Costa Rica, antes de la misma era sumamente bajo. Esto lo podemos verificar con base en la Encuesta Continua de Empleo del INEC (2020) la cual nos indica:

Con la pandemia la cantidad de teletrabajadores del país pasó de 21.524 en setiembre del 2019 a 282.632 en el mismo periodo del 2020, reportó la Encuesta Continua de Empleo del INEC. En el país de las 1.846.109 personas ocupadas, 282.632 desempeñan su trabajo desde casa o exclusivamente por Internet, para un aumento de 261.108 con respecto al mismo trimestre del año anterior. Lo que significa un crecimiento de 1.213% de un año al otro. (p. 1)

Este trabajo demuestra el aumento del teletrabajo en Costa Rica, que aun después de pasada la pandemia, las empresas continuaron viendo sus beneficios, asumiendo que lo pasado en los años 2020 y 2021, reforzó sus mecanismo virtuales, porque la tecnología es un beneficio ante la

distancia, lo que además fue implementado por los empleados, ya que muchos aprendieron a usar una computadora de manera óptima.

Es de esa forma que después de la pandemia muchas empresas de diversa índole continuaron con esta modalidad. Incluso las universidades, que contrataron profesores que sería imposible hacerlo si no fuera por este medio y que también ayuda a los alumnos a tener horarios más flexibles, sin tener que pensar en los viajes de ida a venida. Los bancos también se sumaron a esta iniciativa.

Y por otro lado, el Poder Judicial y los juzgados también emprendieron el teletrabajo. Al respecto, Carlos Núñez Núñez (2021) en su artículo “Virtualidad en audiencias previas: el caso de Costa Rica” habla de lo ocurrido con la pandemia por el virus del COVID-19 y lo que cambió en las audiencias nacionales, ya que el proceso clásico de la audiencia de forma física mudó repentinamente. Anteriormente, eran pocas las ocasiones en las que se presentaban audiencias virtuales y eran en los casos en los que alguno de los participantes estaba afuera del país o cuando se encontraban en un sector alejado del juzgado y se debían afrontar partes del proceso sin muchos trámites o participaciones. Según lo establece Núñez (2021):

Lo cierto del caso es que una virtualidad con la tecnología adecuada y con personas juzgadoras dispuestas a resguardar todas las garantías, bien podría significar un cambio de paradigma en lo que consideramos en 2004, un proceso penal por audiencias.

Sobre lo afrontado por Costa Rica en esos años, menciona el mismo autor:

Nuestra cultura del contacto físico y cercanía puso a prueba los protocolos que eran exigidos en cada entidad gubernamental. No se trataba solamente de evitar el saludo directo de estrechar las manos, sino también de la distancia para poder comunicarse y el

uso de diversos dispositivos desde caretas acrílicas, mamparas, mascarillas hasta el empleo de alcoholes desinfectantes y aerosoles.

Asimismo, la Sala Constitucional, en la resolución N° 09029 – 2020, sobre el uso de la videoconferencia, señaló que un hombre interpuso un recurso contra el Poder Judicial porque él era el imputado por el delito de homicidio calificado. El problema radicó en el cambio de la Sala de Juicios de Limón a San José, por lo que se efectuó el juicio por videoconferencia. Este tipo de juicios también tiene la crítica de que puede afectar derechos de los participantes. Por ello, menciona la Sala:

En caso de que la defensa técnica detecte que el uso de la videoconferencia produce lesión a derechos fundamentales, podrá negarse a su utilización. También existen otros escenarios extraordinarios, en los cuales es válido, el uso de la videoconferencia a favor de la persona imputada.

Todos estos factores, como la pandemia que limitaba la cercanía de los trabajadores y en muchos casos, no se conocían unos a otros hacer teletrabajo, reducían la libertad de reunión. Además, el interés de cualquiera por proteger a los seres queridos y también la nueva regulación de las huelgas, restringieron enormemente las protestas laborales en todo el mundo. A modo de ejemplo, en España, que sufrió de manera crítica esta emergencia sanitaria, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (2021) creó varias estadísticas de las huelgas llevadas a cabo entre enero y diciembre del 2020, en la investigación “Las huelgas durante la pandemia”, explicando que:

A lo largo de 2020 se ha producido una disminución en los principales indicadores sobre actividad huelguística que recoge la estadística oficial. Las 487 huelgas registradas en

2020 constituyen la cifra más baja de la serie histórica que se inicia en 1982 (gráfico 1). Respecto al año anterior, en 2020 se han celebrado 411 huelgas menos, cifra que supone un descenso del 46%. Las personas participantes han descendido entre 2019 y 2020 un 43%, y las jornadas no trabajadas, un 37% (tabla 1). Este descenso es coherente con el freno de la actividad económica que ha provocado la pandemia y con el hecho de que una parte de la población trabajadora ha estado en situación de ERTE durante 2020. (pág. 8)

De acuerdo con esa investigación, una importante cantidad de los conflictos de ese año fueron generados por la misma pandemia, tales como las medidas económicas del Estado. Por ese motivo, se puede decir que la huelga fue muy afectada como mecanismo por muchos factores que disminuyeron la cantidad de trabajadores que la compartían o apoyaban.

La huelga en las leyes laborales latinoamericanas

México:

La ley federal de trabajo en su título octavo trata sobre las huelgas. La mayoría de sus artículos son párrafos y algunas de sus estipulaciones son, por citar algunas, la definición de la huelga en el artículo 440 que la señala como suspensión temporal del trabajo llevada a cabo por una coalición de trabajadores y se tiene a los sindicatos como coaliciones permanentes. El artículo 443 limita la huelga al mero acto de la suspensión del trabajo, lo que elimina huelgas atípicas y la violencia. Estas son características muy diferentes a las de Costa Rica, ya que son huelgas ilícitas. La huelga lícita es la que tiene motivos imputables al patrón y cuando la hay, se suspenden los efectos de las relaciones de trabajo.

El artículo 449 va a favor de la huelga ya que se dice que el Tribunal y las autoridades civiles deberán hacer respetar este derecho, dando a los trabajadores las garantías necesarias y les presta el auxilio que soliciten para suspender el trabajo, para apoyarlos a que usen esta salida.

Los objetivos de la huelga son conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital, así como obtener del patrón o patronos la celebración de los contratos de trabajo y exigir su revisión al terminar el período de su vigencia. Este equilibrio crea conciencia al trabajador y al patrono a tener una igualdad con los beneficios y el capital. Otros objetivos son exigir el cumplimiento de las disposiciones legales sobre participación de utilidades y la revisión de los salarios contractuales.

Para suspender los trabajos se requiere cumplir con alguno de los objetivos anteriores y la suspensión debe hacerla la mayoría de los trabajadores. La huelga es inexistente si no cumple estos requisitos y los huelguistas deben continuar prestando los servicios de buques, aeronaves, trenes, autobuses y demás vehículos de transporte que se encuentren en ruta y en los hospitales, sanatorios, clínicas y demás establecimientos análogos. Debe continuarse la atención de los pacientes reclusos al momento de suspenderse el trabajo, hasta que puedan ser trasladados a otro establecimiento. Como se ve algunos de estos requerimientos Costa Rica los tiene como servicios de importancia trascendental y esenciales.

Sobre la terminación de la huelga solo se hará por acuerdo entre los trabajadores huelguistas y los patronos; si el patrón se allana, en cualquier tiempo, a las peticiones contenidas en el escrito de emplazamiento de huelga y cubre los salarios que hubiesen dejado de percibir los trabajadores; por laudo arbitral de la persona o comisión que libremente elijan las partes y por sentencia del Tribunal si los trabajadores o patronos someten el conflicto a su decisión. Esto en

términos de lo previsto en el artículo 937 de esta Ley que son si el Tribunal declara en la sentencia que los motivos de la huelga son imputables al patrón.

Por otro lado, en el capítulo XX se habla sobre el procedimiento, en el que se requiere conciliación. Además según el artículo 925 se entiende por servicios públicos los de comunicaciones y transportes, los de luz y energía eléctrica, los de limpieza, los de aprovechamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los del servicio de gas, los sanitarios, los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación, cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio. Los servicios públicos deben dar un aviso de suspensión con diez días de anticipación.

Chile:

En el capítulo VI del Código de Trabajo chileno se habla de la huelga que la define como un derecho colectivo. Este código es desde un principio explicativo, porque en el artículo 345, primero del capítulo, habla de la prohibición del reemplazo de los trabajadores en huelga. Si esto se hace, se considera una falta desleal grave. En el artículo 346 se plantea la “última oferta”, que es la última oportunidad de negociación antes de la huelga, en la que se facilitan permisos para que se realicen votaciones y se da una mediación obligatoria, antes de comenzar la huelga y se suspenderían los contratos de trabajo. Se podrá dar una nueva oferta cuando comiencen la acción colectiva y después de cinco días de rechazada se puede presentar otra. Se indica que es prohibida la reincorporación individual antes del decimosexto día y sobre sus limitaciones se habla de servicios mínimos y equipos de emergencia sin afectar la esencia del derecho a huelga.

En el artículo 359 se detalla que la comisión negociadora sindical estará obligada a proveer el personal destinado a atender los servicios mínimos estrictamente necesarios para proteger los bienes corporales e instalaciones de la empresa y prevenir accidentes, así como garantizar la prestación de servicios de utilidad pública, la atención de necesidades básicas de la población, incluidas las relacionadas con la vida, la seguridad o la salud de las personas, y para garantizar la prevención de daños ambientales o sanitarios.

Se amplía que las partes tienen un plazo de treinta días, formulada la propuesta, para realizar un acuerdo y si no se logra se podrá pedir la intervención de la Dirección Regional del Trabajo, que dará una resolución. Acerca de las empresas que no pueden declarar huelga, en el artículo 362 se dice que:

A los trabajadores que presten servicios en corporaciones o empresas, cualquiera sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional y en caso de producirse una huelga o el cierre temporal de la empresa, que por sus características, oportunidad o duración causare grave daño a la salud, al medio ambiente, al abastecimiento de bienes o servicios de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional, el Tribunal de Letras del Trabajo respectivo podrá decretar la reanudación de los servicios.

Uruguay:

Curiosamente este país es uno de los líderes en respetar los derechos laborales en Latinoamérica, aunque no tiene un código laboral. El derecho de huelga está basado en el artículo 57 de su Constitución Política que indica que “La ley promoverá la organización de

sindicatos gremiales, acordándoles franquicias y dictando normas para reconocerles personería jurídica. Promoverá, asimismo, la creación de tribunales de conciliación y arbitraje. Declárase que la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad.”

En relación con los procedimientos, se encuentran en decretos, resoluciones y leyes separadas, como la ley N° 13.720, que versa sobre los servicios esenciales y la huelga. En ella no se prohíbe, sino que se prevén restricciones, con las que se deben disponer las medidas necesarias para el mantenimiento de los servicios sin interrupción, los turnos de emergencia deben respetarse, así como los turnos creados para velar por los derechos de la población.

Análisis de resultados de variables objetivo 3

Crítica a la regulación administrativa frente al derecho a la huelga pública.

Para esta parte de la investigación, se hará crítica de la regulación actual de la huelga, así como todos los puntos álgidos. Al haber repasado antes, varios aspectos en los que la huelga fue cuestionada y otros momentos en donde sus limitaciones fueron criticadas, se hará una agrupación de críticas entre buenas y malas, referenciando las anteriores también.

Crítica a la antigua regulación

Un cuestionamiento que se podía hacer a la antigua versión de la huelga y su regulación administrativa, es que era interpretativa y tenía poca regulación en la parte de limitaciones y tiempos para ejercerla. Hay que recordar el año 2018, en el que la huelga contra el plan fiscal se extendió por 93 días, perdiéndose así una cuarta parte del año en una protesta que afectó a muchos de los ciudadanos y que no benefició a los sindicatos, siendo en realidad la huelga más larga de este siglo en el país.

Sea limitado o no el tiempo para ejercer la huelga pública, ya no hace falta diferenciar los servicios públicos esenciales de los que no lo son por limitaciones similares. En bastantes casos es un beneficio para la población que fue afectada por la escasez de ese servicio, como se vio en el 2018, en el que muchos de los estudiantes no pudieron recibir clases, afectando los derechos del niño. De igual forma, gran parte de los ciudadanos no avalaban los bloqueos que se hacían en las carreteras nacionales y es por ello por lo que, al menos en la huelga nacional de ese año, muchos costarricenses apoyaban el objetivo de los huelguistas, no así muchos de sus actos.

Cabe agregar que en ese año la Universidad de Costa Rica, con apoyo de la Vicerrectoría de Investigación realizó el “Informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en setiembre de 2018”, con la que se procuraba entender el pensamiento de los ciudadanos frente a la huelga. En el informe se obtuvo la siguiente conclusión sobre este apoyo civil:

Sin embargo, frente a las vías concretas utilizadas en la protesta, ese apoyo se diluye. Las personas entrevistadas desaprueban los métodos empleados por los manifestantes, no respaldan los principales objetivos de la protesta y no dan buena calificación a los líderes visibles de ella, ni al sindicalismo. De manera más concreta, el 72% está en contra de los bloqueos, el 93% desaprueba suspender servicios médicos, el 78% no está de acuerdo con suspender clases en escuelas y colegios y un 82% se opone a obstaculizar la distribución de combustibles. Por su parte, las marchas son evaluadas positivamente por el 76% de la población. (pág. 6)

Otro punto que se criticaba anteriormente en las huelgas pasadas, era que no era la última opción, porque algunos sindicatos saltaban los pasos e iban directamente hacia este movimiento. De ahí la importancia de saber si una huelga es legal o no casi desde el principio, para no hacer perder el tiempo a los trabajadores, ni tampoco a la población.

La declaratoria legalidad o ilegalidad de una huelga ha sido tema de sumos cuestionamientos antes de la ley número 9808. En ese sentido, la OIT habla sobre ello, específicamente lo ocurrido el siglo pasado y al inicio de este, sobre la declaración de múltiples huelgas. Esto en el Informe de la Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión del 2004:

La Comisión había tomado nota de que un magistrado de la Corte Suprema de Justicia señaló en el voto núm. 16-2000 de la Sala Constitucional que de las aproximadamente 600 huelgas que se han producido en los últimos 20 o 30 años, diez como máximo han sido declaradas legales. La Comisión toma nota de que ahora la jurisprudencia ha aclarado el procedimiento judicial sobre la legalidad o ilegalidad de la huelga y de que en la actualidad se da audiencia a las organizaciones sindicales concernidas en corto plazo.
(pág. 68)

Por su lado, la reforma procesal laboral desarrolló el concepto de huelga desde un punto de vista expansionista, tratando de abarcar aspectos como huelgas atípicas. No obstante, en un principio había sido vetada en el gobierno de Laura Chinchilla, porque incluso se planteaba la huelga de servicios esenciales como lícita. Pero esta generalidad solo podía ser definida por los jueces y, además de esto, los objetivos para buscarla se expandieron, pasando del interés económico y social de los trabajadores a agregar los intereses jurídicos. La tesis de Briceño Naranjo y Ortiz Monterrey (2018) llamada “Impacto generado por la Reforma Procesal Laboral Ley N° 9343, en la empresa Fertica S.A, durante el II semestre del 2017 y I bimestre del 2018” rememora aquellos eventos:

El primer proyecto de ley, aprobado en segundo debate el 13 de setiembre del 2012. Sin embargo, la expresidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla lo veta el 9 de octubre del 2012. El veto parcial del Poder Ejecutivo sobre Decreto Legislativo N° 9076, que tiene

como fundamento la Ley Reforma Procesal Laboral, argumenta el razonamiento de que el legislador obvia la salvedad constitucional relativa a la huelga en servicios públicos, y admite la posibilidad de la huelga aún en los servicios públicos esenciales. (pág. 48)

Este tipo de regulación era inconstitucional, pero el veto se levanta y con ello se hacen los cambios necesarios para estar dentro de la legalidad, haciéndose efectiva en el 2017, pocos meses antes de la huelga general. Y unos meses previo a que se planteara un cambio a la regulación de la huelga otra vez, como mencionan Briceño y Monterrey (2018).

El presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís levanta el veto el 12 de diciembre del 2014, acto que produce la interposición de diversas acciones de inconstitucionalidad. La Sala Constitucional declara anticonstitucional el 7 de agosto del 2015 la decisión concerniente al levantamiento del veto y, apenas tres meses después, el 14 de diciembre del 2015, la Asamblea Legislativa aprueba una segunda versión de la Reforma Procesal Laboral y la administración Solís Rivera firma, sella y publica el 25 de enero del 2016, para que el texto entre en vigor 18 meses después de su publicación en La Gaceta, a saber, el 25 de julio del 2017. (pág. 49)

Crítica a la nueva regulación

Un aspecto que los sindicatos ven con desigualdad es la obligación de establecer en el estatuto sindical un medio electrónico. Algunas personas, como la señora Liliana Vega Montero, asesora legal de APSE, en la sesión número dos de la Comisión Especial Dictaminadora nombró esta obligación como absolutamente innecesaria y concluyó que, “la norma actual dispone soluciones efectivas para lograr la inmediata notificación de cualquier demanda de calificación de huelga tal

y como está debidamente establecido en el artículo 663.” Para ella esa obligación interfería con la libertad sindical, basándose en el Convenio 87 de la OIT.

Por otra parte, Castro Loria, asesora legal de ANDE, expresó en la misma sesión que “el establecer un correo electrónico para la notificación inicial sí tiene implicaciones en contra del debido proceso y del derecho de defensa, porque la Ley de Notificaciones establece que la primera notificación debe ser personal”. Como se ha dicho antes, el Convenio 87 de la OIT prohíbe que las autoridades públicas puedan intervenir y limitar el derecho a definir libremente la redacción de sus estatutos y reglamentos internos.

En la sesión número 4 de la misma Comisión habló Manuel Hernández Venegas de UNDECA, quien señaló que:

Incorporar al estatuto un medio de notificación es absolutamente innecesaria. En la última huelga del 10 de setiembre, la gran mayoría de los sindicatos, uno o dos días después, el 11, 12 de setiembre ya estaban notificados. Se presentaron algunos casos, algunos inconvenientes para realizar la notificación, pero el mismo artículo 663 del Código de Trabajo, tal y como usted lo señaló, que si se presenta algún inconveniente se puede hacer la publicación de la resolución de traslado, en algún periódico de circulación nacional.

Es así como la declaratoria de ilegalidad de la huelga es sumamente corta, comparado a lo visto anteriormente. En la sesión número tres de la Comisión citada anteriormente, un grupo sindicalista comentó sobre el tema. Entre ellos el señor Esteban Calvo Rodríguez, quien expresó que la idea de considerar que el problema de la mora judicial está en los plazos de las normas es muy ingenua. Que, de hecho, todas las reformas procesales recientes han acotado los plazos formales de las dirigencias provinciales y el problema de la mora judicial sigue agudizándose en

todo el Poder Judicial y en todas las jurisdicciones. Este asunto de los plazos se puede palpar incluso con las huelgas dadas en 2018, en las que pasaron años sin ser declaradas legales o ilegales.

Los requisitos para llegar a una huelga han aumentado. Este es el caso de los servicios de importancia trascendental, que según el artículo 376 quater deben garantizar su continuidad con servicios mínimos de atención. Además han sido agregados servicios esenciales que no habían sido considerados anteriormente y para ellos, el arbitraje es la única opción, que escasea y trata de no usarse por los sindicatos desde que la ley se hizo efectiva. Por esas razones, se tiende a pensar en el derecho de huelga o el de arbitraje, como se menciona en las consultas y entrevistas realizadas sobre este proyecto, que son como imposibles o poco interesantes, considerando la ganancia y el precio por obtenerlos.

Huelga atípica

En cuanto a este tipo de huelga Ciriaco (2021) explica que:

Las modalidades atípicas de la huelga que provienen de la definición dinámica de la huelga surgen como nuevas estrategias y decisiones por parte de los trabajadores por razones de generar un daño efectivo al empleador, las nuevas formas de trabajo humano, y en lo que abordaremos en la presente investigación, el impacto de las nuevas tecnologías, la descentralización productiva. De la mano de la descripción del Derecho en general, como un instituto que debe transformarse en un periodo de tiempo y ajustarse a las necesidades de la actualidad, la sociedad y la adaptación del derecho haciéndolo maleable a través del tiempo. (pág. 21)

Ahora bien, otro punto que había protegido la legislación en la reforma procesal laboral, dado a entender por jueces laborales y que se limita en la nueva regulación aún más, es la prohibición de la huelga atípica, específicamente en el párrafo cuarto del artículo 371 del Código de Trabajo. Si bien es cierto, en muchos países de Latinoamérica, las huelgas irregulares están prohibidas, se puede demostrar que en fenómenos como el teletrabajo es la mejor solución, pues con las nuevas tecnologías, muchos de los medios de presión son obsoletos ya. Más bien muchas veces se afecta más económicamente a una empresa con una publicación que con una paralización, en la que la primera puede hacer que las ventas de la empresa se desplomen, pero la segunda no tanto. Al respecto, indica Ortega (2019):

Las modalidades atípicas de huelga, son parte del desarrollo que ha tenido este derecho en los últimos tiempos, tanto es así que, las organizaciones sindicales han ido cambiando y evolucionando sus estrategias de conflicto, a fin de adoptar nuevas formas de presión y protesta que no necesariamente se condicen con la paralización del trabajo y el abandono del centro de labores. (pág. 71)

Es así como la crítica va dirigida a la limitación de solo restringirse a la huelga de hace más de 100 años como medio de presión para las nuevas tecnologías y trabajos que van a llegar y que llegaron a Costa Rica. Campana Zegarra menciona algunas de las modalidades de huelga sin que haya suspensión laboral, como lo son la “huelga bajo rendimiento” donde su nombre hace concluir que es disminuir el ritmo laboral de los trabajadores. Está “la huelga a reglamento”, en la que los trabajadores dejan de hacer acciones que están fuera del reglamento pero que comúnmente hacían, lo que provoca desorden en la empresa. Y la “huelga japonesa” una de las más curiosas, en ella se lleva la prestación laboral más allá de lo debido, al sobre trabajar se crea desorden, por lo tanto, es ir en contra de lo que nació siendo la huelga pero no es diferente en

finalidad. Por ejemplo, si hay una empresa de carne, la producción excesiva puede hacer que mucho del producto no se venda y la empresa sufra pérdidas.

Otra de estas huelgas que se parece mucho a lo que hoy se tiene por huelga en servicios públicos es la “rotatoria”. En ella no se hace abandono total, sino parcial de los trabajadores, cosa parecida a lo que hay en el país para servicios como educación. La “huelga relámpago” es la paralización de trabajo en pocas horas laborales, en ella los trabajadores no dejan la institución y es un tiempo corto. La “huelga de trabajo lento” busca realizar las labores de manera menos efectiva y lenta, lo que a la larga reduce el beneficio del empleado. Según concluye Ortega (2019):

La evolución de la sociedad y con ella, la evolución de las organizaciones sindicales, ha llevado a que estas opten por diversas manifestaciones de auto tutela distintas a la huelga en su sentido clásico.”, “Resulta necesario modernizar y potencializar el derecho de huelga en el Perú, de modo que se permita su efectivo ejercicio. (pág. 106)

Estos tipos de huelga y el trabajo a distancia se relacionan mucho entre sí y por eso es necesario concluir que la huelga tradicional se ha quedado en el pasado para muchos trabajos. En el año 2022 la revista Actualidad Laboral publicó un artículo completo llamado “El derecho a la huelga en tiempos de trabajo a distancia”, escrito por Rosa Karina Gonzales Medina. En este se habla del trabajo después de la pandemia y lo que se trataba de explicar en esta investigación es que la huelga es viable para el trabajo remoto, solo hay que cambiar varias condiciones. Además, en Costa Rica no es solo necesario entender el término de “huelga” sino que también hay que dominar todos sus requerimientos, lo que hará a una huelga eficaz y permitirá que muchos trabajadores se puedan unir. Acerca de la relación laboral en la pandemia se publicó:

Los derechos de los trabajadores se pueden ver vulnerados debido a estas nuevas formas de prestación de servicios; principalmente, por el distanciamiento que existe con los empleadores o entre trabajadores mismos. Ya que no solo es de interés analizar los derechos individuales que se pueden ver afectados, sino también los derechos colectivos que no se pueden desarrollar como en una relación laboral tradicional (sin distanciamiento). (pág. 14)

De esa manera, en Perú como analogía y en Costa Rica, el distanciamiento puede provocar quebrantamiento de relaciones laborales. Para conocer los requisitos iniciales de huelga se pueden analizar mejor con esta lectura, la suspensión del trabajo se da apagando el dispositivo con el que se trabaja, el abandono del centro de trabajo se da igualmente con el cierre de servidores y eso debe llevarse a cabo por la mayoría de trabajadores. Así las primeras reglas pueden hacer que estas huelgas sean legales si se entienden de esta forma. A continuación se hace un comparativo para ese país sudamericano y relacionarlo con lo vivido aquí:

La huelga en modalidades laborales tradicionales.	La huelga en modalidades deslocalizadas.
Se hace uso del espacio físico para el desarrollo de las huelgas.	Se da a través de la desconexión digital, que representa.
Se establecen las huelgas a través de la organización sindical.	La organización de las huelgas es posible a través de las plataformas sociales. Se pueden organizar por medio de las redes sociales o las plataformas digitales.

Se toman los espacios del centro de labores, cuando sea necesario.	
--	--

Fuente: Gonzáles Medina, Revista Actualidad Laboral, 2022.

Se denota que la persona que revise estos casos debe tener claro que el teletrabajo cuenta con una manera distinta de cumplir con los requerimientos del derecho a huelga, ya que se sabe que para que sea legal, los trabajadores deben mantener la presión y no realizar otros actos fuera de ella, cosa que resulta difícil en un trabajo realizado en el hogar. Al tener todo esto determinado podría haber una huelga a distancia, con un tipo más tradicional, aunque no superaría muchas otras nuevas regulaciones, por lo que debe estar debidamente limitada como se ha hecho con la huelga pública.

El autor Ciriaco (2021) plantea, a su vez, que:

El ejercicio del derecho de huelga no puede abdicar de irse adaptando a la realidad y resistencia empresarial y bien puede suceder, como nos está demostrando la realidad cercana, que la simple cesación global se convierte en conducta funcional de cara a los intereses empresariales, si por la acumulación de mercancías o mediante la fragmentación de los centros productivos, o el derecho a la producción u otras utilidades, etc., el empresario puede soportar prácticamente sin daño una huelga. (pág. 21)

En ese mismo orden de ideas, es posible citar lo dicho por la OIT:

Con relación a la modalidad de la huelga, tal y como ha señalado Ermida (1999, p. 44), la definición que cada legislación hace de la huelga, limita y por lo tanto excluye o no que determinada medida de presión pueda ser conceptualizada como una huelga. Por ello no todo medio de presión o de autotutela está comprendido dentro de la conceptualización de

la huelga, lo cual no necesariamente implica que sea ilegal, ni que sea jurídicamente correcto utilizar los requisitos legales para calificar la legalidad o ilegalidad de alguna de las medidas de presión que no estén contempladas dentro de la conceptualización que de la huelga hace un ordenamiento jurídico en particular. (pág. 3)

La huelga y el derecho a los servicios públicos: colisión de derechos

Una crítica que tenía el sistema de huelgas pasado y que ha cambiado para bien, era que los derechos de la población se veían afectados por la lentitud al negociar de manera eficaz. Y es que no solo son los bloqueos, hay servicios que no son esenciales que afectan a significativamente los intereses de los ciudadanos. Siendo así, existen así muchas huelgas que deben ser repasadas, así como comentar lo dicho por el Estado sobre ello. La primera resolución es la N° 2017013786, con número de expediente 17-011496-0007-CO, que plantea lo resuelto en un recurso de amparo que se interpuso contra el Departamento de Medicina forense del Organismo de Investigación Judicial(OIJ) del Poder Judicial, pues al darse una huelga indefinida, no se les entregó los cuerpos de los fallecidos a sus familias de manera pronta y cumplida.

En esos días, empezando todo el 19 de julio de 2017, no se realizaron autopsias, aunque se indica que, si se recibían los cuerpos y que se conservaron de la mejor manera. Desde esa fecha y hasta el 24 de julio, ingresaron 35 cuerpos. Es ahí cuando se da otro choque de intereses y al tenor de la jurisprudencia, se puede hablar de otro de estos derechos que se contraponen con el derecho a huelga:

Desde tiempos muy antiguos y hasta el día de hoy, ha sido una constante histórica el respeto al cuerpo humano aún después de la muerte. Esta Sala, en la Sentencia N° 2011-006400 de las 15:24 horas del 18 de mayo del 2011, señaló que el derecho a una sepultura digna no es solo de la persona difunta, sino un deber humanitario del colectivo, sin

importar quién haya sido el sujeto. Además, como una consecuencia lógica y necesaria del respeto a la dignidad humana, piedra angular de los derechos y libertades fundamentales.

Se aborda el tema de la dignidad humana contra el derecho laboral y, en este caso al ser un tema de salud, se inclinaron más por el primero, ya que la seguridad sanitaria dice que los cadáveres deben tener sepultura rápidamente para prevenir epidemias y enfermedades. Por eso se da con lugar, dicho por ellos, al irrespetar los cuerpos y a los familiares, que fueron tratados como objetos pese al dolor humano.

Por último, en esta jurisprudencia los magistrados explican la “colisión de derechos” entre la huelga y la dignidad humana, donde indican;

El ejercicio del derecho a huelga encuentra una limitante en la puesta en peligro de bienes jurídicos fundamentales para la sociedad, tales como la vida y la salud, así como la libertad, derecho tan fundamental que incluso tiene asignada, a los efectos de su defensa, el proceso constitucional del habeas corpus. En el caso del Poder Judicial, el ejercicio de la huelga debe ser proporcional y razonable, toda vez que sus servicios se encuentran relacionados con tales derechos fundamentales. Por ejemplo, la libertad de una persona podría correr riesgo, si la jurisdicción penal dejase de brindar su servicio, lo mismo que sucedería en la jurisdicción de familia cuando se trata de personas apremiadas.

Igualmente, sería improcedente negar a un menor de edad su derecho al sustento con motivo de una huelga, como podría ocurrir si se le obstruyera la obtención de una pensión alimentaria.

El límite de huelga debe analizarse como inferior jurídicamente a muchos derechos fundamentales y acá también se representan temas como los de la salud pública, pero la dignidad después de la muerte y el respeto a las familias frente a los intereses de un funcionario, es el aspecto más interesante de este documento, que menciona en su último párrafo:

En adición a lo anterior y conforme a la exposición realizada, puede establecerse que la dignidad humana merece una protección semejante y debe ser reconocida como una limitación al derecho de huelga, tanto por su relevancia para el individuo como para la especie humana. Precisamente, en el sub lite se pudo verificar una lesión a la dignidad humana, según quedó expresado en el voto de mayoría, lo que lleva al suscrito a calificar como inconstitucional la huelga realizada.

Otra jurisprudencia que se puede abonar es la de la Sala Constitucional mediante la resolución N° 2018001115 y en ella se ve otra perspectiva de esa misma huelga. Una trabajadora hizo efectivo el ejercicio de la huelga contra las variaciones al régimen de pensiones que los cubría. Según ella, se trató de cuidar los servicios esenciales pero nunca se habló de la realización de remates. El Tribunal de la Inspección Judicial le comunicó el traslado de cargos en su perjuicio al no realizarlos, en este caso y en esos años, se concluyó que debía anularse el traslado de cargos explicándolo en el considerando de este modo:

El numeral 61 de la Constitución Política, reconoce el derecho de los trabajadores a la huelga, salvo en los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de estos haga la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca, cuando se trate de actividades que constituyen “servicios públicos” y que por su naturaleza o por el impacto social que tienen, no sea posible suspenderlos, discontinuarlos o paralizarlos sin causar daño significativo, grave e inmediato a ciertos bienes jurídicos, como por ejemplo la

salud y la economía pública; lineamientos que responden a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. Así las cosas, esta Sala considera que la ejecución de remates no formaba parte de los servicios públicos esenciales citados, que tampoco le ocasionó un daño significativo al usuario.

Esta es una resolución que seguramente sería juzgada de manera diferente después del año 2020, ya que las reglas se han hecho aún más estrictas y es difícil caer en alguna confusión al ampliar las leyes sobre la huelga. Los servicios esenciales no son afectados por remates según lo concluido, pero en otros casos todo trabajador que labore en servicios esenciales, debe estar comprometido a no tener este derecho por el bien de otros.

La resolución N° 00262 – 2019 de la Sala Constitucional, es otra jurisprudencia acerca de una huelga iniciada el 10 de setiembre del año 2018, por lo cual el hijo del accionante no había recibido terapias, además de lecciones, pues el niño sufría una "hemiplejía en el lado izquierdo del cerebro". En el centro educativo le brindaban esa terapia y debía tener continuidad. Teniendo esto en cuenta rápidamente se concluyó que “al tenor del cuadro fáctico referido, se acredita la lesión a los derechos fundamentales del amparado, quien presenta una doble condición de vulnerabilidad (niño y persona con discapacidad) merecedora de una especial tutela por parte del Estado. Ergo, se impone declarar con lugar el recurso en lo concerniente a este extremo.”

En misma resolución se establece otra más de las limitantes de la huelga, que ya se ha visto en esta investigación, que tiene que ver con que el interés superior del niño va más allá de importantes derechos fundamentales. En ese tanto, el Ministerio de Educación Pública no lo tuvo en cuenta y ni el interés de una persona con discapacidad, porque los servicios de esta índole son necesarios para un mejor vivir. En este caso y por lo tanto en muchos otros, es importante que se tenga considere que los estudiantes que necesiten estos servicios prioritarios estén atendidos aun

en medio de una huelga. A este respecto, Monereo (2021) tiene otro concepto, entendiendo la importancia de otros derechos pero no ignorando los beneficios de la huelga por otros derechos como la libertad, por lo que explica que:

Supone la introducción de una garantía constitucional de un derecho encaminado a la protección de las clases trabajadoras. Este derecho de libertad constituye uno de los instrumentos dirigidos a remover los obstáculos de orden económico y social que limitan a la libertad e igualdad real de los individuos, impidiendo el libre desarrollo de la personalidad y su participación activa en la vida económica y social (art. 9.2 CE). (pág. 36)

Sobre la educación de la niñez frente al derecho de huelga, Catalina Crespo Sancho, Defensora de los Habitantes, hablaría de esto en una conferencia de prensa el 13 de febrero de 2019 que tuvo por título “Situación de la educación de la niñez y la adolescencia en el contexto de huelga: medidas de reparación”, en la que tocó el tema de los 89 días de huelga del sector educativo de 5321 centros educativos, en la que el 50% estuvieron cerrados y, por lo tanto, más de 76.000 estudiantes, de 776 centros educativos, no recibieron servicio de comedor. Asimismo, nombra a la Sala Constitucional, en la resolución N° 2015000164 del 2015, en la que señalaron:

(...) Consecuentemente, el servicio público de educación, propio o impropio, no puede ser interrumpido o suspendido si no obedece a razones o justificaciones objetivas y graves, (...) Esta Sala ha dicho que el servicio público de educación debe ser continuo, sin interrupciones atribuibles a la Administración.

El derecho a huelga también puede prevalecer y la calificación de ella se hace en el expediente 18-001843-0166-La, en el que en primera y segunda instancia se declara la huelga

legal promovida por los sindicatos, entre ellos del Sindicato de los Trabajadores del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (SITRAA), siendo que el acto consideraba que el servicio de agua, es de carácter fundamental, pero al justificar la legalidad se propuso:

Se aprecia que se cumplen todas esas características y el tiempo de suspensión de prestación de labores, en este caso, en particular, no puede considerarse abusivo ni desproporcionado, dado que se demostró que los servicios, se continuaron brindando normalmente, con regularidad, generalidad y uniformidad, entre otras características propias de un servicio público, prestado conforme a un régimen de Derecho público.

La Corte Suprema de Justicia a su vez resolvió sobre la colisión de derechos en la sesión N° 3-19 del 28 de enero del año 2019, diciendo:

La colisión entre derechos fundamentales nunca puede vaciar de contenido uno de ellos; el equilibrio entre ambos debe garantizarse a través del mecanismo constitucional de proporcionalidad, razonabilidad y siempre debe el legislador garantizar el respeto al núcleo esencial de cada derecho fundamental involucrado. En tal sentido el comité de libertad sindical de la OIT ha señalado. La comisión recuerda la importancia fundamental que concede al carácter universal de las normas, pero estima que es necesario tener en cuenta las circunstancias especiales que puedan darse en los diferentes Estados Miembros, ya que si bien la interrupción de ciertos servicios podría, en el peor de los casos, ocasionar problemas económicos en algunos países, en otros podría tener efectos desastrosos y crear en poco tiempo situaciones en que se verían comprometidas la salud, la seguridad o la vida de la población; así, una huelga en los servicios portuarios o de transporte marítimo podría ocasionar más rápidamente graves perturbaciones en una isla,

que depende en gran parte de esos servicios para el suministro de productos básicos a su población, que en un país continental.

Huelga en los servicios esenciales

Los servicios esenciales, así como los servicios de importancia trascendental fueron motivo de conflicto para el sector sindical, debido a la nueva normativa. Para eso se debe considerar la ley número 9808 como limitante del derecho de huelga, ya que en el expediente N° 21-005712-0007-CO cuando cita al artículo 376, se indica:

Es viable que el legislador determine en qué casos el derecho de huelga no puede ejercitarse, específicamente cuando se trate de actividades que constituyen “servicios públicos” y que por su naturaleza o por el impacto social que tienen, no sea posible suspenderlos, discontinuarlos o paralizarlos sin causar daño significativo, grave e inmediato a ciertos bienes. (Voto No. 10832-2011 del 12 de agosto de 2011)

Por su parte, el abogado Galo Vicente Guerra Cobo habló sobre la huelga en los servicios públicos, en su trabajo “Huelga y Constitución”. Se refirió escribiendo que son un ataque a los derechos y garantías constitucionales, que la idea de “retroceso” proviene de identificar la huelga con la violación de los derechos de los demás. “Si no hay dicha violación, la huelga no tiene sentido.” Expresó al mismo tiempo que los define como “aquellos que presta el Estado para garantizar a sus habitantes el ejercicio pleno de los derechos y garantías establecidos en la Constitución Política, y los que presta con los bienes a que se refiere su artículo 121, inciso 14, a), b) y c).” por ultimo añade” Si el Estado garantiza la eficiencia en la administración, no puede reducir los servicios. Si un servicio esencial requiere actividades complementarias de apoyo, éstas también son esenciales.”

La OIT en la Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión del 2004, en su informe también señala los servicios esenciales y en su página 98 se dice que:

La Comisión ha tomado conocimiento de la directriz núm. 28 del Poder Ejecutivo de fecha 15 de septiembre de 003, dictada a raíz de una huelga, por la que se consideran servicios públicos esenciales la refinería de petróleo y los puertos y se ordena a las autoridades que adopten las medidas necesarias para mantener la ejecución y prestación de tales servicios.

La Comisión entonces aclara que este servicio debe ser esencial, servicio que ya lo era en muchos otros países de la región, así concluye la OIT (2004):

La Comisión subraya que tales servicios no son servicios esenciales en el sentido estricto del término y que se debería garantizar en los mismos el ejercicio del derecho de huelga, sin que sea posible, por ejemplo, la sustitución de huelguistas por otros trabajadores. La Comisión confía en que el Gobierno no recurrirá en el futuro a directrices de este tipo en servicios no esenciales. (pág. 68)

Por otro lado, la Corte Suprema de Justicia amplió sobre este tipo de servicios en la sesión N° 3-19 del 28 de enero del año 2019 diciendo:

Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos (OIT) permiten la huelga como un derecho fundamental para conservar y mejorar beneficios económicos, sociales y profesionales y, aun cuando en primer término podría pensarse que hay una contradicción evidente entre la Constitución y los instrumentos de Derechos Humanos; tal antinomia es solo aparente. Va de suyo -y es lo que resguarda el texto constitucional-, que algunos servicios públicos esenciales nunca pueden suspenderse, en tanto ello

vaciaría de contenido otros derechos humanos en cuya protección debe intervenir el Estado de Derecho.

Prohibición de la huelga política.

En otro de los temas controversiales y, que es necesario analizar jurídicamente, es la prohibición de la huelga política, que se había citado antes debido a las huelgas del año 2018, previo a que existiera la ley número 9808. Está el Voto N°: 420-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, en el que se manifestó que:

La declaración de ilegalidad de una huelga nacional en protesta por las consecuencias sociales y laborales de la política económica del gobierno y su prohibición constituyen una grave violación de la libertad sindical» (OIT, 1996, párrafo 493). b) Requisitos de las huelgas políticas: Alega la parte recurrente que existió un incumplimiento de los requisitos contenidos en los artículos 381, inciso 1, y 377 inciso b) en relación con el artículo 618 y siguientes, todos del Código de Trabajo.

En ese sentido Gernigon, Odero y Guido (1998) aportan también sobre la huelga política y señalan que lo que se conoce así no cae dentro del ámbito de principios de libertad sindical. Y sobre una decisión posterior a esta indican que:

El comité concluyó que los intereses profesionales y económicos que los trabajadores defienden mediante el derecho de huelga abarcan no solo 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. (pág. 14)

La OIT, en 1996, consideraba la prohibición de esta huelga como “una grave violación de la libertad sindical” (párrafo 493). Es así como se plantea que la huelga puramente política no está cubierta por los principios de libertad sindical.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos

La CIDH ha externado opiniones consultivas y sentencias en favor de la huelga, criticando y condenando cualquier Estado que viole derechos como la libertad sindical, aspecto celebrado por los sindicatos costarricenses. Para citar una, la opinión consultiva OC-27/21 llamada “Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, relación con otros derechos y perspectiva de género”, señaló el desarrollo de libertades para ejercer la huelga como es el caso de la asociación, además de la protección de los sindicatos, por lo tanto la libertad sindical y que existe una relación entre los derechos que no puede desaparecer, todo eso que resulta importante para esta investigación. Según el resumen de la sentencia:

La Corte destacó que el ejercicio del derecho a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga solo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que estas sean propias en una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Sin embargo, señaló que las restricciones que se establezcan al ejercicio de estos derechos se deben interpretar de manera restrictiva, en aplicación del principio pro persona, y no deben privarlos de su contenido esencial o bien reducirlos de forma tal que carezcan de valor práctico. En este sentido, recalcó que, en el marco de protección del Sistema Interamericano, los miembros de las fuerzas armadas y de policía, los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, al

igual que en los de servicios públicos esenciales, podrán estar sujetos a restricciones especiales por parte de los Estados en el ejercicio de sus derechos” (pág. 4)

La misma CIDH, el 26 de enero del año 2022, condenó a Guatemala, señalando como motivo “las violaciones a diversos derechos en perjuicio de 65 personas extrabajadoras del Organismo Judicial de Guatemala despedidas por su supuesta participación en un movimiento de huelga que fue declarado ilegal.”. Estos hechos ocurrieron en el año 1996. Anteriormente, en 1994 el Sindicato de Trabajadores del Organismo Judicial (STOJ) solicitó el conteo de votos para huelga, pero la Institución alegó nulidad al ser un servicio esencial y solo tener arbitraje. El recurso fue declarado sin lugar y mientras se daba la apelación, se inició la huelga. En el 1996 se ejecutaron los despidos, lo que se dio sin posibilidad de un proceso administrativo o algún derecho a defensa, destituyéndose a 93 personas y recontratando solamente a 28.

La CIDH concluyó que, aunque fuera un hecho ilegal y se tomaron las medidas correctas, no se individualizaron los casos y las partes no tuvieron derecho a mostrar pruebas o a ser escuchados. De igual manera, no se demostró la ilegalidad de la huelga debido a la falta de claridad del procedimiento, por lo que según la Corte, se incumplieron las garantías judiciales, la libertad de asociación, la protección judicial, el desarrollo progresivo, la obligación de respetar los derechos y el deber de adoptar disposiciones de derecho interno de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Para terminar, en la opinión consultiva OC-27/21 se estipuló que:

Los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de asociación, en su relación con la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, constituyen derechos fundamentales para que los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, se

organicen y expresen las reivindicaciones específicas acerca de sus condiciones laborales, para poder así representar efectivamente sus intereses ante el empleador o la empleadora, e incluso participar en cuestiones de interés público con una voz colectiva. (pág. 4)

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Conclusiones:

Lamentablemente se concluye que la huelga pública y legal en los últimos tiempos ha desaparecido. Los riesgos y afectaciones que genera realizar huelgas públicas ha hecho retroceder a los sindicatos, sin mencionar por ahora a la pandemia que limitó los derechos laborales. En el presente no es una opción, dándose paros en periodos de corto tiempo, que ni siquiera llegan a la semana. Incluso las huelgas que son claramente legales pueden ser dejadas atrás por la falta de salario de los trabajadores que van a ellas. Y como se pudo demostrar en la entrevista a la jueza Barquero, que ya no es un medio de presión común y la penúltima que al menos pudo llegar al Primer Circuito Judicial de San José fue principios del año 2022 y la última el 24 de febrero del 2023, las dos en la Caja Costarricense de Seguro Social con un año de diferencia.

Se concluye también que la huelga pública ha sido el arma esencial para exigir los derechos de los trabajadores en el pasado, influyendo directamente en las leyes laborales y la expansión del Código de Trabajo en el siglo veinte y hasta el presente. Este medio de presión sigue siendo primordial siempre y cuando no se llegue a una negociación entre el patrono y los trabajadores, por lo que cuando se busque la defensa de los derechos e intereses en un ejercicio colectivo y cumpliendo todos sus requisitos, se puede llevar a cabo, a pesar de todo.

La reforma procesal laboral enfatizó en las variaciones de la huelga y apoyó al trabajador, dándole aún más espacio y tiempo para ejercer sus derechos, al desarrollar temas que el antiguo Código no contemplaba. Eso también terminaría dando problemas para que la administración pueda frenar una huelga ilegal y es por ello uno de los antecedentes para que se creara el proyecto de ley N° 21.049, siendo el proceso que estaba en el año 2018 durante la huelga general. Cabe recalcar, que la RPL agudizó el proceso para la declaración de legalidad o ilegalidad de la huelga, sus ventajas procesales son eficaces hasta ahora y sumó el hecho de poder ser juzgadas al revisar el expediente, sin necesidad de una visita de parte del juez.

La huelga general del año 2018 pretendía un interés común, en la que en su mayoría luchaban sindicatos públicos. Lastimosamente resultó en un caos para la administración pública, porque los derechos de los ciudadanos fueron descuidados y, no es necesario fundamentar si fue a causa de la ineficaz negociación con el Estado o la desmedida insistencia de los huelguistas, ya que la jurisprudencia recogida aclara que servicios como la salud y la educación fueron desatendidos en ese año, valiendo de poco la lucha de los sindicatos porque fue usada como base para los proyectos de ley que planteaban y regulaban este derecho.

Además de la reducción de servicios públicos, se dieron hechos violentos con los que se dañó la infraestructura de edificios como RECOPE. Incluso a un empleado de mantenimiento de esta refinadora, llamado Carlos Pérez Sánchez se le condenó a dos años de prisión por daños agravados. Aunque también se puede reconocer que el Ministro de Seguridad de ese momento, señor Michael Soto, confirmó que el edificio del Ministerio de Hacienda fue atacado por dos bombas Molotov, lo que ensuciaría la huelga en general. Esto creó un rechazo ante el Estado y la población, que jurídicamente haría que se fundamentara la ilegalidad de los actos, porque la huelga debe ser fundamentalmente pacífica.

El proyecto de ley N° 21.049 fue el encargado de modificar la ley sobre la huelga en Costa Rica y fue relevante para los demás proyectos, abarcando una serie de aspectos y cambios, como lo fue el servicio esencial, la temporalidad de la huelga y la huelga política. A su vez hizo una división entre las posiciones de los diputados y los sindicatos, en donde la mayoría de los últimos la veía como una consecuencia de una huelga que había afectado al Estado de manera desproporcionada y que nombrarían posteriormente como “limitadora de derechos sindicales” o ley “antihuelgas”.

Las entrevistas realizadas sirvieron para concluir que la huelga ha desaparecido de la mente de los trabajadores, debido al riesgo que conlleva. Lo que fue comentado por sectores completamente diferentes. Por ejemplo, según el exdiputado entrevistado, no era la intención del proyecto que se restringiera la huelga de tal forma, ya que en un principio no iba a cambiar cosas como el pago de los trabajadores dentro de la huelga, pero poco a poco se sumaron ideas y otros proyectos que se fundieron en la ley número 9808. Por su lado, el sindicalista flores define la huelga actual como imposible, pero que aunque lo sea, no frenaría a los trabajadores de pelear por sus derechos y mantiene que esta ley tiene un título que no representa lo que busca.

Cabe añadir que la huelga en Latinoamérica por lo general es similar en la mayoría de los países democráticos. Sin embargo, existen pocas pero interesantes diferencias, como la huelga en algunos servicios públicos y la prohibición de estos. Eso puede ser una ventaja para que los legisladores de Costa Rica tomen referencias de herramientas para mejorar el proceso de huelga y limitarlo en favor de la ciudadanía y los trabajadores, creando formas diferentes de presión y haciendo aún más ágiles los procesos para llegar a una huelga legal.

Sobre la ilegalidad de la huelga, en los servicios esenciales se entiende como prohibida. A pesar de que anteriormente había un espacio vacío en las limitaciones de huelga, fue rellena

con la ley número 9808, la cual en parte era necesaria, siendo que en el presente no se debe interpretar que trabajadores van a huelga o en qué momento con la poca información del Código de Trabajo o solo con la generalidad internacional de la OIT. La huelga política, así como la huelga atípica son ilegales, porque la primera se separa del propósito de este medio de presión, que debería ser la defensa de los derechos e intereses de los trabajadores en un área de trabajo y la segunda se considera prohibida, al no cumplir los requisitos que tiene. Por citar un ejemplo, el Código señala que para declararla legal, se debe dar la salida del lugar de trabajo.

La huelga atípica fue reconocida en la reforma procesal laboral (RPL) en el 2017. De esa forma, los costarricenses se enteraron de esa nueva carta para ejercer presión que tenían los trabajadores y que era utilizada en países del mundo entero, pero en poco tiempo no solo se eliminó, sino que se prohibió, ya que podía ser un riesgo en el ambiente laboral. Además, los requisitos de la huelga, al haber diferentes modalidades, no tenían por qué ser iguales.

Actualmente, se puede pensar que alguno de estos tipos podrían funcionar con limitaciones para las nuevas modalidades de trabajo, porque se ha comprobado que no todas son maliciosas y algunas no afectarían a la población pero si a la economía del empleador, lo que haría que esta medida pueda ser actualizada con el tiempo.

La huelga durante pandemia fue nula pero también se redujeron de manera significativa los derechos laborales por tratar de salvar la economía del país. Las PYMES así como empresas consolidadas tuvieron que reducir su personal o en otros casos, reducir las jornadas de trabajo. A esto, el Estado permitió entonces improvisar y contradecir normas para proteger los trabajos y las empresas. En ese momento la salud prevaleció, limitando la cercanía de la sociedad.

La evolución del derecho laboral costarricense en temas como el teletrabajo o el aumento de regulación puede ser igualado al retroceso del derecho laboral en ese lapso de la pandemia. Esto

de acuerdo con las solicitudes de reducción de jornada y de suspensión de contrato que hicieron las empresas al Ministerio de Trabajo, donde se pudo revelar que no denegó ni el 0.5 por ciento de las solicitudes que se revisaron en un principio.

El teletrabajo es un tema que las leyes laborales deben regular de manera positiva y sin impedimentos, máxime que en los últimos años es esencial para empresas costarricenses dado los bajos costos de mantener a un trabajador en casa, por lo que es muy utilizado. Al efecto entidades como los bancos públicos se sumaron e incluso se dio la virtualización que ha beneficiado la rapidez de los procesos judiciales también.

Debido a la nula cantidad de huelgas públicas en los últimos años no ha sido necesario hablar de la huelga fuera de un lugar específico de trabajo, entendiendo que debe ser la vivienda del trabajador, pero no profundizando en la organización de los trabajadores alejados entre sí para llegar a ese medio de presión, porque para llegar a ese punto se necesita de la mitad más uno de los votantes y que no se deben realizar acciones con intereses propios o diferentes a la huelga, lo que sería de difícil verificación al estar separados en sus domicilios.

La colisión de derechos cuando se trata de la huelga se basa en la superposición. Es decir, estos derechos que se han visto en las múltiples jurisprudencias citadas, tenían mayor posición en la invisible tabla de derechos. Y no se trataba, por ejemplo, de enfrentar el derecho a la vida con el derecho a la salud, donde la relevancia de los dos es claramente como los principales derechos fundamentales que se deben proteger, por lo que se entiende que cuando se enfrenta el derecho de huelga y la salud, como pasó en la huelga general donde se dio falta de personal, debe prevalecer el segundo de manera absoluta. Este uno de los reconocibles fines de la ley N° 21.049, abarcando derechos de un escalón menor, como la educación que no es alcanzada por el derecho a huelga pública.

Los sindicatos han celebrado lo dicho por la CIDH, sobre los actos de huelga pública e incluso de la huelga ilegal que pueden usar de fundamento de la opinión consultiva OC-27/21. Lo referido no es generalmente malo, debido a que los sindicatos se sienten con las manos atadas con la regulación de la huelga en el país. Y es que cada sentencia es una liberación para buscar sus derechos, pues como se ha visto de la Corte en este trabajo, ha sido positivo para la libertad sindical costarricense, así como para los demás países de la zona. Lo anterior, no contradice las leyes de Costa Rica, pero sí amplía el concepto de libertad sindical.

Al ser tan relevante y caótica la huelga pública en el país, se ha pretendido que sea la última opción, limitando también a sectores públicos que no son esenciales pero que protegen un derecho que para el Estado prevalece. Ante todo, por citar un derecho, la educación en la que prevalece el interés del niño y supera en parte el derecho a la huelga de los docentes, porque se debe proteger y atender la enseñanza de los menores o también su integridad, cuando necesitan un servicio de la institución como los comedores estudiantiles.

Según las sentencias que se mencionaron antes, es necesario recurrir a los principios de razonabilidad y proporcionalidad de la OIT al acudir a una huelga, en la que los tres factores de medida son la idoneidad, ya que la huelga debe ser el acto pertinente, principal y único, dado que se deben consumir los procesos anteriores. El número dos es la necesidad, porque se debe revisar si hay mejores alternativas y que sea la de menor afectación al bien jurídico que se vea potencialmente involucrado. En concordancia, el factor número tres es la proporcionalidad.

La huelga, en especial la pública, ha sufrido cambios en su regulación, así que los trabajadores deben conocer los requisitos para agotar los pasos anteriores antes de llegar a una huelga. Este es el caso de la conciliación y la negociación, así como el arbitraje es una ventaja que los trabajadores de los servicios esenciales deben tener en cuenta, ya que es una posibilidad

extra para hacer posible sus derechos, una opción a la que los demás funcionarios no pueden optar de manera tan eficaz y veloz. Entre otras opciones que está que no crea una vulnerabilidad a la ciudadanía ni que incurra en los salarios o empleos de los trabajadores. Según el artículo 707 se da la posibilidad de proceder con el arbitraje en varias sedes, como son:

- a) El Poder Judicial.
- b) El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- c) El Colegio de Abogados y Abogadas.
- d) O el arbitraje ad hoc.

Y como señala el Código de Trabajo, en caso de no llegarse a un acuerdo en cuanto a la sede del arbitraje, este se llevará a cabo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

No obstante, algunos sindicatos no ven con buenos ojos el arbitraje, porque no es utilizado como la única medida para finalizar la lucha por sus derechos. Además, en ocasiones no es gratuito y no creen que tenga el mismo poder que la huelga, que es el segundo medio de presión directo con el patrono. Mientras que el primer mecanismo tiene un tercero que, dependiendo de donde venga el árbitro, están dispuestos a aceptar o no, lo que hace que se imposibilite que los conflictos se puedan arreglar de manera pacífica, acarreando poco a poco los intereses de los trabajadores, que se irán acumulando inevitablemente.

En el pasado las pocas regulaciones de las huelgas hicieron que la mayoría de ellas fueran calificadas de ilegales. Por lo tanto, es pertinente pasar por cada uno de los procesos como puede ser la conciliación; si se siguen las reglas del Código de Trabajo al pie de la letra no se incurrirá en ilegalidad seguramente. Para esto en el año 2018 la reforma procesal laboral amplió las

huelgas a un punto donde el requisito de ser la última opción se desvaneció ante una regulación que se basaba en los juzgados y no tanto en el Código.

A manera de repaso final, es posible determinar que para alcanzar una huelga legal solo hay un camino y por más imposibles de cumplir para algunas asociaciones se necesitan los requisitos. Es importante para los trabajadores saber que existen exclusiones desde un inicio, por ejemplo, en situaciones de emergencia y en servicios esenciales, los empleados de este sector deben comprender que están imposibilitados de ejercer el derecho de huelga y en el caso de que lo hagan podría incurrir en despidos. Así también los servicios de educación y todos los de importancia trascendental, deben satisfacer de manera continua el servicio, reduciendo un poco el personal, pero no deteniendo las labores.

Al saber esto primeramente, se deben agotar las alternativas procesales como la conciliación, hablando de los trabajadores públicos. Además, deben entregar al patrono, con copia al Ministerio de Trabajo, una nota de aviso de huelga con sus requisitos y debe ser presentada con al menos cinco días antes de realizar el movimiento. La Asamblea General debe declarar las huelgas o en diferente caso, los paros legales. Esta se debe ejecutar por tres personas como mínimo que representen más de la mitad de los votos, por lo que debe alcanzar el porcentaje de apoyo mínimo requerido, se debe verificar por acta notarial. En caso de no haber un sindicato, los trabajadores irán a votación secreta supervisado por personal de la Dirección Nacional de la Inspección de Trabajo, que debe levantar un informe haciendo constar que votan al menos el 35 por ciento de los trabajadores y los votos deben ser respaldados por la mitad más uno, para obtener mayoría.

La coalición en el aviso de huelga debe aportar un correo electrónico para recibir notificaciones. El motivo debe ser la defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales

y la defensa de sus derechos en los conflictos jurídicos colectivos. Por otro lado, es legal la huelga contra políticas públicas siempre y cuando afecten de forma directa los intereses económicos o sociales de los trabajadores, siendo que este tipo de huelga no puede durar más de 48 horas.

En caso de la intermitencia de la huelga o cualquier otra modalidad de tiempos para ejercerla diferente a lo normal, debe ser comunicada por escrito antes de su inicio. En esto puede haber actos de preparación cuando no interfieran en el desenvolvimiento normal del trabajo. La huelga legal suspende el contrato de trabajo por el tiempo que dure y la parte patronal podrá solicitar al juez suspensión en servicios públicos no esenciales, transcurridos ocho días naturales a partir de la firmeza de dicha declaratoria. Si no se ha alcanzado una solución y se compruebe que se están causando graves daños de difícil o imposible reparación a la ciudadanía, de acogerse la suspensión, se procede el arbitraje obligatorio.

Cabe resaltar que es causa de despido quitar el carácter pacífico a las huelgas, así como la declaratoria de ilegalidad puede producir la terminación de los contratos de trabajo, por ausentarse o separarse injustificadamente para realizar actividades personales o familiares ajenas a los fines que persigue dicho movimiento, lo que es prohibido. Los servicios de importancia trascendental deben dar prestación continua por medio de un plan de servicios mínimos durante las huelgas, lo mismo en los servicios de educación pública, donde debe permanecer el personal necesario para que la institución permanezca abierta, así como los servicios de aseo y seguridad.

La huelga política, la de servicios esenciales, la atípica, la realizada por los mismos motivos de una anterior, la que use bloqueos en vías públicas o que impidan el acceso a las instalaciones o los servicios públicos, en la que haya sabotaje sobre bienes públicos o que no tengan conexión

directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales imputables al patrono son prohibidas, por lo tanto, ilegales.

Si se declara una huelga como imputable al patrono por incumplimientos graves al contrato de trabajo, deberá pagar los salarios de los días que haya durado el movimiento. Mientras que si se declara ilegal, los trabajadores deben reintegrarse 24 horas después de notificados; de no hacerlo la parte empleadora podrá ponerle fin, sin responsabilidad patronal, a los contratos de los huelguistas. Pero en caso de no poder ir a huelga, se podrá ir a un arbitraje.

Recomendaciones:

Existen múltiples recomendaciones al estudio del tema tratado, no solo para los trabajadores, sino también para el Estado. Es una división entre ellos para que converjan los derechos de los afectados por realizarse o no una huelga. Por ejemplo, acá se presentan diez recomendaciones:

1. La investigación arrojó que la regulación de la huelga actual trata de defender el derecho del ciudadano a los servicios públicos, pero esto hace que diferentes sindicatos la vean como materialmente imposible. Por ese motivo, un proyecto intermedio que busque el beneficio del funcionario y de los ciudadanos en los puntos donde existen conflictos, no dejará sin protección a ninguna de las partes Y es que puede existir el caso, como ya ha pasado, que se dé una huelga claramente ilegal en servicios esenciales, en procura de la justicia social, pero que por esta misma causa, se limite sin reparación rápida el derecho esencial.

2. Un planteamiento que podría beneficiar de manera positiva al derecho laboral costarricense consiste en no prohibir la huelga atípica, pero si regularla o específicamente limitarla a unos pocos tipos. Ha sido comprobable y reconocido en la investigación que muchas de ellas reducirían el impacto que sufre la sociedad, buscando la creatividad de los sindicalistas, con

efectos que pueden ser aún más fuertes para el patrono que una huelga básica y que no buscaría la ilegalidad. Así no se darían hechos tan problemáticos y peligrosos como los que se dieron en última la huelga general.

3. La huelga no debe ser violenta, por lo que es necesario entender que es un acontecimiento multitudinario, que recoge a la mayoría de los trabajadores de un sector. De modo que es preciso que los miembros superiores de un sindicato puedan supervisar los hechos de los inferiores y estos a su vez puedan reconocer cuándo se está llegando a cometer un acto ilegal. De esta forma, de haber una agresión externa al sindicato, se puede tener evidencia de la inocencia de los participantes. Entonces trabajar como una sola organización en la huelga limitará los grupos agresivos, dado que al ocurrir una falta interior o exterior se podría detectar y exponer. Pero si se descuida esto y una parte del sindicato realiza actos violentos, las demás partes podrían ser acusadas de lo mismo.

4. No se debe ver la huelga como imposible, porque una herramienta así de relevante no deja de ser un medio de presión que afecta de gran manera al patrono, por lo que puede ser entonces un último medio para exigir derechos, más aún hoy, cuando se debe de actuar con rapidez de todas las partes involucradas. Esto en parte, es un punto positivo para el trabajador, al que se le debe notificar rápidamente si la huelga en la que participa es legal o no. Y no hay incertidumbre de creer que los hechos realizados anteriormente puedan afectar al trabajador en el futuro solo porque se declare de manera tardía una huelga ilegal.

5. Sobre la falta de salario en las huelgas, es recomendable referenciarse a eventos ocurridos en demás países de la zona, ya que esta es una limitación que se viene realizando en otros Estados desde hace ya algún tiempo. Un ahorro del sindicato o del mismo trabajador puede ayudar a los que salgan a exigir sus derechos a sostenerse económicamente, mientras pasan los

días. Aunque el costarricense se debe desacostumbrarse al antiguo proceso y formarse nuevas ideas ante las dificultades, siempre y cuando sea para defender sus derechos.

6. Sería positivo cambiar los días de huelga lícitos, porque en una semana aún se estaría cumpliendo el tiempo en los que se revisa la legalidad. Para esto no es necesario un mes, pero al menos ocho días hábiles, motivaría los planes de los sindicatos. Es necesario para el Estado que un fenómeno que afecte tanto derechos fundamentales, pueda ser validado o mostrada su ilegalidad de forma rápida, así como su negociación y término. De esa forma, no solo se debe demostrar con celeridad si es una huelga válida o no, sino también, que esa conclusión que se le dé no sea por los días límite, sino por un plazo en el que las dos partes quedaron satisfechas.

7. Es importante para el Estado que los trabajadores de servicios esenciales tengan capacidad de defender sus derechos rápidamente y que los mecanismos sean efectivos, porque son los servicios principales, superiores a cualquiera. Asimismo, sus trabajadores deben estar satisfechos ya que son ellos los responsables de proporcionarles derechos a la población como la salud o la seguridad, que de no proveerlos o de hacerlo de mala o mínima manera, provocaría un impacto grande, como en la huelga general de 2018. Al respecto, la jurisprudencia documenta casos en los que hubo falta de personal médico necesario en clínicas y hospitales de la CCSS.

Se puede enunciar que la prohibición de la huelga en servicios esenciales no es solo una limitante al derecho laboral de los trabajadores, sino también una obligación para el patrono de escuchar los intereses y derechos que les asisten, del mismo modo que se haría o mejor que en una huelga pública. En otras palabras, estos trabajadores deben ser atendidos de la mejor manera posible, tanto así, que no tengan interés de defender sus derechos, porque ya los tienen.

8. En cuanto a los servicios esenciales y el arbitraje, se considera importante que la huelga, siendo gratuita, sea igualada por un medio de resolución de conflictos con el mismo poder y que tenga igualdad de condiciones y pueda ser gratuito. En parte el arbitraje requiere un costo mayor o menor dependiendo del lugar, lo que hace que resulte poco recomendable para algunos conflictos. Los medios gratuitos pueden llegar a ser poco satisfactorios para las personas que toman las decisiones, ya que algunos sindicalistas no se sienten satisfechos si alguien con intereses a favor del Estado decide sobre sus derechos.

9. Es necesario que el Estado se pronuncie y desarrolle adecuadamente temas como la huelga, la conciliación o el arbitraje en los nuevos medios de trabajo. Como en el teletrabajo, que representa una ventaja para la accesibilidad de empleo a la población. Y es así como el concepto de huelga debe ser actualizado para las nuevas tecnologías, que no siempre tengan un área de trabajo fuera del hogar del trabajador. Y es que el Estado completo ha estado actualizando sus procesos día con día, notando las ventajas en los que son cortos, como la entrega de documentos o en asuntos tan importantes como juicios con personas fuera del país.

10. Por último, una recomendación oportuna es recopilar técnicas para regular la huelga que han servido en diferentes países de Latinoamérica. Como es el caso de “la última oferta”, que presenta una última oportunidad de negociación antes de entrar en huelga o los “turnos de emergencia”, que son una forma de respetar los derechos de los ciudadanos. Está “la mediación obligatoria”, para que haya oportunidad de negociación entre el empleado y el empleador. Y así como estas herramientas, existen múltiples mecanismos de acción que pueden mejorar las relaciones laborales de los costarricenses y sus patronos.

Propuesta: Se plantea realizar las siguientes reformas a la ley número 2, conocida como Código de Trabajo, en favor de una huelga regulada.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA DECRETA:

**REFORMA DE ARTÍCULOS AL CÓDIGO DE TRABAJO DE COSTA RICA LEY
NO. 2 DE 26 DE AGOSTO DE 1943**

TÍTULO SEXTO

MEDIDAS DE PRESIÓN

CAPÍTULO PRIMERO

Huelgas legales e ilegales

ARTÍCULO 371: Párrafo número ocho: Aparte de los casos indicados en este artículo, se permitirán huelgas atípicas que no afecten el reglamento laboral cuando sea imposible la huelga común.

TÍTULO DÉCIMO

Jurisdicción Especial de Trabajo

CAPÍTULO DECIMOCUARTO

Calificación de los movimientos huelguísticos y de paro

ARTÍCULO 661 bis: Declarada la legalidad de la huelga en servicios públicos no esenciales y transcurridos ocho días hábiles a partir de la firmeza de dicha declaratoria sin que las partes hayan alcanzado una solución al conflicto o al menos un acuerdo para deponerla mientras continúan las negociaciones, podrá la parte patronal solicitar al juez la suspensión de la huelga,

cuando compruebe de manera fehaciente que está causando graves daños de difícil o imposible reparación a la ciudadanía.

TÍTULO UNDÉCIMO

RÉGIMEN LABORAL DE LOS SERVIDORES DEL ESTADO Y DE SUS INSTITUCIONES

CAPÍTULO CUARTO

Conciliación, arbitraje y huelga en el sector público

Artículo 707- Cuando exista impedimento para acudir a la huelga, por tratarse de servicios esenciales y fracasada la conciliación, se deberá someter la solución del conflicto económico y social a arbitraje, en la forma, los términos y las condiciones indicados en esta normativa. El arbitraje obligatorio también se aplicará cuando se alcance el plazo máximo de huelga en servicios de importancia trascendental. En estos casos el arbitraje debe ser gratuito y no debe haber ningún impedimento para que se realice fuera de los requisitos de huelga.

Referencias:

Artículos

Alvarado Alcázar, Alejandro y Martínez Sánchez, Gloriana. (2018) La huelga general contra la reforma fiscal en Costa Rica en setiembre 2018

https://repositorio.iis.ucr.ac.cr/bitstream/handle/123456789/139/LA_HUELGA_GENERAL_CONTRA_LA_REFORMA_FISC.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Barberis, Julio A. (1982) artículo el concepto de tratado internacional

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r15461.pdf>

Becerra Chirinos, Boris Jesús. (2022) Sindicalismo en América Latina: Revisión de la literatura.

https://repositorio.continental.edu.pe/bitstream/20.500.12394/11237/1/IV_FDE_312_TI_Becerra_Chirinos_2022.pdf

Botina I. A. y Benitez P. (2020) Limitaciones del derecho a la huelga para los servidores públicos cuyas actividades sean de servicios públicos esenciales (investigación para la universidad cooperativa de Colombia).

https://repository.ucc.edu.co/bitstream/20.500.12494/17701/1/2020_limitaciones_derecho_huelga.pdf

Castro M. (2017) la reforma procesal laboral de Costa Rica, guía para los trabajadores y las trabajadoras. Organización Internacional de Trabajo.

<https://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/81313>

- Centro de Información Jurídica en Línea (2012) Informe La Naturaleza del Derecho al Trabajo file:///C:/Users/pc/Downloads/la_naturaleza_del_derecho_al_trabajo.pdf
- Ciudad Reynaud, Adolfo. (2021) Derecho a huelga y servicios esenciales <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/Laborem3-241-269.pdf>
- Comisión Interamericana De Derechos Humanos (2020) Compendio sobre derechos laborales y sindicales. Estándares Interamericanos. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DerechosLaboralesSindicales-es.pdf>
- Gernigon, Bernard, Odero, Alberto y Guido, Horacio. (1998) Investigación principios de la OIT sobre el derecho de huelga https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087989.pdf
- Gonzales Medina, Karina. (2022), Revista Actualidad Laboral, artículo el derecho a la huelga en tiempos de trabajo a distancia <https://actualidadlaboral.com/wp-content/uploads/2022/03/Actualidad-Laboral-524-febrero-2022.pdf>
- Guarden Rojas y Rodolfo Romero. Investigación. Gestión e impacto de las medidas de intervención para la reducción de casos por COVID-19 en Costa Rica <https://iris.paho.org/handle/10665.2/55887>
- https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/359210/articulo_principal_agosto.pdf
- Molina J. (2021) Pandemia politizada y desmantelamiento republicano (editorial Del Pasado y del Presente). https://www.researchgate.net/publication/350891662_Costa_Rica_covidiana_Pandemia_politizada_y_desmantelamiento_republicano

- Montoya Obregón, Lesly Marina. (2019) Los principios del derecho del trabajo en la jurisprudencia nacional.
- Morillo. L (2020). las huelgas durante la pandemia (informe para la secretaria confederal de acción sindical y empleo de CCOO).
<https://www.ccoo.es/73b6c87a00686531ca51e3278c4c7473000001.pdf>
- Murillo Murillo, Álvaro. (2020) Artículo para el Semanario Universidad llamado Las duras (y valiosas) lecciones de la epidemia que golpeó a Costa Rica hace 100 años
<https://semanariouniversidad.com/pais/las-duras-y-valiosas-lecciones-de-la-epidemia-que-golpeo-a-costa-rica-hace-100-anos/>
- Núñez Núñez, Carlos. (2021) Artículo Virtualidad en audiencias previas: el caso de Costa Rica. <https://sistemasjudiciales.org/wp-content/uploads/2021/10/7.-SJ24.-Nunez-Nunez.pdf>
- OIT, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, (2004) “Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones”
<https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc92/pdf/rep-iii-1a.pdf>
- Osorio1. S. y Campusano. K. (2020) El impacto de la huelga en los procesos de politización sindical en Chile. Ediciones complutenses, universidad de chile.
<https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/65308/4564456555199>
- Rojas Sandoval, Francisco Javier. (2019) Artículo Las huelgas de julio de 1918 por la jornada laboral de ocho horas
<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/41051/41620>

Serrano Díaz, Luis. (2021) Las normas internacionales y los convenios de la organización internacional del trabajo, su impacto en el derecho laboral y en el ejercicio de la función inspectiva de trabajo <https://www.sptss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem24-26-1.pdf>

Universidad de Costa Rica (2018) Encuesta informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en setiembre de 2018 <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/12/Informe-de-Resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-setiembre-2018.pdf>

Páginas web:

Brancacci, Matteo. (2010) en la página web primera plana, artículo La presencia italiana en Costa Rica https://www.primeraplana.or.cr/es/Historico/La_presencia_italiana_en_Costa_Rica/

Libros:

Aguilar Hernández, Marielos. (1991) Libro Centroamérica: el hombre y la crisis <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6111174>

Alvarado A., Cortes S., Sáenz L. (2020) Protesta y pandemia en Costa Rica durante el 2020: actores, repertorios y demandas, investigación para el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica. <https://repositorio.iis.ucr.ac.cr/handle/123456789/877>

Aponte, W. G. Facio, N. Rodelo, S.. Racines, X. B. (2018) Derecho Administrativo Para el Siglo XXI hacia el garantismo normativo y la transparencia institucional.

<file:///C:/Users/pc/Downloads/Dialnet-DerechoAdministrativoParaElSigloXXI-716645.pdf>

Castro Méndez (2021) evolución histórica del derecho colectivo de trabajo en Costa Rica. Centro de Investigaciones Históricas de Costa Rica.

<https://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/83885>

Castro Méndez, Mauricio y Brenes Morales, Joselyn. (2019) El Derecho de Huelga en Costa Rica a partir de la Reforma Procesal Laboral.

<file:///C:/Users/pc/Downloads/ElderechodehuelgaenCostaRicaCastro-Brenes.pdf>

Méndez, Ricardo. (2009), Libro Derecho laboral, un enfoque práctico, editorial Mc Graw Hill

https://www.sijufor.org/uploads/1/2/0/5/120589378/derecho_laboral_ricardo_mendez.pdf

Monereo P. (2021) el derecho fundamental de huelga de los “empleados públicos”: un modelo de regulación insuficiente y la necesidad de su revisión. investigación para la Universidad de Granada.

https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/article/view/5927/5157

Pizarro Montecinos, Gabriel. (2016), Libro “Modalidades de huelga”, para la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso [http://opac.pucv.cl/pucv_txt/txt-](http://opac.pucv.cl/pucv_txt/txt-4500/UCC4695_01.pdf)

[4500/UCC4695_01.pdf](http://opac.pucv.cl/pucv_txt/txt-4500/UCC4695_01.pdf)

Rodríguez de Santiago, José María. (2018) La formación de conceptos en el derecho público. <https://www.marcialpons.es/media/pdf/9788491234579.pdf>

Suárez, Eloy Emiliano. (2020) Introducción al Derecho, para la Universidad Nacional del Litoral
https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar:8443/bitstream/handle/11185/5535/introduccion%20al%20DERECHO_web.pdf

Trabajo y democracia hoy (1998). Libro del movimiento de los trabajadores latinoamericanos <http://www.relats.org/documentos/HIST.Alzagavotros1.pdf>

Normativa:

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo

Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949

Código de Trabajo de Costa Rica

Ley número 9808

Tesis:

Bellido, Ciriaco. (2021) la necesidad de repensar el concepto de huelga a partir de la deslocalización de las nuevas formas de trabajo, Tesis para magister en derecho en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/20857/CIRIA_CO_BELLIDO_CARLOS_ERNESTO1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Briceño Naranjo y Ortiz Monterrey (2018) “Impacto generado por la Reforma Procesal Laboral Ley N° 9343, en la empresa Fertica S.A, durante el II semestre del 2017 y

I bimestre del 2018, ubicada en el distrito de Chacarita, Cantón Central de la Provincia de Puntarenas” Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Contaduría Pública de la Universidad Técnica Nacional.<https://repositorio.utn.ac.cr/bitstream/handle/20.500.13077/238/Impacto%20generado%20Reforma%20Procesal%20Laboral.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Castro Segura, Andrés y Rojas Lizano, Luis Alejandro. (2009) Trabajo final de graduación de la facultad de derecho “Análisis del proyecto de ley de reforma procesal laboral a la luz de la legislación y la jurisprudencia procesal laboral actual” Universidad de Costa Rica, <https://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/Reforma-Procesal-Laboral.pdf>

Gutiérrez, Gabriela Esther. (2019) Derecho a huelga Análisis de los sujetos legitimados para su ejercicio.
<https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/17587/GUTIEZ%20GABRIELA.pdf?sequence=1>

Navarro Montero, Joselyn María. (2022) tesis para licenciatura en derecho “regulación del teletrabajo en el sector privado en costa rica y su impacto en los derechos constitucionales de los trabajadores y empleadores” para la Universidad Internacional de las Américas.

Ortega C. (2019) la necesidad de modernizar el derecho de huelga en el Perú, Tesis para magíster en derecho.
<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/18934/ORTE>

[GA_CORDERO RICARDO JULIO%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed](#)

=y

Apéndices

Los apéndices siguientes se conforman de 4 entrevistas realizadas a personas con diferentes perspectiva del derecho de huelga en el sector público, en las que se encuentran jueces, diputados y miembros de sindicatos públicos.

Apéndice A:

Entrevista realizada a el señor Exdiputado Carlos Ricardo Benavides:

A. ¿Cómo nace el antecedente del proyecto de ley 21.049?

“Está inspirado en acontecimientos ocurridos durante muchos años, especialmente durante los últimos 10 años antes de que se presentara el proyecto de ley, yo había tenido la oportunidad de ser ministro de la presidencia de doña Laura Chinchilla en el periodo 20011-2014 y observé dos hechos que me llamaron muchísimo la atención, primero la huelga que se llamó “de los anesthesiólogos” de la Caja Costarricense del Seguro Social, que finalmente los huelguistas le torcieron el brazo al gobierno a pesar de que me consta que era un gobierno que no quería ceder en la materia en la que se estaba planteando el asunto por parte de estos funcionarios, en la caja la presidenta ejecutiva no quería dar su brazo a torcer pero finalmente el Estado tan crítico de la salud de la gente hizo que el gobierno abdujera, es decir, era imposible mantener el rechazo a las peticiones de los trabajadores de la caja, de los anesthesiólogos, en el estado en el que se encontraba la atención a la salud.

Y se intentaron varias cosas, incluso hubo un grupo muy nutrido de anesthesiólogos mexicanos que estaban listos para ir al país para sustituir a estas personas mientras continuaban en su posición y el colegio de médicos de entonces nos alertó que aun si vinieran no estaban colegiados en Costa Rica y no iban a poder trabajar, es decir, había un claro apoyo desde el

colegio de médicos a los que estaban holgando, lo cual hacía más crítica todavía y más vulnerable la condición del gobierno pero particularmente resultaba perjudicial para las y los ciudadanos, después de que pasó eso vino el famoso proyecto de ley que se llamó proyecto procesal laboral, ese proyecto se aprobó en la asamblea legislativa y el gobierno de doña Laura lo detuvo, yo participé de ese veto, porque era un proyecto que admitía expresamente la huelga en servicios esenciales como la salud, y trabajamos en el veto y luego en una mesa de negociación con los sindicatos para tratar de volver a la vida esa ley pero sin una autorización para que hubiese huelga en los servicios esenciales.

No se llegó a ningún acuerdo, el proyecto fue vetado, vino el siguiente gobierno, el de Luis Guillermo Solís, el levantó el veto, luego se hizo un arreglo en la asamblea legislativa para modificar algunos de los aspectos de esa ley y realmente a partir de ese momento, la regulación de las huelgas quedó en peores condiciones con la ciudadanía y el gobierno de lo que existía anteriormente, antes del 2014.

Porque quedaban más cabos sueltos sobre la posibilidad de ir a huelga en servicios esenciales, con respecto también sobre los requisitos de ir a huelga, quedaba bastante oscuro si la normativa al respecto de en qué a partir de qué momento caía el rebajo de los salarios de los y las trabajadores. Si era retroactivo al momento del inicio de una huelga ilegal o al momento en que se declarara la huelga ilegal y de ahí en adelante no se pagaban los salarios y por supuesto que eso generó la alcahuetería más espantosa del mundo, al punto de que entonces los sindicatos quedaron enterrados y así lo llevaron a la práctica, de que podían ir a una huelga ilegal sin ningún requisito, sin hacer ninguna prevención, sin generarse ningún lio ni problema ni consideración alguna con los requisitos del código de trabajo, iban a la huelga porque sí.

porque sabían que desde el momento en que iniciara la huelga hasta que un juzgado declarara la ilegalidad de la huelga podían pasar meses y que hasta que después de transcurrido ese tiempo y que fueran notificados por parte de un despacho judicial de la ilegalidad de su huelga, solo a partir de ahí, no antes se les rebajaría los salarios a los trabajadores, de forma tal se generó el sistema perverso con forme al cual los trabajadores y trabajadoras podían ir a una huelga ilegal a sabiendas que era ilegal, a sabiendas de que no podían, a sabiendas que eran servicios esenciales, a sabiendas de que se trataba de una huelga sin requisitos y meses después de que se les declaraba esa ilegalidad, podían regresar al trabajo impunemente, sin decremento alguno de sus salarios durante todo el tiempo que habían holgado impunemente.

Eso generaba una circunstancia de absoluto desprecio por la ciudadanía y entonces, para terminar, la ejecución perfecta de esa perversidad de norma la aplicaron los sindicatos cuando se vino la huelga contra la reforma fiscal del año 2018, en donde yo tuve una participación muy activa en favor de la reforma fiscal, los sindicatos tomaron la decisión de ir a una huelga general que repercutió mucho en salud pero en especialmente longeva o extensa en educación, dejó al país muy maltrecho, a la economía muy maltrecha, la educación de los jóvenes y niños , al día de hoy que estamos febrero del 2023 ha sido imposible retomar aquel rezago que estamos jalando desde 2018-2019 y en ese contexto, meses después de terminada la huelga, yo decidí sentarme a redactar el proyecto de ley.”

B. Para usted, ¿Cuál es su concepto jurídico de colisión de derechos cuando uno de esos derechos es la huelga?

“bueno, efectivamente la huelga es un derecho que debe estar suficientemente protegido y desarrollado con precisión para que no genere conflictos eternos por parte de los operadores jurídicos, es un derecho pero no un derecho irrestricto, es un derecho que como cualquier otro

derecho tiene limitaciones, no hay ningún derecho prácticamente que no tenga ningún tipo de limitación, el derecho que claramente tiene las menos es el derecho a la vida y el derecho a la salud y son derechos sobre los que no se discute que están por encima de cualquier otra condición, porque resulta indispensable para disfrutar del resto de los derechos que la constitución o las leyes le puedan dar a un ser humano y en este caso el derecho a huelga, que como todo derecho, no es irrestricto, está por supuesto limitado por derechos de la gente a por ejemplo que se les de atención médica o a su derecho a la salud o a la vida o a su seguridad.

Por supuesto que ahí hay una aparente colisión, no es que los derechos colisionan, simplemente los derechos se superponen entre sí en una escala jerárquica donde unos no alcanzan a superar a los otros, en este caso, los derechos de la vida y la salud están por encima de otros muchos derechos como los del comercio, igual que el derecho de la huelga está por debajo de la vida y la salud.”

C. ¿En el tiempo transcurrido, ha visto una mejora en el proceso de huelga en Costa Rica?

“En realidad no, en el proceso de huelga no, en los efectos depende de quién de la respuesta, después de aprobada esta ley, los movimientos de huelga legal han sido nulos, se han presentado paros por horas pero no se ha dado ninguna huelga de esa naturaleza que supere un día laboral y eso lo lamento porque en realidad el propósito del proyecto de ley y de la ley no fue extinguir en la practica la huelga, pero pienso que se están presentando varias circunstancias, una que las organizaciones laborales hasta el momento se han reusado a utilizar el arbitraje que quedó establecido como forma obligatoria cuando se tratan de servicios esenciales, quedó establecido en la ley y ese instrumento es muy interesante de que se estudie, porque es un instrumento que

determina por primera vez como una obligación del Estado y sus instituciones ir al arbitraje en todos los casos donde hay un conflicto con los trabajadores y trabajadoras que, por servir en materia de servicios esenciales no tienen derecho a la huelga.

Y sin embargo por lo menos que yo conozca no se ha dado ningún caso que se haya practicado y está ahí no gratuitamente, esta porque recogimos manifestaciones de la propia OIT en el sentido de que cuando se dieran casos o se generara una prohibición de los funcionarios de servicios esenciales, debía haber una alternativa para que estas personas pudieran solucionar sus conflictos de una forma adecuada y se les escuchara sus demandas y por eso es que establecimos esa norma que está ahí expresa para que esto ocurriera, esta es una circunstancia que me parece que no la han aplicado y la otra que yo supondría que tiene que ver con esa renuencia de ir a la huelga, es que se dejó previsto un mecanismo que es que cuando se trate de servicios esenciales, si aun así los trabajadores van a huelga a sabiendas que está prohibida en esos servicios, el patrono tiene la obligación de denunciarlo y el juzgado correspondiente de emitir una resolución de inmediato para que los y las trabajadores regresen y retomen el trabajo, a partir de ese momento, ya no solo corresponde el rebajo del salario, sino que corresponden las sanciones y esas sanciones incluso pueden ser el despido.

La otra razón práctica que se me ocurre a mí es que, aunque el proyecto de ley que presenté no lo contenía, durante la parte final del trámite de la asamblea legislativa, un diputado presentó una moción para ajustar la regulación costarricense a lo que ya existe en casi todo el mundo, que es que durante la huelga no se paga y eso fue una moción que se aprobó en plenario a través de una moción de reiteración y que me parece que es otra razón por la cual no han ido a huelga durante este tiempo, porque probablemente los sindicatos no han conseguido que los sindicatos acepten ir a una huelga a sabiendas de que el primer día se les va a rebajar el salario”

D. ¿Cuál es el concepto jurídico de servicios esenciales?

“los servicios esenciales están bien definidos desde el punto de vista de la doctrina y desde el punto de vista de las resoluciones y criterios de la OIT, son aquellos que pueden afectar gravemente la vida, la salud y la seguridad de las personas, todos estos aquellos servicios cuya ausencia pueden poner en peligro esos derechos se enmarca como servicios esenciales, aun con esa definición, la OIT ha aceptado que determinados servicios donde no resulta tan obvia la condición de afectación de vida , salud y seguridad, entren en esa definición, aun con ciertas limitaciones en favor de la prohibición y otros no, como el transporte público, donde la tesis de la OIT ha dicho que el transporte público mientras el viaje no termina, resulta de carácter esencial, pero que una vez eso ya ocurrido entonces no, la regla es servicios hospitalarios, de emergencias, comedor escolar y nutrición para personas adultas mayores, discapacidad o menores de edad, los servicios de policía, el suministro de agua potable, de electricidad, el control aéreo entre otros que entran dentro de esa condición esencial.”

Tema para tomar en cuenta según el exdiputado:

“algunas de las regulaciones correspondientes a la huelga antes de la reforma procesal laboral y después de la procesal laboral responden a interpretaciones que hicieron los juzgados laborales y no necesariamente que lo dijera expresamente el código de trabajo, fueron los tribunales de trabajo los que dijeron que había quedado admitido a partir de la reforma procesal laboral, la huelga atípica, es decir una huelga que no estaba contemplada en aquellas que podían ser legales en el código de trabajo de forma expresa pero que por ser atípica, decían los tribunales, se podía realizar, lo cual a mí me parece realmente una barbaridad y esa es la razón por la cual en nuestro proyecto de ley establecimos expresamente que la huelga atípica está prohibida y que no existen

huelgas atípicas o similares que estén contempladas dentro de las posibilidades jurídicas de ejercer la huelga legal.”

Apéndice B:

Jueza de trabajo Marianela Barquero.

¿Ha notado una disminución en las huelgas en los últimos años?

“Efectivamente, de hecho, la última huelga que nos ingresó fue a inicios del año 2022, la cual era de la caja costarricense, la última que se ha presentado en este juzgado, del primer circuito judicial de San José.”

¿Cuál es el proceso para declarar una huelga pública legal?

“Todo depende del proceso que se presente, si cumple con los requisitos de la huelga, por ejemplo, que sea pacífica, la cantidad numérica y el fin perseguido también, dependerá como dispone a partir del artículo 659 del código de trabajo los requisitos y demás de la huelga, inclusive ya ahora no es ni siquiera necesario que el juzgador vaya a dar la visita al lugar donde se está llevando a cabo la huelga. Con la prueba documental incluso puede declararla legal o ilegal y eso entró en vigencia con la reforma procesal laboral, para declararla legal o ilegal estos son los requisitos, además existen ciertas instituciones, por ejemplo, lo que es servicio de salud, que por ley se declararía ilegal por el servicio prestado.”

Apéndice C:

Jonatán Flores Mata quien es directivo nacional de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), a nivel operativo es asesor sindical de cuerpos policiales y otros sectores administrativos.

¿Por qué los sindicalistas no han ido a huelgas importantes en los últimos tiempos?

“bueno habría que delimitar un poco, lamentablemente en nuestro país no hay un bloque sindical consolidado y unido, como en toda agrupación humana siempre se han dado diferencias a nivel interno, entonces no podría hablar de los sindicalistas en general sino propiamente de la asociación de la que estoy y orgullosamente represento, en este caso, la ANEP, entonces para aclarar, estas posiciones serían propiamente desde ANEP.

Veamos huelgas importantes, para nosotros todo movimiento de huelga es importante, porque son personas trabajadoras luchando por la dignificación de sus condiciones laborales o por obtener nuevas condiciones que dignifiquen o incluso a veces que se respete lo que ya está dentro de nuestro marco jurídico vigente, si con huelgas importantes se da a entender movimiento de gran conmoción social, bueno la más cercana cronológicamente hablando es el movimiento de los 86 días en 2018, por el tema del aquel momento proyecto de ley de la ley de fortalecimiento de las finanzas públicas, hoy en día lamentablemente, subrayo lamentablemente ya ley de la república, que en el aquel momento era un movimiento conocido en contra del famoso combo fiscal, aunque dentro de si esta normativa trajo porque ya es presente, muchas otras implicaciones, entre ellos la famosa regla fiscal que tiene atada de manos algunas instituciones, talvez para poner un poco en contexto este asunto, en Costa Rica siempre se han hecho huelgas, indiferentemente de lo que diga o no la normativa tenemos por ejemplo el antecedente de un movimiento de huelga que hubo en la policía penitenciaria donde evidentemente no es permitido hacer huelga, al menos en aquel momento, ahora no preciso el año, incluso los dirigentes sindicales, me parece que Albino Vargas estaba entre ellos, fueron puestos tras las rejas, por la violación a la normativa, en todo caso igual se hizo.

De ahí en adelante se hicieron muchos movimientos de huelga dentro de AYA, movimientos grandes que sí tuvieron conmoción social como el famoso combo ICE y otras muchas situaciones y manifestaciones y muchas de ellas, por no decir todas, no estaban apegadas a la legalidad, porque no corresponden a una cuestión jurídica en sí, sino una cuestión de justicia social, de dignificación, de respeto de derecho, a derechos humanos, a derechos y garantías laborales que por interpretaciones en su momento o por cuestiones políticas no se quieren ver así, cuando entró en vigencia la reforma procesal laboral dentro del cuerpo normativo del código de trabajo se estaban incluyendo varios artículos que flexibilizaban o hacían posible por primera vez lograr de manera accesible o de manera real deshacer huelgas.

Cuando llega la huelga del 2018 muchos jueces empiezan a resolver que una huelga en uno o en otro sector se estaba declarando legal, entonces los intereses sociales, en empresarios, una clase política, comunicación y toda esta parte ideológica que es contraria o diferente o que no comprende del todo lo que significa derecho humano de libertad sindical y de la huelga, se empezaron a mover y buscaron hacer una contrarreforma que lograron y es ahí es donde entra la famosa ley “antihuelga” 9808, aun así en Costa Rica siempre sucede, poder verlo, el combo ICE, la huelga del 2018, siempre que hay un movimiento huelguístico y que trae una conmoción social grande como estas, viene un tiempo, un espacio de paz y tranquilidad hasta que se vuelve a tomar fuerza para otra cosa, en este momento estamos en esa situación, posiblemente en este momento por el aumento del costo de vida, el congelamiento salarial, la aplicación de la ley marco en empleo público y demás situaciones que lamentablemente vive el país es posible que en este momento estemos recargando energías para una situación huelguística y de conmoción social como esta.”

¿Qué derechos sindicales limita la ley número 9808?

“Ley 9808, ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos, mira una normativa se puede titular como quiera, que no quiere decir que el contenido dentro del cuerpo de esta norma concuerde con lo que dice el título y tanto la ley de fortalecimiento de las finanzas públicas como esta son dos ejemplos claros de esto que te digo, porque aquí dice que es una ley para brindar seguridad jurídica a la huelga en el procedimiento para hacerlo pero en el momento donde se analiza la ley, en el momento en el que se observa la ley es todo lo contrario, y por eso al nivel coloquial se ha dicho “ley antihuelgas” porque se ajusta más al objetivo real que tiene esta normativa, al final todo el articulado de esta norma, lo que hace es imponer una serie de procedimientos que al final de cuentas son materialmente casi imposibles de cumplir, en medio de una resolución de un conflicto, en medio de la algarabía de lo que esto significa.

La organización que demanda esta ley, las asambleas, la forma ley registro, todo este tipo de situaciones como lo exige esta ley a nivel operativo dentro de las áreas de trabajo es imposible cumplir, entonces aquí no se brinda ninguna seguridad jurídica, es todo lo contrario, lo que hace es imponer una serie de cosas para dar una manera tacita de prohibir las huelgas.

Entonces vamos a ver, acá no es que se violentan derechos sindicales, sino una categoría más alta, aquí se violentan derechos humanos directa y completamente y ¿porque lo indico así? Ahorita se me ocurre apoyarme en la opinión consultiva OC27 del 2021, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que justamente hace un análisis de normativas de este tipo y muy a groso modo, los altos expertos en derechos humanos dicen: los Estados firmantes de los tratados y convenios más allá de ser permisivos con las actividades sindicales, deben tener una participación activa para garantizar que se pueden ejercer efectivamente y subrayo esta palabra “efectivamente” los derechos humanos, dentro de los derechos humanos está el derecho de sindicalización, que tiene conexión, dicho por la opinión consultiva “no se puede ejercer

efectivamente si no se garantiza el cumplimiento de otros derechos como el de reunión, libertad de expresión, huelga, arbitraje, todo este tipo de derechos conexos que son necesarios para poder cumplir, como el de libertad sindical y libre asociación.

Entonces a ver, el Estado costarricense al momento de imponer una norma que más bien entraba el ejercer efectivamente un derecho, lo está bloqueando, es una manera indirecta de prohibir la huelga, no están diciendo literalmente “se prohíbe la huelga”, sino que es permitida pero tiene que ser esto, esto, esto y esto, imponiendo condiciones que a la hora de llevar a la practica en la realidad se vuelven materialmente imposibles de cumplir, eso es lo mismo que prohibirla y te repito, al prohibirla de esta manera indirecta no solo no se está dando que el estado debe garantizar que se cumpla el derecho, la violación va más allá, se eleva al nivel de que activamente el Estado está obstruyendo la libertad sindical”

¿Por qué los sindicatos de servicios esenciales no utilizan el arbitraje?

“Yo te puedo hablar desde la perspectiva de ANEP, nosotros no somos un sindicato de gremio, de empresa, ni de trabajadores independientes, sino que somos todo eso en uno solo, nuestra afiliación pertenece a distintos sectores, por no decir a todos, tenemos sector público, privado, empresas como RECOPE, gobierno central, poder judicial, bananera, Piñera, etc., no soy un experto en la parte de servicios esenciales, más allá de la parte empírica con trabajadores y trabajadoras de cuerpos policiales, pero aquí hay una gran diferencia, porque según el código de trabajo, en una integración creo que en artículo 2 del estatuto de servicio civil hace una prohibición para que personas de cuerpos policiales no puedan someterse a arbitraje cuando entren a un conflicto de carácter socioeconómico, quiere decir que solo se puede ir por carácter jurídico.

Ahora bien, ese es un detalle, ya si hablamos de los demás servicios esenciales, pues si ves la ley anti huelgas, encierra los servicios esenciales, deja de lado las recomendaciones que se hace en instrumentos internacionales, en convenios de la OIT incluso, crea su propio listado de servicios esenciales y mete a muchos más, ya más general ir a un arbitraje es sumamente caro, todavía las reglas del juego no están claras, incluso hemos ido a preguntar al colegio de abogados y abogadas y no hemos recibido respuesta clara en su mayoría es sumamente caro, por ejemplo, que un trabajador le deben 50 horas extra no vale la pena, ir a un arbitraje en servicios esenciales porque a los trabajadores no les dotan de un uniforme no vale la pena, saldría más barato comprar su uniforme, que estos gastos los asume el sindicato pues sí, se asumen sin embargo hay un impacto costo beneficio, porque si nos implicamos en todos los conflictos de servicios esenciales en una medida de arbitraje desaparecemos en seis meses, los insumos no dan para tanto.

Se desea plantear otros tipos de solución alterna de conflicto, como el arreglo directo, pero depende de la voluntad del patrón, si hay un conflicto tenso es porque no hay voluntad o no se quiere ceder eso queda desechado, con el arbitraje tenemos estos dos problemas y más allá de eso nos queda la huelga, la opinión consultiva 027 dice claramente que cuando un trabajador le limitas un derecho humano como es el de la huelga, debes dar otro tipo de herramientas para poder dirimir sus conflictos, como una convención colectiva, que es lo que pasa, leyes como la 2635, están vaciando de contenido todo lo que se puede hacer en una convención colectiva, imagina, si trabajas en un servicio esencial no puede hacer huelga, ocupas plata para un arbitraje, no puedes hacer un arreglo directo porque posiblemente el patrón no quiera, no tienes otra manera como convención colectiva y si vas a ella no puedes negociar nada económico, ni de derechos nuevos.

¿Qué se va a negociar?, al final solo quedaría la vía ordinaria que ya sabemos que son años para resolver un conflicto, el horizonte utópico también lo dice, esta opinión consultiva dice que a estos trabajadores que no se les permite la huelga deberían estar dotados de condiciones laborales optimas, que se sientan tan bien que no tengan que llegar a ese tipo de conflicto, en Costa Rica esto no ocurre, aquí me gustaría hablar del caso específico de la policía, si eres policía no puedes negociar colectivamente, no puedes ir a huelga, no hay disposición para arreglo directo, no puedes ir a arbitraje con fines socioeconómicos.

¿Qué queda?, encima de eso las condiciones laborales no son malas, son pésimas, jornadas extenuantes de 12 a 16 horas, no se respeta el descanso, el salario es malo, las consecuencias del error son increíbles, la prescripción más alta de todo el sector público, que son dos años, todo está en contra, entonces se torna difícil y con las leyes que se han venido aprobando, retrotraen todos los derechos laborales, es un retroceso abismal, volviendo a la pregunta: en algunos casos no es posible, en otros casos solo teniendo los recursos o que el país tenga algún tipo de alternativa poco onerosa y confiable, por ahí hay casos gratuitos pero por causa política no es beneficioso, en el caso de servicios esenciales debería ser gratuita, ya que no existe otra posibilidad y debe ser muy confiable, lamentablemente no lo es así, es una herramienta muy poco utilizada.”