

San José, 15 de enero de 2019

Señor Carlos Ricardo Benavides Jiménez

Presidente

Comisión Especial Expediente N° 21.049

Asamblea Legislativa



1

**ASUNTO: PRONUNCIAMIENTO DE APSE ACERCA DE PROYECTO DE LEY PARA BRINDAR
SEGURIDAD JURIDICA SOBRE LA HUELGA Y SUS PROCEDIMIENTOS**

"Que el país entero sepa que nuestra lucha fue por una causa humana y justa y que nosotros no fuimos los reacios ni los provocadores" (Calufa)

Estimado señor:

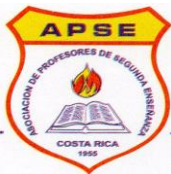
Quien suscribe, **MÉLIDA CEDEÑO CASTRO, PRESIDENTA DE LA ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA (APSE)**, comparezco a manifestar nuestra posición acerca del PROYECTO DE LEY PARA BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA SOBRE LA HUELGA Y SUS PROCEDIMIENTOS, correspondiente al Expediente N° 21.049.

CUESTIÓN PREVIA ACERCA DEL TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY

De previo a referirnos al fondo de la consulta, manifestamos nuestra inconformidad con el trámite legislativo que se acordó facilitar a este proyecto, fundamentado en el artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Repudiamos este trámite excepcional, porque a la sombra de este procedimiento, se le está dando un curso atropellado a un asunto que resulta de la mayor importancia, por un lado, para el sistema democrático, y por otro lado, para la clase trabajadora costarricense.

No es cualquier proyecto de ley ordinario el que contiene el Expediente N° 21.049, porque



corresponde a la regulación de un derecho fundamental, que por la trascendencia que tiene, en su conjunto, para el ordenamiento jurídico y en particular para los y las trabajadoras de nuestro país, no debería ser susceptible que se tramite a expensas de un procedimiento extraordinario, que defrauda las bases de nuestro sistema democrático y la actividad parlamentaria.

Esta especie de procedimiento extraordinario que se está aplicando a este proyecto, restringe ostensiblemente la participación del Soberano y la expresión de la voluntad popular, secuestrada en los marcos de un procedimiento espurio, producto de una reacción furibunda y antidemocrática de varios legisladores y legisladoras, contra la última huelga ejecutada por los empleados públicos, convocada por los sindicatos, contra el proyecto de ley de reforma fiscal, que tuvo un amplio apoyo popular.

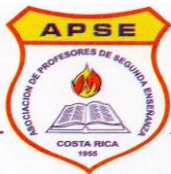
I.- MARCO JURIDICO Y CONSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD SINDICAL Y EL DERECHO DE HUELGA EN UN ORDENAMIENTO DEMOCRATICO

Las críticas concretas que nos merece este proyecto de ley, se enmarcan dentro de los siguientes presupuestos jurídicos y constitucionales en que se sustenta la Libertad Sindical y el Derecho de Huelga en un sistema democrático.

1.- La Libertad Sindical configura una cláusula esencial del Estado democrático

A manera de preámbulo, es pertinente recordar, seguros estamos que no sobra, que la Constitución Política, determina el carácter que tiene nuestro ordenamiento: un Estado Democrático de Derecho (arts. 1, 9, 11, 28 y 33 CP); más aún, un Estado Social, Democrático, plural y participativo (art. 50 a 74 CP).

De esta trascendental declaración normativa, premisa de la que partimos para refutar este proyecto de ley, se deriva un nuevo orden de las relaciones entre el poder público y los ciudadanos/as:



"(...) la democracia es una forma de Estado que implica una relación entre el poder y los hombres, que se resuelve de modo favorable a la dignidad de la persona, a su libertad y a sus derechos." (Voto de Sala Constitucional 336-94)

El Estado Social y Democrático quedaría vaciado de contenido si no se realiza la democracia participativa, la igualdad material y la justicia social, *"que es un valor constitucional de primer orden"* (Voto 2170-93).

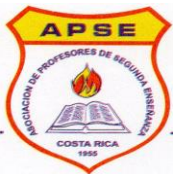
Estos valores y principios constitucionales no se podrían cumplir sino se reconoce, promueve y garantiza efectivamente la Libertad Sindical.

La Libertad Sindical es componente esencial de todo sistema democrático. El Estado Social y Democrático reconoce la Libertad Sindical de las personas trabajadoras.

Los juristas más reconocidos advierten que la efectividad del orden democrático, depende de la eficacia de la libertad sindical (Giugni); otro jurista comprueba que la libertad sindical es una constante de los regímenes democráticos (Verdier) y Lyon-Caen, concluye que no existe democracia, si no existe libertad sindical.

Sin el reconocimiento pleno y tutela efectiva de este Derecho Fundamental, sería imposible concretar la libertad, la dignidad, la igualdad material y la justicia social. La libertad sindical, *"es garantía de libertad –acotaba el jurista Mario de la Cueva-, porque los hombres que carecen de poder económico o político, pierden su libertad y aislados, carecen de toda fuerza frente al Estado y el patrono."*

La Libertad Sindical es un pilar de nuestro ordenamiento, que las políticas públicas tienen que promover, y los legisladores tienen, por una parte, el deber de potenciar y tutelar efectivamente, y por otra parte, inhibirse de establecer disposiciones que lesionen o desestimulen la Libertad Sindical.



Sin lugar a dudas, la incorporación de la Libertad Sindical a nuestra Constitución, ha sido una de las mayores conquistas de nuestra democracia, pero que lamentablemente ha venido a menos, a un ritmo vertiginoso, a consecuencia de políticas que constituyen fajas de transmisión de intereses privados, a costa de los derechos ciudadanos y el bienestar de las grandes mayorías.

2.- Contenido sustancial de la Libertad Sindical en un Estado Democrático

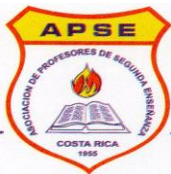
La Libertad Sindical no se agota en el tradicional derecho de asociación, contemplado en el artículo 25 constitucional.

La Libertad Sindical constituye *"un bien jurídico complejo que comprende aspectos individuales y colectivos y derechos diversos(...)"* (Van der Laat. *Prevención de las prácticas antisindicales. Revista Debate Laboral. N°1. 1998. p. 35*). Agrega este ilustre jurista que el contenido de libertad sindical es amplio *"ya que comprende tanto la libertad de asociación, la autonomía sindical, así como la negociación colectiva y la autotutela.(...)"* (id.p. 36).

Este enfoque corresponde a la reconocida concepción triangular de la Libertad Sindical, cuyo contenido complejo reseña la primera premisa del Voto constitucional N° 4453-2000:

"Partiendo de estas notas esenciales para la interpretación constitucional; con fundamento en los criterios doctrinarios expuestos por las partes que intervienen en la consulta, los precedentes jurisprudenciales de la propia Sala que se han citado y los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, la Sala llega a las siguientes premisas de la sentencia:

"Primera: Admite, como teoría general del Derecho Colectivo Laboral, que éste se integra, principalmente, por una trilogía de derechos que persiguen hacer realidad y dar solución a la necesidad de los trabajadores de agruparse para compensar la inferioridad en que se



encuentran cuando actúan aislados, frente al patrono y frente a la mínima legislación de protección de sus derechos; se trata del derecho a la sindicación, a la convención colectiva y a los conflictos colectivos. (...)"

La Libertad Sindical configura un haz de libertades, que tiene amplio reconocimiento y tutela en nuestro ordenamiento jurídico, empezando por las normas de la Carta Fundamental, que consagran el derecho de asociación sindical (art. 60), huelga (art. 61) y negociación colectiva (art. 62).

El proyecto de ley que aquí se examina, trastoca severamente el derecho de huelga, por lo que en su conjunto la Libertad Sindical resulta violentada en esta iniciativa legislativa.

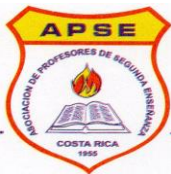
3.- La huelga: un Derecho Fundamental que ostenta reconocimiento y protección en el ordenamiento jurídico nacional y supranacional

La huelga no sólo es un hecho social que expresa las contradicciones de clase y la inconformidad de los trabajadores con el sistema económico imperante, sino, además, un Derecho Fundamental.

La huelga es un derecho conquistado, inescindiblemente vinculado al desarrollo del movimiento obrero.

Para llegar a constituirse en derecho fundamental, la huelga pasó por diferentes estadios o etapas: huelga-delito, huelga-libertad y huelga-derecho.

En un primer estadio, contemporáneo a la Revolución Francesa, la coalición de los obreros y el derecho de huelga configuró un delito tipificado en los códigos penales europeos, sancionado con penas privativas de libertad.



En un segundo momento, adentrada la Revolución Industrial, la huelga dejó de ser un delito, pero tampoco se reconocía como un derecho. Estaba en una etapa intermedia, de libertad, que no obstante que los trabajadores ya no eran sancionados penalmente, la huelga constituía una especie de ilícito civil, con consecuencias directas contra los trabajadores, que los exponía hasta el despido.

6

Por último, principalmente después de la Segunda Guerra Mundial, se reconoce que la huelga es un derecho de la clase trabajadora, consagrado en los primeros tratados internacionales de postguerra.

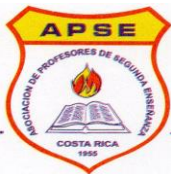
Existe un conjunto de instrumentos supranacionales de Derechos Humanos que reconocen el derecho de huelga, en el máximo nivel normativo del ordenamiento internacional.

Entre estas fuentes del Derecho Internacional de Derechos Humanos, sobresale el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículo 22.1), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8).

En el ámbito de OIT, no existe a nivel de convenios un reconocimiento expreso del derecho de huelga, lo cual no significa que no esté reconocido. Este derecho ha sido derivado del Convenio N° 87, sobre la Libertad Sindical y la protección del derecho de sindicación, en virtud de reiterados pronunciamientos del Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración OIT, que por cierto, constituyen fuente supletoria de nuestro ordenamiento jurídico (artículo 15 CT).

En el ámbito regional, el derecho de huelga lo encontramos reconocido en el artículo 27 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (1947), artículo 8 del Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Entonces, tenemos que la Libertad Sindical, comprensiva del Derecho de Huelga, está ampliamente regulada en múltiples instrumentos supranacionales de Derechos Humanos, incorporados a nuestro ordenamiento jurídico, con rango superior a la ley ordinaria, por



mandato del artículo 7° de nuestra Constitución, que exigen a los poderes públicos garantizar la máxima eficacia y efectividad del Derecho de Huelga.

Desafortunadamente, el proyecto de ley que comentamos, pese a la trascendencia normativa de este bloque de juridicidad que salvaguarda la Libertad Sindical, desatiende este conjunto de disposiciones normativas obligatorias; que por lo visto, estas normas internacionales no están en el limitado catálogo de los Derechos Fundamentales de los legisladores que impulsan este proyecto de ley.

7

4.- Contenido esencial del derecho constitucional de huelga

En nuestro país, la huelga siguió -con algunas modulaciones- aquella evolución histórica que relató Calamandrei.

Por primera vez, se reconoció en el texto constitucional de 1943, cuando se incorporó el Capítulo de los Derechos y Garantías Sociales.

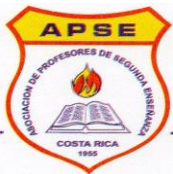
En la Constitución Política vigente, el derecho de huelga está reconocido en el artículo 61:

"ARTÍCULO 61.- Se reconoce el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga, salvo en los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de éstos haga la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca, las cuales deberán desautorizar todo acto de coacción o de violencia."

Esta disposición constitucional regula el contenido esencial de este derecho, de la cual se derivan las siguientes implicaciones:

En primer lugar, la huelga es un derecho que pertenece a las personas trabajadoras, un derecho subjetivo, que además constituye un derecho fundamental.

De este reconocimiento constitucional se deriva el deber que tiene el legislador de promover una legislación que fortalezca al máximo la efectividad y la eficacia de este derecho



fundamental y la obligación negativa de inhibirse de regulaciones que afecten el contenido esencial del derecho de huelga.

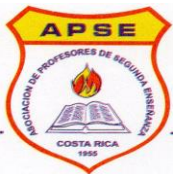
En segundo lugar, la norma reconoce el derecho de huelga, pero a la vez establece una limitación en los servicios públicos.

Esta limitación no es absoluta, porque reserva al legislador ordinario la determinación de aquellos servicios en los cuales se prohíbe o restringe la huelga. El desarrollo de esta norma constitucional la encontramos en el artículo 375 CT, en relación con el artículo 376 del mismo cuerpo normativo, que enlista los servicios esenciales en los que los trabajadores absolutamente indispensables no pueden ejercer el derecho de huelga. De toda suerte, la interpretación de esta disposición legal, tiene que ser restrictiva, porque estamos hablando de un derecho fundamental, que tiene que favorecer su máxima efectividad.

No sobra decir que en nuestro ordenamiento, la educación no constituye un servicio esencial, lo cual así también lo han determinado reiterados pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical (Véanse Recopilación de 2006, párrafo 587; 344º informe, Caso núm. 2364, párrafo 91; 346º informe, Caso núm. 2489, párrafo 463, Caso núm. 1865, párrafo 772; 348º informe, Caso núm. 2364, párrafo 122; 349º informe, Caso núm. 2562, párrafo 406, Caso núm. 2552, párrafo 422, Caso núm. 2489, párrafo 686; 351º informe, Caso núm. 2569, párrafo 639; 353º informe, Caso núm. 2619, párrafo 573; 354º informe, Caso núm. 2587, párrafo 1057; 355º informe, Caso núm. 2657, párrafo 573; y 360º informe, Caso núm. 2803, párrafo 340, Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, 6ª edición, 2018).

Por último, la norma constitucional impone un límite al ejercicio de este derecho, desautorizando todo acto de coacción o violencia.

Cómo lo demostraremos a continuación, por contrario a esta función superior de promoción y tutela efectiva de la Libertad Sindical, el proyecto de ley desconstitucionaliza el Derecho de Huelga y la cláusula social y democrática de nuestro ordenamiento.



II.- CONTENIDO AUTORITARIO, ANTIDEMOCRATICO E INCONSTITUCIONAL DEL PROYECTO DE LEY DE PARA BRINDAR SEGURIDAD JURIDICA SOBRE LAS HUELGAS

A consecuencia de la última huelga convocada por los sindicatos, ejecutada a partir de 10 de setiembre de 2018, contra la ahora Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, aprobada también por un procedimiento legislativo extraordinario, se presentó el proyecto de ley que se nos consulta.

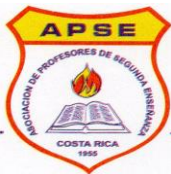
Esta iniciativa legislativa reacciona de manera desproporcionada contra el Derecho de Huelga, que sólo basta una lectura de la narrativa de su animosa exposición de motivos, para tener muy claros los móviles políticos que fundamentaron su redacción.

Hoy día, el Código de Trabajo, modificado por la Ley de Reforma Procesal Laboral, N° 9343, establece un proceso de carácter sumario y común –único- de calificación de huelga, indistintamente que el movimiento concierna al sector privado o público, ya sea que se trate de un servicio público esencial o no esencial.

El proyecto de ley quiebra este carácter único que tiene el actual proceso de calificación de huelga y en su lugar, emprende un nuevo diseño legal de la regulación en esta materia.

Este rediseño legal presenta las siguientes características:

- i.- Mantiene el proceso sumario común, aunque ya no único, con reformas sustanciales, de carácter regresivo, tanto en materia procesal, como en materia sustantiva.
- ii.- Disciplina una especie de proceso extraordinario, sumarísimo, con reglas de excepción, aplicables a las huelgas que afecten los servicios públicos (no esenciales).
- iii.- Elimina, de manera absoluta, de principio a fin, el proceso de calificación de huelga en los servicios públicos esenciales, declarando al aire que la huelga en estos servicios "*es manifiestamente ilegal*".



Además, el proyecto se complementa con la propuesta de modificación del artículo 350 del Código de Trabajo, estableciendo nuevas causales de disolución de los sindicatos.

Siguiendo este esquema, a continuación analizamos, de manera sistemática, las disposiciones de este proyecto de ley.

10

Preferimos utilizar este método sistemático, y no comentar puntualmente cada una de sus disposiciones, con el objetivo de realizar un enfoque integral del proyecto y su impacto en el conjunto de las relaciones laborales.

1.- Modificaciones sustanciales del proceso común de declaratoria de huelga

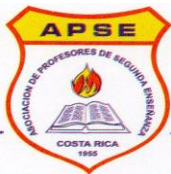
El proyecto quiebra el carácter único que tiene la regulación actual e introduce las siguientes modificaciones esenciales del proceso común de declaratoria, que resultarían susceptibles de aplicación a las huelgas que se realicen en el sector privado y el segmento del sector público, donde únicamente queda permitida la huelga; es decir, exclusivamente en los servicios públicos no esenciales.

1.1.- Mención obligatoria en el Estatuto sindical de medio electrónico para atender notificaciones

El proyecto propone la modificación del inciso b) del artículo 345 CT, a cuyo efecto los sindicatos deben modificar sus estatutos, debiendo señalar un medio electrónico para recibir notificaciones de cualquier naturaleza.

La disposición establece que este medio debe registrarse y mantenerse actualizado ante el Poder Judicial y Ministerio de Trabajo.

En concordancia con esta disposición, se establece que las demandas de calificación de huelga se notificarán en el medio electrónico registrado (reforma de artículo 663), cuya sentencia se notificará en el mismo medio (reforma de art. 379 CT).



Además, en caso de incumplimiento de este requisito, las resoluciones que se dicten se tendrán por notificadas de forma automática.

Esta modificación es totalmente innecesaria, porque la norma actual dispone soluciones efectivas para lograr la inmediata notificación de cualquier demanda de calificación de huelga (artículo 663). Es más, si ocurre cualquier dificultad para practicar la notificación, esta misma norma contempla que se puede realizar en una comunicación en un periódico de circulación nacional.

11

Por otro lado, la propuesta de reforma significa una grave lesión de la autonomía sindical, particularmente la autonomía estatutaria. La autonomía estatutaria está amparada en el artículo 3 del Convenio N° 87 de OIT, sobre la Libertad Sindical y la protección del derecho de sindicación, uno de los ocho convenios fundamentales de esta organización supranacional:

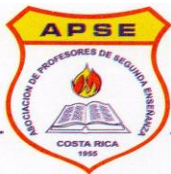
“Artículo 3

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.

2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.”

Esta norma le reconoce a los sindicatos la autonomía estatutaria y la libre elección de sus representantes, que viene a constituir un valladar contra la intromisión indebida del Estado, ya sea el Poder Legislativo o Ejecutivo, en asuntos que son de la competencia normativa, exclusiva, de la máxima autoridad de los sindicatos, su órgano deliberante supremo, la Asamblea General.

Es importante acotar algunos pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical, que desarrollan el contenido de esta garantía contemplada en el artículo 3° del C.87:



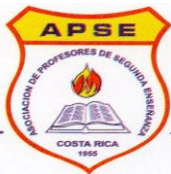
"565.- Para que las organizaciones tengan derecho a elaborar sus propios estatutos y reglamentos con libertad absoluta, la legislación nacional debería limitarse tan sólo a sentar las condiciones formales que deberán respetar los estatutos, los cuales, junto con los reglamentos correspondientes, no necesitarán la aprobación previa de las autoridades públicas para entrar en vigor." (Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, 6° edición, 2018).

En otro pronunciamiento el Comité determinó:

"563.- Las disposiciones legislativas que regulan detalladamente el funcionamiento interno de las organizaciones de trabajadores y de empleadores entrañan graves riesgos de injerencia por las autoridades públicas. En caso de que su adopción fuera considerada indispensable por las autoridades, estas disposiciones deberían limitarse a establecer un marco general, dejando a las organizaciones la mayor autonomía posible para regir su funcionamiento y administración. Las restricciones a este principio deberían tener como únicos objetivos garantizar el funcionamiento democrático de las organizaciones y salvaguardar los intereses de sus afiliados. Por otra parte, debería preverse un recurso ante un órgano judicial, imparcial e independiente, a fin de evitar todo riesgo de injerencia excesiva o arbitraria en el libre funcionamiento de las organizaciones." (id)

Asimismo, el Comité ha establecido que *"Prescripciones legislativas demasiado detalladas y estrictas en la materia pueden frenar en la práctica la creación y el desarrollo de las organizaciones sindicales."* (Id)

Los órganos de control y aplicación de convenios de OIT han mantenido una posición contraria a una excesiva regulación legislativa del contenido material de los estatutos de los sindicatos.



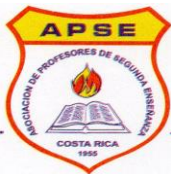
El proyecto en cuestión violenta palmariamente este Convenio, porque impone una regla preceptiva, detallada y estricta, en menoscabo de la autonomía estatutaria de los sindicatos, protegida en este instrumento internacional.

Esta cuestión, el contenido sustancial del Estatuto Sindical, es un asunto que es resorte exclusivo de la autonomía sindical, materia en la que la Asamblea Legislativa tiene un obstáculo regulatorio, que no se puede arrogar la atribución de legislar en esta materia, salvo que sea a contrapelo del C. 87; que por tratarse, además, de un Convenio que está ratificado por nuestro país, de conformidad con el artículo 7° de la Constitución Política, tiene un rango superior a la ley ordinaria, cuya supremacía constitucional está fuera de toda discusión.

Esta supremacía del Convenio 87 no puede ser desconocida ni violentada por la Asamblea Legislativa.

Hay que agregar que el contenido del artículo 345 del Código de Trabajo, reformado por la Ley N° 8901, de 18 de noviembre de 2010, que ya impuso la paridad de género en la composición de las juntas directivas de los sindicatos y otras asociaciones, ha venido configurando un marco de regulación heterónomo desmedido, que cada vez estrecha más la autonomía sindical, que ahora con este proyecto de ley, no deja ningún margen a la autonomía estatutaria de los sindicatos.

Efectivamente, ha imperado un exceso, un abuso legislativo, en la configuración legal del régimen estatutario de los sindicatos, de carácter heterónomo –estatal- llegándose a determinar, más allá de las formas, directamente el contenido material de sus normas internas, anulándose la autonomía estatutaria, en contravención del Convenio 87 OIT.



1.2.- Reducción irrazonable del término para contestar la demanda de huelga

El término para que los sindicatos contradictores contesten la demanda de calificación, se reduce abruptamente de tres días hábiles, a tan sólo un día hábil, siguiente a la correspondiente notificación (artículo 663 CT).

14

De esta manera, se propone un término absolutamente irrazonable para contestar una demanda de calificación de huelga, que si bien es cierto, el término que establece la disposición actual ya de por sí es corto, con este otro, prácticamente sería imposible ejercer de manera adecuada el derecho de defensa, desde el punto de vista técnico y material.

La contestación de una demanda es una actividad procesal que requiere un profundo análisis de los hechos, la fundamentación jurídica y la prueba en que se sustenta la acción, para refutarlos y ofrecer la prueba de descargo.

Este ejercicio intelectual demanda un tiempo razonable, que por contrario, se estaría afectando el derecho de defensa.

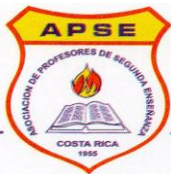
Aquel plazo angustioso y perentorio que define el proyecto, está más allá de todo parámetro de razonabilidad, en grave detrimento de la justicia y el debido proceso.

1.3.- Efectos retroactivos, de carácter salarial, de la sentencia de declaratoria de ilegalidad de la huelga

El artículo 379 del Código de Trabajo establece lo siguiente:

"La terminación de los contratos de trabajo o, en su defecto, el rebajo salarial o cualquier otro tipo de sanción, sólo será procedente a partir de la declaratoria de ilegalidad de la huelga."

Esta disposición del Código de Trabajo vino a positivizar la sentencia de la Sala Constitucional N° 2011-10832.



Por su parte, los Tribunales de la República, de manera pacífica y reiterada, han establecido que la declaratoria de ilegalidad de una huelga no produce efectos retroactivos (ex tunc) y que sólo produce efectos hacia futuro (ex nunc).

Este artículo de ley ha sido interpretado en recientes pronunciamientos de los Tribunales de Apelación, que han determinado que la declaratoria de ilegalidad de un movimiento de huelga, sólo tiene efectos hacia futuro y que al amparo de un pronunciamiento judicial de esta especie, no se pueden descontar salarios de manera retroactiva o aplicar sanciones disciplinarias (Entre otras, véase Sentencia N° 1046-2018, N° 1097-2018 de Tribunal de Apelaciones de Trabajo de Primer Circuito Judicial de San José).

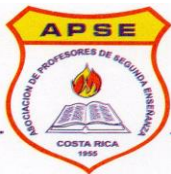
Por contrario a esta disposición de ley, fundamentada en aquella sentencia de la Sala Constitucional, la reforma pretende que una eventual declaratoria de ilegalidad, tenga efectos retroactivos:

"Artículo 379.

(...) Sin embargo, el rebajo de los salarios por el tiempo no laborado, en el caso de las huelgas que se declaren ilegales, procederá en forma retroactiva, desde el momento de la presentación de la solicitud de declaratoria de ilegalidad de parte del patrono."

Esta disposición resulta inconstitucional, contraria al artículo 61 de la Constitución Política, por lo menos por tres motivos:

- i.- En lugar de potenciar el ejercicio de este derecho fundamental, de promover la máxima efectivización del Derecho de Huelga, que es la obligación que tiene el legislador, la disposición, por contrario, pretende desincentivar el ejercicio de un derecho fundamental.
- ii.- La disposición erradica la presunción de legalidad del movimiento de huelga, de base constitucional, que parte de que los trabajadores se adhieren al movimiento de huelga de buena fe.



iii.- Se penaliza económicamente el ejercicio de un derecho fundamental, que hasta que una huelga no sea declarada ilegal, no podría tener consecuencias retroactivas en perjuicio de los salarios de los trabajadores.

Por esta vía, el proyecto desmonta totalmente el derecho de huelga.

2.- El proceso extraordinario de calificación de huelga en los servicios públicos (no esenciales)

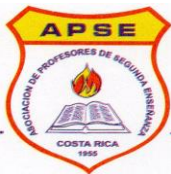
Además de las anteriores disposiciones, el proyecto de ley somete los procesos de calificación de huelga en los servicios públicos (no esenciales) a un conjunto de disposiciones de excepción o reglas restrictivas, las cuales comentamos de seguido.

2.1.- Modificación de la organización y funciones del Poder Judicial: la calificación de huelga en servicios públicos

El segundo párrafo del inciso 7) del artículo 431 del proyecto, estipula que la calificación de huelga en servicios públicos ejecutada en más de dos provincias o a nivel nacional, le competirá tramitarla al Juzgado de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José.

Asimismo, dispone que en los casos de huelga en los servicios públicos, cuando el juzgado competente esté en paro o suspensión de servicios, la calificación le corresponderá al Tribunal de Apelación del respectivo circuito y en su defecto, a la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

Esta reforma implica una modificación de la organización y funcionamiento del Poder Judicial, por lo que en la eventualidad que la Corte Suprema de Justicia manifieste su inconformidad, requerirá inevitablemente una votación de mayoría calificada (artículo 167 constitucional).



2.2.- Reducción arbitraria e irrazonable de los términos judiciales, en menoscabo del derecho de defensa y el debido proceso

Además de la reducción arbitraria del término para contestar la demanda, que comentamos más arriba, cuando la huelga afecta servicios públicos (no esenciales), se recorta de manera arbitraria y absolutamente irrazonable los términos o plazos para que las partes intervengan y los órganos jurisdiccionales resuelvan los procesos de calificación de huelga en servicios públicos.

17

Adicionalmente al recorte del plazo para que los sindicatos contradictores contesten la demanda de calificación, el término para apelar la sentencia se reduce de 3 días hábiles a 48 horas, a partir de la correspondiente notificación (modificación parcial de artículo 667).

Asimismo, reduce sustancialmente los plazos para que el juzgado de trabajo y el Tribunal de Apelaciones dicten la correspondiente sentencia (modificación parcial artículo 667 y 668).

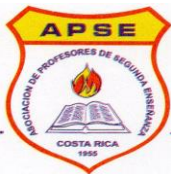
Esta reducción desproporcionada de los plazos para que las partes intervengan en el proceso y las autoridades judiciales resuelvan no tiene ninguna justificación.

No tienen ningún sustento razonable estas reducciones abruptas de los plazos judiciales, cuyas reglas desnaturalizan el proceso y lo degradan a la condición de un pseudoproceso judicial, convertido en una cuestión de mero trámite que sacrifica la justicia y el debido proceso.

2.3.- Terminación de la huelga por sentencia judicial

El proyecto contiene un nuevo artículo que introduce una figura que no está en la legislación actual (artículo 661 bis).

Al tenor de esta nueva norma, si transcurren ocho días naturales, a partir de la firmeza de la declaratoria de legalidad de una huelga, sin que las partes hayan alcanzado una solución al conflicto, o al menos, un acuerdo para deponerla, mientras continúan las negociaciones, la



parte patronal puede solicitar al juez la suspensión de la huelga, cuando se compruebe que está causando daños de difícil o imposible reparación a la ciudadanía.

Esta otra disposición, que se aviene más a la ejecución de una huelga en el sector público, aunque tampoco su aplicación queda excluida en el sector privado, viene a enervar el derecho de huelga, porque impone un límite temporal a la duración del movimiento, que licencia al juez de trabajo dar por terminado, de un solo plumazo, la medida legítima de presión.

18

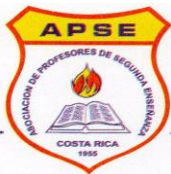
Esta disposición le pone de antemano un límite a la duración de la huelga que se pueda realizar en determinados sectores, favoreciendo la práctica patronal de negarse a procurar una solución del conflicto, a la espera de que opere el plazo fatal y por decisión pretoriana finalice la huelga. Es decir, desde el principio se le resta efectividad a la declaratoria de legalidad de la huelga, la cual pende solo de que transcurra un plazo muy corto para que finalice el movimiento, a total discreción del juez de trabajo.

No se trata, en realidad, de una modalidad de suspensión de la ejecución de la huelga, sino que la norma está confiriendo al juez un poder exorbitante, para que, en definitiva, dé por terminado el movimiento de huelga, que de esta manera quedarían burlados los intereses económicos y sociales, que los trabajadores pretendían reivindicar con el movimiento de huelga.

Además, es de muy dudosa constitucionalidad, que se le pueda atribuir a un juez de trabajo esta potestad de intervención para dar por fenecido un movimiento de huelga y todavía, con mayor razón, si esta atribución implica dejar sin efecto un derecho fundamental.

3.- Proscripción del proceso de calificación de huelga en los servicios esenciales

Si tratándose de la huelga en aquellos servicios públicos, los únicos en los que se permite la huelga, el proyecto somete su proceso de calificación a un tratamiento extraordinario, por otra



parte, tratándose de los servicios esenciales, el proyecto elimina totalmente, de raíz, cualquier proceso de calificación de huelga (artículo 375 bis).

El proyecto parte de la premisa que la huelga en los servicios esenciales *"es manifiestamente ilegal."*

De esta premisa de origen, concluye que el proceso de calificación normado en el Código de Trabajo, no resulta aplicable cuando la huelga se ejecuta en los servicios esenciales.

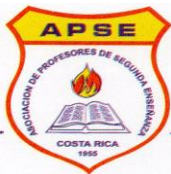
En lugar de este proceso de calificación, la cuestión procesal queda restringida a una simple solicitud de la parte patronal, remitida al Juzgado de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José, para que emita una orden destinada a los trabajadores, para que se reincorporen de inmediato a sus labores.

La orden judicial que conmine la reincorporación inmediata de los trabajadores se concederá sin audiencia previa a los sindicatos, la cual puede ser recurrida, pero únicamente en el efecto devolutivo; es decir, sin que suspenda la ejecución de la orden judicial.

Los trabajadores pueden ser despedidos si no se reincorporan a sus labores y además, el proyecto señala que la recuperación de los salarios se realizará desde el primer día de suspensión de labores.

3.1.- Modificación de la organización y funcionamiento del Poder Judicial

De la misma manera que en el caso de calificación de la huelga en aquellos servicios públicos (no esenciales), tratándose de los servicios esenciales, el proyecto modifica la organización y funcionamiento del Poder Judicial, porque la competencia de dictar la orden de reincorporación de los trabajadores, se le atribuye exclusivamente al Juzgado de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José, que, además, es una determinación que no está actualmente contemplada en la legislación laboral.



Así las cosas, la eventual oposición del Poder Judicial a estas disposiciones, exigirá que ese proyecto sea aprobado conforme el artículo 167 de la Constitución Política.

3.2.- Premisa inconstitucional del proyecto de ley: la prohibición absoluta de la huelga en los servicios esenciales

20

La proposición legislativa parte de una premisa que no se adecua a nuestro ordenamiento jurídico y resulta contraria a la Constitución Política

Habíamos señalado que el artículo 61 de nuestra Constitución no impone una prohibición absoluta o generalizada de la huelga en los servicios públicos. La norma constitucional contempla una reserva de ley, habilitando al legislador ordinario determinar los servicios públicos en los que la huelga se restringe o prohíbe.

Esta reserva de ley la encontramos desarrollada en los numerales 375 y 376 del Código de Trabajo.

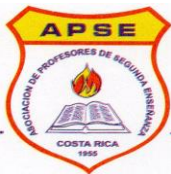
El primero de estos, el artículo 375 CT, hay que interpretarlo de conformidad con aquella norma de la Constitución.

Este numeral no impone una prohibición indiscriminada de la huelga en los servicios públicos, cuyo alcance hay que delimitarlo en función de los diferentes supuestos que ordena el art. 376 CT, que a texto expreso determina en cuáles servicios se prohíbe o restringe la huelga. Particularmente nos interesa el inciso d) de esta disposición legal:

"Artículo 376.- Para los efectos del artículo anterior se entienden por servicios públicos:

a) (...)

d) Los que desempeñen los trabajadores que sean absolutamente indispensables



para mantener el funcionamiento de las empresas particulares que no pueden suspender sus servicios sin causar un daño grave e inmediato a la salud o a la economía públicas, como lo son las clínicas y hospitales, la higiene, el aseo y alumbrado público en las poblaciones; (...)"

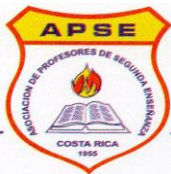
La restricción que impone esta norma sólo limita el ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores absolutamente indispensables para garantizar el mantenimiento o funcionamiento mínimo de los servicios que prestan aquellas empresas o instituciones, incluso los sanitarios. El resto de los trabajadores, es decir, quienes no son absolutamente imprescindibles, no tienen ningún impedimento de ejercer el derecho de huelga.

El alcance que tiene la norma no deja ninguna duda interpretativa, a tal punto que el legislador recurrió a la frase adverbial "*absolutamente indispensables*", para precisar, con el mayor rigor, de manera inequívoca, que estos son los únicos trabajadores que no pueden ejercer el derecho de huelga.

Entonces, advertimos, para que lo reparen detenidamente los integrantes de esa Comisión Especial, que la restricción que impone la norma tiene un ámbito subjetivo determinado y limitado, que no comprende todo el servicio o actividad económica correspondiente, ni a todos los trabajadores de la respectiva institución o actividad, sino exclusivamente a aquellos trabajadores absolutamente imprescindibles para garantizar que no se interrumpa la prestación mínima del servicio.

Se podría admitir, en el peor de los casos, que la norma contiene una prohibición relativa, que restringe la huelga únicamente de estos trabajadores, pero jamás se podría sostener que esta disposición prohíbe, de manera absoluta y general, la huelga en los servicios esenciales, salvo que sea quebrantando del texto expreso de dicha disposición.

En consecuencia, la infundada premisa de la que partió el proyecto, desconstitucionaliza el derecho de huelga, que no porque sean trabajadores que prestan sus actividades en servicios esenciales, quedan totalmente preteridos del ejercicio del derecho de huelga, que



nuestro ordenamiento, de conformidad con el artículo 61 constitucional, sólo restringe su ejercicio a aquellos trabajadores que son absolutamente indispensables para garantizar la prestación mínima de los servicios esenciales.

4.- Nuevas causales de disolución de los sindicatos

22

Como si lo anterior no fuera poco, que nos permite por adelantado sostener que el proyecto de ley representa una contrareforma laboral, el proyecto tiene como corolario el establecimiento de nuevas causas de disolución de los sindicatos.

Se pretende modificar el artículo 350 CT, adicionando nuevas causales de disolución de los sindicatos:

"Artículo 350.-

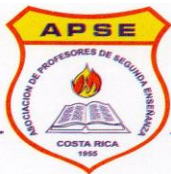
A instancia del respectivo Ministerio los Tribunales de Trabajo ordenarán la disolución de los sindicatos, siempre que se les prueba (sic) en juicio:

(...)

f) Que organizan o incitan a sus afiliados a impedir la libertad de tránsito de los ciudadanos; a realizar sabotaje sobre bienes públicos o a llevar a cabo cualquier conducta que comporte un ilícito penal."

Aquí el proyecto refleja la cicuta de la pluma de sus redactores, creando nuevas causas de disolución de los sindicatos, con la finalidad de restar fuerza, efectividad a la huelga y eliminar los sindicatos.

Los y las señoras diputadas, deben comprender que la huelga es un derecho complejo y dinámico, que comprende la integración de otros derechos fundamentales.



Dentro de este haz de derechos que integran el ejercicio del derecho de huelga, concurre la libertad de expresión, libertad de reunión y manifestación pública, contemplados en nuestra Constitución Política, reconocidos en múltiples pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical:

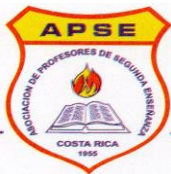
"209. El derecho a organizar manifestaciones públicas es un aspecto importante de los derechos sindicales. A este respecto, el Comité ha distinguido siempre entre las manifestaciones con objetivos puramente sindicales, que considera como pertenecientes al ejercicio de la libertad sindical, y las manifestaciones con otros fines. (Véanse Recopilación de 2006, párrafo 134; y 356º informe, Caso núm. 2672, párrafo 1276.)

210. Las acciones de protesta están protegidas por los principios de la libertad sindical sólo cuando estas acciones están organizadas por organizaciones sindicales o pueden ser consideradas como actividades sindicales legítimas cubiertas por el artículo 3 del Convenio núm. 87. (Véase Recopilación de 2006, párrafo 135.) (...)

216. Los derechos sindicales incluyen el derecho de organizar manifestaciones públicas. Si bien, cuando se pueda temer que se produzcan desórdenes, la prohibición de manifestaciones en la vía pública en los barrios más concurridos de una ciudad no constituye una violación de los derechos sindicales, las autoridades deberían hacer lo posible para entenderse con los organizadores de la manifestación con objeto de permitir su celebración en otro lugar donde no se teman desórdenes. (Véanse Recopilación de 2006, párrafo 139; y 349º informe, Caso núm. 2562, párrafo 404.)

La organización de manifestaciones públicas, las acciones de protesta, son derechos de participación política, inherentes a una sociedad democrática y plural, que los trabajadores, que no son menos ciudadanos, pueden ejercer de manera coetánea e integrados inescindiblemente al derecho de huelga.

Importa destacar que normalmente estos son los únicos derechos que pueden ejercer las personas trabajadoras para manifestar sus opiniones y reivindicaciones, valiéndose del cauce



de estos mecanismos democráticos, causas que el proyecto de ley pretende eliminar y sancionar con la disolución de los sindicatos.

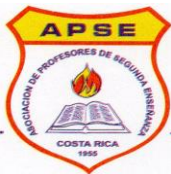
Muchos grupos sociales sólo pueden expresar públicamente sus ideas y aspiraciones mediante el derecho de reunión y manifestación pública, que se materializa en los espacios públicos, en el "foro público", al decir de la consolidada doctrina norteamericana de finales de la década del 30 del siglo pasado. El Juez William Brennan, uno de los jueces más brillantes de la historia de la Corte Suprema de Justicia de EU, defensor de la libertad de expresión acotaba:

"Los métodos convencionales de petición pueden ser, como suelen serlo, inaccesibles para grupos muy amplios de ciudadanos. Aquellos que no controlan la televisión o la radio, aquellos que no tienen la capacidad económica para [expresar sus ideas] a través de los periódicos o hacer circular elaborados panfletos, pueden llegar a tener acceso muy limitado a los funcionarios públicos." (1966)

La doctrina norteamericana del "foro público" tiene su origen en los fallos "Hague" (1939) y "Schneider" (1939), que reconocieron las calles y parques lugares privilegiados para la expresión pública. En este último fallo la Corte Suprema de Justicia se preguntó: ¿dónde si no es en la vía pública que se puede pretender realizar la expresión de los ciudadanos? Asimismo, desde aquella fecha, esa doctrina señaló que las expresiones públicas pueden ocasionar costos y molestias a terceros, que en principio deben tolerarse en aras de la libertad de expresión.

De aquí surge la obligación que tiene el Estado, en cualquiera de sus poderes constitucionales, de garantizar la visibilidad de las opiniones de los diferentes sectores de la sociedad, pero protegiendo especialmente a los colectivos vulnerables que no tienen los mismos recursos que las élites políticas y económicas.

El proyecto de ley, en lugar de potenciar el ejercicio de estas libertades públicas, inseparables de la huelga, repele de manera desproporcionada estas libertades fundamentales y las penaliza, transformándolas en nuevas causas de disolución de los sindicatos.



Entonces, el proyecto de ley cierra penalizando la protesta social y criminalizando las libertades públicas integradas a la huelga, las cuales darían lugar a la disolución de los sindicatos.

III.- CONCLUSIONES:

25

Con fundamento en los motivos expuestos, la representación de la APSE plantea las siguientes conclusiones:

1.- En primer lugar, advertimos que no es lo más prudente y objetivo que se impulse una iniciativa legislativa, que tenga de caldo de cultivo el último movimiento de huelga que convocamos los sindicatos contra el proyecto de ley de fortalecimiento de las finanzas públicas.

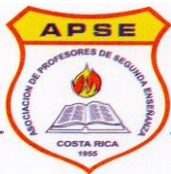
No queda la menor duda que se trata de una iniciativa legislativa de carácter reactiva, visceral, que la emprende animosamente contra la huelga, derecho fundamental de la clase trabajadora y los sindicatos.

2.- En segundo lugar, deploramos que este proyecto se tramite al cobijo de un procedimiento extraordinario, fundamentado en el artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que restringe la participación de los actores sociales interesados en este asunto.

Mucho menos podríamos estar de acuerdo que este proyecto, que concierne a un derecho fundamental, se tramite a la sombra de un procedimiento de esa especie, que defrauda el sistema democrático y los pilares de la actividad parlamentaria.

Denunciamos, entonces, que el derecho de huelga queda secuestrado en los conciliábulos políticos que licenciaron este desafortunado procedimiento legislativo ad hoc.

3.- La iniciativa de ley responde a una lógica política reaccionaria, antidemocrática y autoritaria, que configura una auténtica contrareforma laboral, un retroceso histórico y social, que nada tiene que envidiarle a los proyectos de reforma que en Chile está impulsando el Presidente Piñera, en Argentina, Macri y en Brasil, Bolsonaro, todos que propenden la destrucción de los



sindicatos, los derechos fundamentales de la clase trabajadora, para luego, en definitiva, acometerse contra lo poco que quede de la democracia.

4.- El Estado Social y Democrático reconoce la huelga como un derecho fundamental de la clase trabajadora.

El proyecto de ley, como se demostró, enerva el núcleo esencial del derecho de huelga y en consecuencia, hace nugatoria la actividad de los sindicatos.

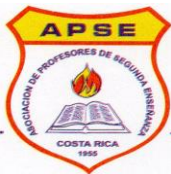
Por contrario a su título, en lugar de brindar seguridad jurídica acerca de la huelga, el proyecto lo que asegura es el desbaratamiento del derecho de huelga.

5.- La iniciativa legislativa sanciona económicamente a los trabajadores, imponiendo el descuento retroactivo de los salarios devengados, a consecuencia de una huelga que sea declarada ilegal.

En consecuencia, el proyecto penaliza patrimonialmente el ejercicio de un derecho fundamental, quebrando la presunción de legalidad y legitimidad de la huelga, de base constitucional.

6.- El proyecto invade la autonomía sindical, particularmente la autonomía estatutaria, quebrantando el Convenio N° 87 de OIT, imponiendo a los sindicatos la obligación de modificar sus estatutos, para que definan un medio electrónico para atender notificaciones, de cualquier naturaleza, particularmente demandas de calificación de ilegalidad de huelgas, cuya omisión tendría consecuencias muy serias para los sindicatos.

7.- En su desenfreno, el proyecto no tiene reparo de violentar el principio de tutela judicial efectiva, el debido proceso y el derecho de defensa, de la solera constitucional, imponiendo, de manera arbitraria, plazos absolutamente irrazonables para contestar una demanda de calificación, apelar la sentencia y dictar los pronunciamientos judiciales, configurando un pseudoproceso judicial, reducido a un mero trámite procesal, incompatible con los principios de justicia y del Estado de Derecho.



8.- El proyecto concede patente de corso a los jueces de trabajo para que puedan, con una simple solicitud del patrono, finalizar un movimiento de huelga que haya sido declarado legal.

De esta manera, el proyecto cohonest prácticas patronales desleales y le pone, desde el principio un límite temporal a aquellas huelgas, afectando su efectividad, cuando por contrario, el legislador debería potenciar al máximo la efectividad de este derecho fundamental.

27

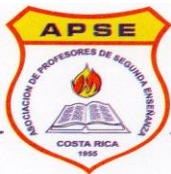
Además, es de muy dudosa constitucionalidad que los jueces, por un mandato draconiano, puedan intervenir y ordenar la finalización de un movimiento de huelga, con mayor razón, por tratarse de un derecho fundamental, que debe tener la máxima protección del ordenamiento.

9.- La prohibición absoluta del derecho de huelga en los servicios esenciales, desnuda su contenido autoritario contra la clase trabajadora, que no por ser trabajadores que prestan sus actividades en estos servicios, están proscritos del derecho de huelga.

Al tenor del artículo 61 constitucional, no existe sustento para sostener esa prohibición absoluta del derecho de huelga, desconociendo, además, importantes pronunciamientos del Comité de Libertad Sindical.

Así mismo, advertimos que por más que se prohíba la huelga en los servicios públicos esenciales, los trabajadores no renunciarán al ejercicio de este derecho fundamental. Por tanto, en lugar de prohibir, lo que corresponde es que en estas actividades, se regule adecuadamente el ejercicio del derecho de huelga partiendo de lo que estipula el inciso d) del artículo 376 del Código de Trabajo.

10.- Como corolario, el proyecto criminaliza la manifestación pública, la libertad de reunión, la movilización de las personas trabajadoras, que son manifestaciones de la libertad de expresión en su dimensión colectiva, valor supremo de nuestro ordenamiento, inseparables del ejercicio del derecho de huelga, las cuales el proyecto transmuta en nuevas causas de disolución de los sindicatos, haciendo evidente y manifiesto el contenido represivo de la propuesta legislativa.



11.- En las sociedades democráticas el conflicto se asume como un componente estructural, manifestación de la voluntad popular, que debe encauzarse por los procedimientos de solución dispuestos en el ordenamiento jurídico.

El conflicto no se resuelve vaciando de contenido, ni prohibiendo el derecho de huelga, ni mucho menos reprimiendo, penalizando las acciones de tutela de los trabajadores y liquidando a los sindicatos.

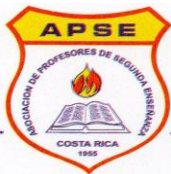
12.- En definitiva, nuestra organización advierte que este proyecto de ley refleja el autoritarismo y la hegemonía de la clase política que gobierna este país, que tiene sumida en una profunda crisis la democracia costarricense.

Esta crisis denota que los cauces institucionales se están agotando y no existen instrumentos suficientes y eficaces para garantizar la supervivencia de los derechos sociales, laborales y democráticos.

La orientación ideológica que se le ha venido dando a la gestión política, económica y social, que tiene de referente la aprobación del TLC, implica una profunda mutación del pacto constitucional, que deja en serio predicamento la vigencia y aplicación efectiva de las garantías y derechos sociales contemplados en la Constitución de 1949, entre ellos, la Libertad Sindical y el derecho de huelga.

Insistimos en que se viene profundizando, de manera acelerada, el proceso de desconstitucionalización del Derecho del Trabajo, particularmente el Derecho Colectivo del Trabajo y desmontando la cláusula social y democrática, traducido en una ruptura del pacto constitucional, para favorecer los intereses de las grandes corporaciones que se apropian de los recursos económicos y naturales de nuestro país y explotan la clase trabajadora.

Esta disrupción del orden constitucional se garantiza y complementa con políticas que reprimen las libertades públicas y las libertades colectivas de las personas trabajadoras, que



viene retratada, de cuerpo entero, en este regresivo proyecto, redactado en los astilleros de los partidos políticos que representan aquellos intereses económicos contrarios a los intereses de la gran mayoría de la población.

13.- Finalmente, advertimos que este proyecto de ley afecta la organización y funcionamiento del Poder Judicial.

29

Por los anteriores motivos, señores y señoras diputadas, nos oponemos rotundamente a este funesto proyecto de ley y advertimos que haremos hasta lo imposible hasta que sea archivado.

¡La huelga es libertad de expresión y presión de la clase trabajadora!

¡La huelga es un derecho, no un delito!

Atentamente,

Mélida Castro Cedeño

PRESIDENTA

ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA, APSE

Números de Fax: