JUZGADO DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ, SECCIÓN SEGUNDA

PROCESO: PROCESOS COLECTIVOS INTERPUESTO POR EL ESTADO CONTRA LA ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGÚN DA ENSEÑANZA (APSE) Y OTROS.

EXPEDIENTE N.° 26-001888-1178-LA-9

RECURSO DE APELACIÓN CONTRA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

SEÑORA JUEZA DE TRABAJO:

Quien suscribe, **DENNIS JAVIER SOLÍS CRUZ**, en mi calidad de Presidente y representante legal del Sindicato **ASOCIACIÓN DE PROFESORES DE SEGUNDA ENSEÑANZA (APSE)**, cuyas calidades constan en autos, con fundamento en el artículo 668 del Código de Trabajo, comparezco dentro del término de ley, a interponer este recurso de apelación contra la sentencia N.º 2026002574, dictada por ese juzgado a las 13:26 horas del 20 de noviembre del 2026,mediante la cual se declaró ilegal el movimiento de huelga realizado el 11 de noviembre de 2026.

FUNDAMENTO DE ESTE RECURSO DE APELACIÓN

Nuestro ordenamiento constitucional cumple ya casi 80 años y resulta totalmente inconcebible que, a estas alturas de nuestro sistema democrático, una sentencia de los tribunales de trabajo, a contrapelo de las libertades fundamentales, venga a la sazón a declarar ilegal una huelga en la que los trabajadores protestan por las afectaciones al régimen de pensiones del Magisterio Nacional y la seguridad social (CCSS), y por exigir la exclusión de educación Pública de la aplicación de la regla fiscal y el cumplimiento constitucional del 8% del PIB para educación pública. Y todo

esto a través de una sentencia que causa agravio a nuestra organización sindical, por cuanto realiza una interpretación extensiva de disposiciones restrictivas del derecho fundamental de huelga, desconoce el alcance de la autonomía estatutaria de las organizaciones sindicales, atribuye consecuencias jurídicas desproporcionadas a determinados incumplimientos formales y contiene conclusiones cuya fundamentación jurídica y probatoria consideramos insuficiente.

La presente impugnación se fundamenta en los artículos 7, 11, 39, 41, 60 y 61 de la Constitución Política; los artículos 346 inciso e), 371, 376 quinquies, 377, 381, 477, 664 bis y 668 del Código de Trabajo; el Convenio N.º 87 de la Organización Internacional del Trabajo; el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el artículo 8 del Protocolo de San Salvador y los estándares desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-27/21.

Procedemos a exponer los motivos de disconformidad.

I. CUESTIÓN PREVIA: NATURALEZA PACÍFICA DEL MOVIMIENTO Y LEGITIMIDAD DE SUS MOTIVOS

De previo a desarrollar los agravios en que fundamentamos este recurso de apelación, resulta indispensable destacar que el propio órgano jurisdiccional reconoce que el movimiento de huelga realizado el 11 de noviembre de 2026 constituyó una huelga contra políticas públicas y que sus motivos eran jurídicamente admisibles. Asimismo, reconoció el carácter pacífico del movimiento.

Debemos recordar que la huelga convocada por APSE tuvo como finalidad:

a) La defensa del Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional frente a iniciativas que amenazan su sostenibilidad y los derechos de las personas trabajadoras.

b) La defensa de la seguridad social costarricense.

c) La exigencia del cumplimiento del artículo 78 de la Constitución Política, que establece la obligación estatal de destinar a la educación pública un gasto no inferior al ocho por ciento del producto interno bruto.

d) La exclusión de la inversión en educación pública de la aplicación de la regla fiscal, como mecanismo necesario para garantizar el adecuado financiamiento del sistema educativo nacional.

Con fundamento en esos ejes de lucha, no estamos, por consiguiente, ante un movimiento que persiguiera finalidades ilícitas, ni ante una actuación violenta o contraria al ordenamiento jurídico por la naturaleza de sus reivindicaciones. Por el contrario, nos encontramos ante el ejercicio de un derecho fundamental dirigido a la defensa de intereses legítimos de las personas trabajadoras y de instituciones esenciales del Estado social de derecho.

La controversia se concentra en la interpretación y aplicación de determinados requisitos legales relacionados con el ejercicio del derecho de huelga.

Precisamente por ello, el análisis jurisdiccional debía realizarse desde una perspectiva garantista, conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, interpretación restrictiva de las limitaciones a los derechos fundamentales y protección efectiva de la libertad sindical.

II. PRIMER AGRAVIO: ERRÓNEA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN EXTENSIVA DEL ARTÍCULO 664 BIS DEL CÓDIGO DE TRABAJO

En la página 28 de la sentencia recurrida, el Juzgado señala:

“Se hace hincapié igualmente en que el numeral 664 del Código de Trabajo establece: ‘En los servicios de importancia transcendental, así como en el caso del artículo 376 quinquies, la constatación por medio de inspección ocular que realice el juez de trabajo, del incumplimiento del plan de servicios

mínimos acordado entre las partes o determinado por el juez de trabajo, determinará por si sola la ilegalidad del movimiento".

Debe advertirse que la disposición transcrita por el Juzgado no corresponde al artículo 664 del Código de Trabajo, sino al artículo 664 bis, adicionado mediante el artículo 2 de la Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos, Ley N.º 9808 del 21 de enero de 2020.

Si bien el error de identificación numérica no constituye, por sí mismo, motivo suficiente para revocar la sentencia, resulta necesario precisar la disposición cuya interpretación y aplicación se impugna.

El artículo 664 bis establece expresamente:

"En los servicios de importancia transcendental, así como en el caso del artículo 376 quinquies, la constatación por medio de inspección ocular que realice el juez de trabajo, del incumplimiento del plan de servicios mínimos acordado entre las partes o determinado por el juez de trabajo, determinará por si sola la ilegalidad del movimiento".

De la lectura de esa disposición se desprende que el legislador estableció tres presupuestos específicos para que el incumplimiento del plan determine, por sí solo, la ilegalidad del movimiento:

1. La existencia de un plan de servicios mínimos previamente acordado entre las partes o determinado por el juez de trabajo.
2. El incumplimiento efectivo de las obligaciones establecidas en dicho plan.
3. La constatación de ese incumplimiento mediante inspección ocular realizada por el juez de trabajo.

Como vemos, no se trata de elementos accesorios de la norma, sino de presupuestos expresamente incorporados por el legislador para que opere la consecuencia jurídica prevista.

En la presente convocatoria a huelga efectivamente, no existía un plan previamente acordado entre las partes ni determinado judicialmente. Por consiguiente, tampoco podía constatarse el incumplimiento de obligaciones concretamente establecidas en dicho plan. Asimismo, la sentencia recurrida no identifica una inspección ocular realizada por la autoridad judicial mediante la cual se hubiera constatado el incumplimiento de un plan previamente establecido. Por lo tanto, no concurren los presupuestos específicos contemplados en el artículo 664 bis del Código de Trabajo.

Pese a lo anterior, el Juzgado en la misma página 28 concluye:

“Por consiguiente, bajo la inteligencia de dicha norma, el que no se haya establecido un plan de servicios mínimos en huelga del sector educación pública, con mayor razón determina la ilegalidad del movimiento”.

Es precisamente esta desafortunada conclusión de la sentencia recurrida, la que APSE impugna.

El Juzgado utiliza un argumento de mayor razón para extender la consecuencia jurídica prevista en el artículo 664 bis a un supuesto distinto del expresamente contemplado por el legislador. Una cosa es incumplir un plan de servicios mínimos previamente acordado o determinado judicialmente, y otra, jurídicamente diferente, es que dicho instrumento no haya llegado a establecerse. En el primer supuesto existe una obligación concreta, previamente determinada, cuyo incumplimiento puede ser objeto de constatación judicial. En el segundo supuesto no se ha concretado el instrumento que debía determinar las prestaciones exigibles durante

el movimiento. Esa diferencia resulta especialmente relevante cuando la fijación del plan depende de actuaciones concurrentes de ambas partes.

Cabe destacar, que el artículo 664 bis no establece expresamente que la inexistencia del plan determine, por sí sola, la ilegalidad del movimiento. No obstante, y a contrapelo de lo que establece la norma, la sentencia introduce esa consecuencia mediante una interpretación extensiva de una disposición restrictiva del ejercicio de un derecho fundamental.

Para fundamentar aún más nuestra impugnación a ese razonamiento del órgano jurisdiccional, debemos hacer una interpretación sistemática de los artículos 376 quinquies y 664 bis.

El artículo 376 quinquies regula el procedimiento para establecer el plan de prestación de servicios básicos durante los movimientos de huelga en la educación pública. Por su parte, el artículo 664 bis dispone expresamente que el incumplimiento constatado mediante inspección ocular determina, por sí solo, la ilegalidad del movimiento. Es decir, que el legislador distinguió entre el procedimiento de fijación del plan y la constatación de su posterior incumplimiento. De tal manera, si el legislador hubiera pretendido establecer en el artículo 664 bis, que la sola inexistencia del plan producía automáticamente la ilegalidad de la huelga, así lo habría dispuesto expresamente.

No corresponde, por tanto, atribuir al artículo 664 bis una consecuencia jurídica que excede el supuesto normativo expresamente regulado.

Lo anterior no supone desconocer la obligatoriedad del artículo 376 quinquies ni excluir la interpretación sistemática de las restantes disposiciones del Código de Trabajo. Lo que se impugna es que la sentencia utilice el artículo 664 bis para establecer una consecuencia automática de ilegalidad sin que concurran los presupuestos previstos en esa norma.

El derecho de huelga constituye un derecho fundamental reconocido en el artículo 61 de la Constitución Política y protegido por instrumentos internacionales de derechos humanos. Por ello, las disposiciones que restringen su ejercicio deben interpretarse de manera compatible con su contenido esencial. Y la interpretación judicial no puede ampliar injustificadamente las restricciones establecidas por el legislador.

En el presente asunto, la sentencia recurrida no demuestra suficientemente por qué resulta jurídicamente admisible equiparar la inexistencia del plan con el incumplimiento de un plan previamente fijado y constatado mediante inspección ocular.

La sentencia recurrida expresa:

“Pese a considerarse que sólo este incumplimiento apuntado hace que la huelga ejecutada el 11 de noviembre del 2026 sea ilegal, en aras de hacer una calificación completa del movimiento de huelga, se procederá a valorar si la misma cumple con los demás requisitos legales o si, por el contrario, existen otros incumplimientos que se suman a considerar que se trató de un movimiento ilegal”.

De esta manera, el propio órgano jurisdiccional atribuye a la inexistencia del plan una consecuencia autónoma y suficiente para declarar ilegal la huelga. Por consiguiente, la interpretación del artículo 664 bis no constituye una consideración secundaria de la sentencia, sino uno de los fundamentos determinantes de la decisión adoptada.

Solicitamos al Tribunal de alzada que revise dicha interpretación y determine que no resulta jurídicamente admisible extender automáticamente la consecuencia prevista en el artículo 664 bis a un supuesto distinto del contemplado expresamente por el legislador.

III. SEGUNDO AGRAVIO: ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 376 QUINQUIES Y DESCONOCIMIENTO DEL CARÁCTER BILATERAL DE LA OBLIGACIÓN DE FIJAR EL PLAN DE SERVICIOS BÁSICOS

El artículo 376 quinquies establece un mecanismo de fijación del plan de prestación de servicios básicos que requiere la participación de las organizaciones sindicales y de la Administración.

La fijación del plan debe realizarse mediante acuerdo entre las partes y, en ausencia de acuerdo, cualquiera de ellas puede acudir a la autoridad judicial. Por consiguiente, no se trata de una obligación cuyo cumplimiento dependa exclusivamente de las organizaciones sindicales convocantes. La Administración también se encuentra legalmente obligada a participar en la definición del instrumento. La propia sentencia recurrida reconoce que ninguna de las partes promovió oportunamente el diálogo necesario para establecer el plan. Sin embargo, pese a reconocer ese carácter bilateral, termina atribuyendo a las organizaciones sindicales las consecuencias desfavorables de su inexistencia.

En la página 25, la sentencia reconoce expresamente:

“El órgano legislador nada estableció al respecto”.

Esta afirmación se refiere a que el artículo 376 quinquies no determina cuál de las partes debe solicitar a la otra el inicio del proceso de diálogo. No obstante, inmediatamente después, el Juzgado concluye que las organizaciones sindicales debieron solicitar en sus avisos de huelga, o al menos manifestar en ellos, su disposición para establecer conjuntamente el plan de servicios básicos. Es decir, la sentencia termina introduciendo una exigencia adicional que el legislador no estableció expresamente.

El artículo 376 quinquies no dispone que el aviso de huelga deba contener una solicitud de negociación del plan de servicios básicos. Tampoco establece que

corresponda prioritariamente a las organizaciones sindicales iniciar las conversaciones.

Así las cosas, si el legislador atribuyó responsabilidades a ambas partes, no resulta jurídicamente admisible transformar esa obligación bilateral en una carga de iniciativa exclusivamente de los sindicatos.

Aunado a lo anterior, se ha demostrado en autos que el Ministerio de Educación Pública conocía oportunamente la convocatoria al movimiento de huelga para el 11 de noviembre.

APSE comunicó formalmente al Ministerio de Educación Pública la realización de la huelga mediante oficio AL-P-11-02 del 2 de noviembre de 2026. Por consiguiente, la Administración disponía del conocimiento anticipado suficiente para promover el diálogo con las organizaciones sindicales y procurar la fijación del plan de servicios básicos. Sin embargo, no consta que el MEP hubiera realizado oportunamente una convocatoria dirigida a negociar dicho plan.

APSE reconoce que tampoco promovió la negociación ni presentó un plan específico antes del movimiento. No obstante, esa circunstancia no puede analizarse de manera aislada, prescindiendo de las responsabilidades legales de la Administración.

Por lo tanto, si se acepta que la inexistencia del plan determina automáticamente la ilegalidad del movimiento, sin considerar las actuaciones de ambas partes, se genera una situación en la cual la falta de colaboración de la Administración podría contribuir a impedir el ejercicio legal del derecho de huelga, y esto es sumamente grave.

La Administración es simultáneamente la parte llamada a participar en la fijación del plan y la parte que posteriormente solicita la declaratoria de ilegalidad. Por ello,

resulta indispensable valorar su conducta y evitar que las consecuencias de una omisión bilateral se atribuyan exclusivamente a las organizaciones sindicales.

La obligación de establecer el plan debe interpretarse de manera que garantice tanto la continuidad de los servicios básicos como el ejercicio efectivo del derecho fundamental de huelga.

IV. TERCER AGRAVIO: INSUFICIENTE VALORACIÓN DE LA SENTENCIA QUE RECHAZÓ POR EXTEMPORÁNEA LA SOLICITUD ESTATAL DE FIJACIÓN DEL PLAN DE SERVICIOS BÁSICOS

El Estado promovió un procedimiento judicial específico para la fijación del plan de prestación de servicios básicos durante el movimiento de huelga del 11 de noviembre de 2026. Dicho procedimiento se tramitó bajo el expediente N.° 26-001904-2024-LA-4, ante el Juzgado de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José, Sección Primera.

La solicitud de la Procuraduría General de la República fue presentada a las dieciséis horas con tres minutos del 9 de noviembre de 2026, cuando faltaba un plazo sumamente reducido para el inicio del movimiento.

Y en ese procedo, mediante sentencia N.º 2026003052, de las trece horas con dos minutos del 17 de noviembre de 2026, el Juzgado de Trabajo, Sección Primera, rechazó la solicitud estatal de fijación del plan de servicios básicos.

En dicha resolución se estableció expresamente:

“Como se ha explicado con detalle, en este caso, ambas partes incumplieron lo establecido en el artículo 376 quinquies del Código de Trabajo y además, en el caso de la Administración, presentó las diligencias de fijación del plan de servicios básicos para la educación pública de forma extemporánea y por eso, el plan propuesto debe ser rechazado”

La resolución también señala:

“Ahora bien, en la normativa no se establece con cuánto tiempo previo a la huelga debe definirse el plan mencionado, ni tampoco estableció algún tipo de consecuencia sancionatoria para quien haya incumplido lo que exige el numeral 376 quinquies”.

Esta consideración resulta especialmente relevante para el presente recurso.

El órgano jurisdiccional que conoció específicamente el procedimiento de fijación del plan identificó la inexistencia de una consecuencia sancionatoria expresamente establecida en el artículo 376 quinquies.

Además, determinó que ambas partes incumplieron las actuaciones necesarias para establecer el instrumento y que la Administración acudió extemporáneamente a la vía judicial.

En la sentencia N.º 2026003052 se indicó:

“De acuerdo con esto, si las agrupaciones comunicaron al Ministerio de Educación Pública el 2 de noviembre del 2026 que realizarían la huelga el 11 de noviembre del 2026 y no expusieron en sus notas ninguna manifestación respecto al plan básico de servicios, ese mismo día, la Administración tenía que extender el llamado a negociarlo y si no había ninguna respuesta o bien no llegaban a un acuerdo, gestionar de inmediato ante la autoridad judicial lo correspondiente, pero nada de esto ocurrió”.

Esta conclusión judicial contrasta con el razonamiento de la sentencia recurrida, que atribuye especial relevancia y responsabilidad a que las organizaciones sindicales no solicitaron en sus avisos de huelga el inicio de las negociaciones.

Mientras la sentencia dictada en el procedimiento de fijación del Plan de Servicios Básicos reconoce que la Administración debió actuar inmediatamente después de recibir el aviso, la sentencia de calificación que ahora impugnamos termina atribuyendo a las organizaciones sindicales las consecuencias de la inexistencia del plan.

Cabe destacar, que la APSE no sostiene que la sentencia que rechazó la fijación del plan determine automáticamente la legalidad del movimiento, puesto que se trata de procedimientos con objetos distintos. Sin embargo, las conclusiones judiciales sobre la actuación de las partes y la extemporaneidad de la gestión estatal constituyen elementos directamente relacionados con los fundamentos de la declaratoria de ilegalidad.

No resulta adecuado analizar la inexistencia del plan sin considerar que el Estado, pese a conocer anticipadamente la convocatoria, omitió promover oportunamente el diálogo y presentó tardíamente las diligencias judiciales destinadas a establecerlo. La sentencia recurrida debió valorar esa circunstancia al determinar el alcance jurídico de las omisiones atribuidas a APSE y al resto de las organizaciones convocantes.

La relación entre ambos procedimientos permite advertir que no existió un plan cuya ejecución pudiera ser exigida en los términos del artículo 664 bis.

Aquí debe tenerse especial atención al hecho que la solicitud estatal para obtener su fijación judicial fue rechazada. Por consiguiente, resulta especialmente cuestionable que la sentencia de calificación utilice la consecuencia prevista para el incumplimiento de un plan existente y la extienda a una situación en la cual la propia Administración contribuyó a que ese instrumento no fuera establecido oportunamente.

Solicitamos que el Tribunal de alzada considere expresamente estas circunstancias al resolver el presente recurso.

V. CUARTO AGRAVIO: INSUFICIENCIA PROBATORIA SOBRE LA PRESTACIÓN EFECTIVA DE LOS SERVICIOS BÁSICOS, EL AUSENTISMO Y EL CIERRE DE COMEDORES ESCOLARES

La sentencia recurrida no hace una suficiente valoración entre la inexistencia formal del plan de servicios básicos y la efectiva interrupción de los servicios que dicho instrumento pretende proteger. Y esto es fundamental, porque se trata de dos circunstancias jurídicamente diferentes.

El artículo 376 quinquies contempla la necesidad de garantizar que los centros educativos permanezcan abiertos en condiciones básicas de aseo, seguridad y atención en educación especial. Sin embargo, la inexistencia de un plan formal no demuestra, por sí misma, que los centros educativos permanecieron cerrados o que dichos servicios dejaron efectivamente de prestarse. La sentencia no podía utilizar la ausencia del plan como sustituto de la prueba sobre las afectaciones efectivamente producidas.

Con el fin de demostrar la insuficiencia probatoria sobre la prestación efectiva de los servicios básicos, el ausentismo y el cierre de comedores escolares, tenemos que el propio Juzgado reconoce la imposibilidad de valorar una certificación aportada por el Estado.

En el considerando I de la sentencia recurrida, el Despacho señala expresamente:

“Se le hace ver a la parte promovente que este despacho le previno mediante resolución de las catorce horas dieciocho minutos del diecisiete de noviembre de dos mil veintiséis aportar nuevamente el disco compacto aportado el 16 de noviembre de los corrientes, mismo que indica contener CERTIFICACIÓN-DVM-PICR-DGDR-0865-2026, toda vez que se encontraba en blanco (sin

contenido alguno). No obstante, aportado nuevamente en fecha 19 de noviembre del 2026, el disco nuevamente se encuentra en blanco, razón por la cual para el dictado de esta resolución se omite valoración sobre dicha probanza".

Esta manifestación judicial reviste especial trascendencia para los efectos de nuestra impugnación. Veamos:

La parte promovente presentó un soporte electrónico que supuestamente contenía información certificada, pero dicho soporte carecía de contenido. Fue así como el Juzgado concedió una oportunidad para corregir esa deficiencia. Sin embargo, la representación estatal presentó con fecha 19 de noviembre del 2026, nuevamente un disco compacto en blanco. En consecuencia, el propio órgano jurisdiccional determinó que dicha certificación no podía ser valorada para establecer hechos probados ni para sustentar conclusiones desfavorables a las organizaciones sindicales.

Sin embargo, la imposibilidad de valorar esa certificación obliga a determinar cuáles de las afectaciones alegadas por el Estado quedaron efectivamente acreditadas mediante otros elementos probatorios válidos.

La representación estatal alegó, entre otras circunstancias, afectaciones relacionadas con:

a) 217 centros educativos reportados sin servicios de vigilancia.

b) 315 centros educativos reportados sin servicios de aseo y limpieza.

c) 182 centros educativos que atienden población estudiantil con discapacidad, reportados como afectados.

d) 13.074 personas funcionarias registradas como ausentes.

Estas cifras no pueden aceptarse como demostración automática de la interrupción efectiva de los servicios básicos. Resultaba necesario determinar la fuente de la información, su metodología de recopilación, los establecimientos concretamente afectados y la naturaleza de las afectaciones. En particular, debía establecerse si los reportes correspondían a ausencias individuales, a la inexistencia efectiva de determinados servicios o al cierre total de los establecimientos educativos. La ausencia de una persona funcionaria no demuestra necesariamente que el servicio a su cargo dejó de prestarse. Tampoco demuestra que el centro educativo permaneció cerrado o que careció durante toda la jornada de las condiciones básicas de funcionamiento.

La cifra general de personas funcionarias reportadas como ausentes requiere una valoración particularmente rigurosa. No toda ausencia laboral puede atribuirse automáticamente a la participación en un movimiento de huelga. Pueden existir ausencias originadas en incapacidades, permisos, licencias u otras circunstancias administrativas.

Por consiguiente, debe distinguirse entre:

1. El ausentismo registrado administrativamente.
2. La participación efectiva en el movimiento de huelga.
3. La interrupción material de determinados servicios.
4. La relación causal entre dicha interrupción y la actuación de las organizaciones sindicales convocantes.

La equiparación automática de estos hechos conduce a conclusiones que no necesariamente se desprenden de la prueba. Además, el movimiento fue convocado por varias organizaciones sindicales, circunstancia que impide atribuir indistintamente a APSE la totalidad de las ausencias o afectaciones reportadas.

-Insuficiencia probatoria sobre la prestación efectiva de los servicios básicos

Sobre la determinación de la prestación efectiva de los servicios básicos, la sentencia debió determinar, mediante prueba idónea, cuáles centros educativos permanecieron abiertos y cuáles cerrados durante el movimiento. Asimismo, debió examinar cuáles servicios de aseo, seguridad y educación especial dejaron efectivamente de prestarse.

La prueba de lo anterior resulta fundamental, toda vez que la inexistencia de un plan formal no demuestra que la totalidad de los servicios básicos se interrumpiera. Y tampoco permite presumir que todas las personas funcionarias encargadas de dichos servicios participaron en la huelga.

En ese sentido, ambas circunstancias deben analizarse separadamente, ya que la interrupción efectiva de los servicios no puede darse por demostrada mediante la sola ausencia del instrumento formal. Esta distinción resulta indispensable para determinar el alcance real del movimiento y valorar la proporcionalidad de las consecuencias jurídicas impuestas.

-Insuficiencia probatoria sobre el cierre efectivo de comedores escolares

La representación estatal alegó inicialmente el cierre de 58 comedores escolares, mientras que la sentencia hace referencia a 50 establecimientos. Esta diferencia exige determinar con precisión cuáles fueron los comedores efectivamente afectados, cuál fue la fuente de información utilizada y qué circunstancias explican la diferencia entre ambas cifras.

Debe distinguirse la certificación DVM-PICR-DGDR-0857-2026, relacionada con los reportes sobre comedores escolares, de la certificación DVM-PICR-DGDR-0865-2026, cuyo soporte electrónico no pudo ser valorado por el órgano jurisdiccional. Ante esta circunstancia, no sostenemos que la exclusión de esta última certificación invalide automáticamente toda la restante prueba estatal, sino que lo que

cuestionamos es la suficiencia de la prueba válida para establecer el cierre efectivo de los comedores y su relación causal con el movimiento.

De conformidad con las reglas de distribución de la carga de la prueba previstas en el artículo 477 del Código de Trabajo, corresponde a quien formula una pretensión acreditar los hechos constitutivos que la sustentan, sin perjuicio de las reglas especiales aplicables al proceso. En el presente asunto, el Estado alegó determinadas afectaciones en los centros educativos y comedores escolares. Por consiguiente, debía aportar elementos probatorios suficientes para demostrar esas circunstancias. La imposibilidad de valorar una certificación estatal no puede suplirse mediante presunciones desfavorables a la APSE y otras organizaciones sindicales convocantes. Tampoco resulta procedente trasladar a nuestra organización la carga de demostrar que todos los servicios continuaron funcionando, cuando la parte promovente afirma interrupciones específicas.

Solicitamos que el Tribunal de alzada determine cuáles afectaciones quedaron realmente acreditadas y excluya de la fundamentación de la declaratoria de ilegalidad aquellas que carezcan de respaldo probatorio suficiente.

VI. QUINTO AGRAVIO: ERRÓNEA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 346 INCISO E) DEL CÓDIGO DE TRABAJO Y DESCONOCIMIENTO DE LA AUTONOMÍA ESTATUTARIA DE APSE

La sentencia recurrida considera que APSE incumplió el artículo 346 inciso e) del Código de Trabajo porque la convocatoria del movimiento del 11 de noviembre de 2026 fue concretada por el Consejo Nacional. Sin embargo, esa conclusión desconoce el contenido material de los acuerdos adoptados por la XIII Asamblea General de APSE, celebrada los días 12, 13 y 14 de agosto de 2026.

Conforme el Estatuto de la APSE, artículo 12, la Asamblea General constituye la autoridad máxima de nuestra organización sindical.

Fue así, como en el ejercicio de esa condición suprema, la XIII Asamblea General de la APSE, tal y como se demuestra con la protocolización notarial del Acta de esa Asamblea General, que consta en autos, aprobó mociones mediante las cuales dejó convocado a movimientos de huelga contra políticas públicas y autorizó a la dirigencia sindical (Junta Directiva o Consejo Nacional) como órganos estatutarios de dirección de la APSE, a definir la fecha de la convocatoria, frente a determinadas políticas públicas que afectaran los derechos e intereses de las personas trabajadoras, por:

a) La defensa del Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional y de la seguridad social.

b) La exclusión de la educación pública de la aplicación de la regla fiscal.

c) La exigencia del cumplimiento de la asignación constitucional del ocho por ciento del producto interno bruto a la educación pública.

Es decir, la Asamblea General no otorgó, por tanto, una autorización desprovista de contenido reivindicativo. Por el contrario, estableció los supuestos concretos que justificarían la realización de movimientos de huelga contra políticas públicas y facultó a los órganos de dirección para determinar su oportunidad y modalidad.

Fue así, como en cumplimiento de la Moción adoptada por la Asamblea General, el Consejo Nacional actuó en ejecución de una decisión de convocatoria a huelga previamente adoptada por la Asamblea General, y mediante acuerdo adoptado en la sesión extraordinaria N.º 04-26 del 24 de octubre de 2026, el Consejo Nacional de APSE determinó la realización del movimiento de huelga para el 11 de noviembre de 2026.

Debe considerarse que dicha actuación del Consejo Nacional de la APSE se produjo dentro del marco de los acuerdos de convocatoria a huelga otorgados por la Asamblea General.

No obstante, lo anterior, la sentencia recurrida interpreta que el Consejo Nacional sustituyó indebidamente la competencia exclusiva de la Asamblea General.

Por el contrario, a esa desafortunada conclusión, sostenemos que en este análisis debe distinguirse entre la adopción sustantiva de la decisión y la determinación posterior de las circunstancias necesarias para su ejecución.

La Asamblea General como autoridad máxima y en estricto cumplimiento del artículo 346 inciso e) del Código de Trabajo, no solo aprobó la convocatoria a un movimiento de huelga contra políticas públicas, sino que estableció los ejes de lucha que justificarían la huelga. Lo que hizo el Consejo Nacional fue concretar la fecha y modalidad de ejecución del movimiento conforme a la autorización recibida. Esta determinación posterior de esos aspectos por parte del Consejo Nacional de la APSE no implica necesariamente una sustitución de la voluntad del órgano soberano.

Reconocemos que el artículo 346 inciso e) atribuye a la Asamblea General la competencia exclusiva para declarar la huelga. Sin embargo, esa exclusividad no significa necesariamente que todos los actos posteriores de ejecución deban ser realizados directamente por la Asamblea General.

Debe distinguirse entre una delegación absoluta de la competencia para decidir si procede una huelga y una autorización delimitada mediante la cual el órgano soberano determina los supuestos reivindicativos y encarga a otros órganos la concreción de su ejecución.

La sentencia recurrida debía examinar el contenido de las mociones aprobadas, su alcance, los límites de la autorización y la correspondencia entre los motivos establecidos por la Asamblea General y los ejes de lucha del movimiento del 11 de noviembre. No bastaba con identificar al Consejo Nacional como el órgano que

determinó la fecha de la huelga para concluir automáticamente que la Asamblea General había sido sustituida.

Aunado a lo anterior, debemos hacer notar que la autonomía estatutaria se encuentra protegida por el Convenio N°87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

El artículo 3 del Convenio N.º 87 de la OIT establece:

“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”.

Asimismo, dispone:

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

Esta disposición protege específicamente la autonomía estatutaria de las organizaciones sindicales. No se trata únicamente de una referencia genérica a la libertad sindical, sino que comprende el derecho de las organizaciones a determinar democráticamente su estructura interna, establecer sus mecanismos de funcionamiento, distribuir competencias y organizar la ejecución de las decisiones adoptadas por sus órganos soberanos.

De conformidad con lo expuesto, la interpretación del artículo 346 inciso e) debe armonizarse con esta garantía convencional.

La Asamblea General de APSE, en ejercicio de su soberanía, adoptó decisiones relacionadas con la defensa de los derechos económicos y sociales de las personas trabajadoras. Dentro de ese marco, estableció mecanismos para que sus órganos

de dirección pudieran responder oportunamente a las circunstancias que motivaran la ejecución de los movimientos autorizados.

La Asamblea General no perdió su condición de órgano soberano por el hecho de facultar al Consejo Nacional o a la Junta Directiva Nacional para concretar aspectos operativos de las decisiones adoptadas. Por el contrario, dicha facultad debe examinarse como una manifestación de su potestad de organización interna.

Por consiguiente, la interpretación de la sentencia recurrida restringe esa posibilidad sin desarrollar suficientemente su compatibilidad con el artículo 3 del Convenio N.° 87.

Aunado a lo anterior, debemos hacer especial referencia a que la interpretación judicial contenida en la sentencia recurrida viene a imponer a la APSE una carga organizativa potencialmente desproporcionada.

APSE es una organización sindical de alcance nacional, con presencia en centros educativos distribuidos en todo el territorio costarricense. Por lo tanto, la convocatoria de una Asamblea General supone una importante complejidad organizativa, logística y económica.

Si tomamos en consideración que las políticas públicas que afectan los derechos de los trabajadores pueden surgir o modificarse en cualquier momento, resulta necesario que las organizaciones sindicales dispongan de mecanismos democráticos que permitan responder oportunamente a dichas circunstancias. De tal manera, que exigir una nueva Asamblea General para determinar la fecha de ejecución de cada movimiento previamente autorizado puede constituir una carga desproporcionada para el ejercicio efectivo del derecho de huelga.

Por lo expuesto, solicitamos que las competencias establecidas por el legislador sean interpretadas de manera compatible con la autonomía estatutaria, y con la posibilidad de ejecutar acuerdos previamente adoptados por el órgano soberano. Y

además solicitamos que el Tribunal de alzada reexamine el contenido material de los acuerdos de la XIII Asamblea General y del Consejo Nacional de APSE.

VII. SEXTO AGRAVIO: INOBSERVANCIA DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LIBERTAD SINDICAL Y DERECHO DE HUELGA (Opinión Consultiva OC-27/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Opinión Consultiva OC-27/21, de 5 de mayo de 2021, denominada **"Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género",** desarrolló importantes estándares sobre la protección de estos derechos.

Dichos estándares deben ser considerados al interpretar las disposiciones nacionales que regulan el ejercicio del derecho de huelga.

La huelga constituye un mecanismo fundamental para la defensa de los intereses económicos y sociales de las personas trabajadoras. Su protección no se limita a los movimientos relacionados exclusivamente con conflictos contractuales frente al empleador. También comprende movimientos dirigidos a expresar oposición a políticas públicas que afectan los intereses legítimos de las personas trabajadoras.

La propia sentencia recurrida reconoce que el movimiento del 11 de noviembre de 2026 se enmarca en esta categoría.

La Corte Interamericana ha establecido que las condiciones previstas para el ejercicio legal de la huelga no deben ser de tal complejidad que hagan prácticamente imposible su realización. Este estándar resulta directamente aplicable a la interpretación de los requisitos examinados en la sentencia recurrida.

La exigencia de convocar nuevamente a la Asamblea General para concretar la ejecución de una huelga previamente autorizada, la atribución unilateral de las consecuencias derivadas de la inexistencia del plan de servicios básicos y la extensión de causales de ilegalidad deben examinarse conforme a ese estándar.

Igualmente, somos claros que la existencia de requisitos legales para el ejercicio de la huelga no resulta incompatible, por sí misma, con la protección del derecho de huelga. Sin embargo, su interpretación y aplicación deben evitar que se conviertan en obstáculos desproporcionados para su ejercicio efectivo.

Para las organizaciones sindicales y las personas trabajadoras la declaratoria de ilegalidad de una huelga constituye una decisión de especial trascendencia Por ello, debe sustentarse en causales previamente establecidas por el ordenamiento jurídico y aplicadas con respeto a las garantías procesales.

En el presente caso, el Juzgado utiliza el artículo 664 bis para extender una consecuencia jurídica prevista para el incumplimiento de un plan existente a la situación distinta de inexistencia del plan. Esa interpretación debe ser revisada conforme a los estándares internacionales de protección del derecho de huelga.

Por su parte, los artículos 7 y 48 de la Constitución Política reconocen la relevancia de los instrumentos internacionales en el ordenamiento jurídico costarricense. En consecuencia, la interpretación de las disposiciones laborales debe armonizarse con los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por Costa Rica.

El Tribunal de alzada debe examinar la compatibilidad de la interpretación adoptada en la sentencia recurrida con el Convenio N.º 87 de la OIT, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador y los estándares interpretativos de la Corte Interamericana. La protección efectiva del derecho

fundamental de huelga exige evitar interpretaciones que restrinjan injustificadamente su ejercicio.

VIII. SÉTIMO AGRAVIO: VALORACIÓN DESPROPORCIONADA DE LAS FORMALIDADES DEL AVISO DE HUELGA

Mediante oficio AL-P-11-02 del 2 de noviembre de 2026, APSE comunicó formalmente al Ministerio de Educación Pública la realización del movimiento de huelga previsto para el 11 de noviembre.

La Administración conoció anticipadamente la convocatoria, su fecha y sus motivos. Y con dicha comunicación se permitió al Ministerio de Educación Pública adoptar las actuaciones que considerara pertinentes frente al movimiento. De hecho, el Ministerio utilizó la información recibida para solicitar posteriormente la intervención de la Procuraduría General de la República en el procedimiento de fijación del plan de servicios básicos.

De tal manera, que la omisión de remitir copia del Aviso de Huelga al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, no se pretende desconocer. Sin embargo, corresponde examinar la naturaleza y el alcance jurídico de dicha omisión conforme a la finalidad de la disposición.

El Ministerio de Educación Pública recibió oportunamente el aviso. Por consiguiente, no existió una ausencia absoluta de comunicación ni una situación de desconocimiento de la convocatoria por parte de la Administración.

La sentencia debía analizar si la omisión de remitir copia al Ministerio de Trabajo, considerada en las circunstancias concretas, justificaba la consecuencia de ilegalidad de la totalidad del movimiento.

APSE solicita que este extremo sea interpretado conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y protección efectiva del derecho fundamental de huelga.

PRETENSIÓN DE ESTE RECURSO

Con fundamento en los motivos expuestos, comparezco a interponer este recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia, N.º 2026002574, de las trece horas con veintiséis minutos del veinte de noviembre de dos mil veintiséis, cuyo recurso solicito remitir al Tribunal de Alzada y en sentencia resolver lo siguiente:

1.- Declarar con lugar el recurso de apelación interpuesto por la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE).

2.- Revocar la sentencia recurrida en cuanto declara ilegal el movimiento de huelga convocado por APSE y otras organizaciones sindicales, realizado el 11 de noviembre de 2026.

3.- Subsidiariamente, si el Tribunal de alzada estima que existen deficiencias sustanciales de fundamentación o valoración probatoria que impiden resolver adecuadamente el fondo del asunto, disponer la nulidad de la sentencia en los extremos afectados y ordenar la emisión de una nueva resolución debidamente fundamentada.

¡Justicia es lo que solicitamos!

NOTIFICACIONES: Las atenderemos en el medio electrónico señalado y acreditado en el expediente.

San José, 24 de noviembre de 2026.

DENNIS JAVIER SOLÍS CRUZ

AUTENTICA:
Msc. Ileana Vega Montero

Central Telefónica 2547-7800 | Presidencia: 2547 - 7801 |
E-mail: presidencia@apse.cr | Sitio web: www.apse.cr