

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

**COMISIÓN ESPECIAL DICTAMINADORA PARA ESTUDIAR EL DERECHO A
HUELGA, BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA Y GARANTIZAR ESTE
DERECHO A LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS, EXPEDIENTE N°
21193**

***“LEY PARA BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA SOBRE LA HUELGA
Y SUS PROCEDIMIENTOS”***
EXPEDIENTE N° 21.049

**DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA
13 DE AGOSTO DE 2019**

**SEGUNDA LEGISLATURA
Del 1° de mayo 2019 al 30 de abril 2020**

**LEY PARA BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA SOBRE LA HUELGA Y SUS
PROCEDIMIENTOS, EXPEDIENTE N° 21.049**

El suscrito diputado integrante de la COMISIÓN ESPECIAL DICTAMINADORA PARA ESTUDIAR EL DERECHO A HUELGA, BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA Y GARANTIZAR ESTE DERECHO A LOS TRABAJADORES Y TRABAJADORAS, EXPEDIENTE N.º 21.193, de conformidad con lo dispuesto en inciso d) del punto II del procedimiento 208 bis aprobado el 17 de diciembre de 2018, rindo DICTAMEN NEGATIVO DE MINORÍA al proyecto de ley “**LEY PARA BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA SOBRE LA HUELGA Y SUS PROCEDIMIENTOS**” **EXPEDIENTE N° 21.049**, iniciativa del diputado Carlos Ricardo Benavides Jiménez y otros publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°231, Alcance N° 209 el 12 de diciembre de 2018.

Esta iniciativa plantea reformar y adicionar varios artículos del Código de Trabajo, Ley N° 2 de 27 de agosto de 1943 y sus reformas.

Para su tramitación se aprobó moción de orden para aplicar el procedimiento especial vía artículo 208 bis, por el Plenario Legislativo el 17 de diciembre de 2018.

Durante su tramitación en Comisión se aprobó consultar a múltiples instituciones públicas, privadas y organizaciones sindicales. Asimismo, se recibió en audiencia a algunas de ellas.

El día 9 de agosto de 2019 se venció el último plazo acordado por el Pleno Legislativo para que la Comisión Especial creada para conocer esta iniciativa concluyera la primera etapa del procedimiento de vía rápida aprobada, aunque

queda mucho por discutir en torno al tema que nos ocupa, así que llegada la fecha límite de votación para que la Comisión dictaminara una mayoría acordó recomendar al Plenario su aprobación mientras que quien suscribe recomienda su rechazo, pues consta en actas que aún quedan temas que revisar, que discutir y analizar detenidamente, puesto que requieren una mayor ponderación, la cual debió darse en el marco de un debate reposado y amplio que garantizara una verdadera discusión y el cumplimiento de los principios de publicidad, enmienda y participación democrática.

En el marco del procedimiento 208 bis, conocido como de vía rápida acordado para la tramitación de este proyecto de ley que fijó como fecha límite para la discusión el día 9 de agosto de 2019, no tiene mayor sentido presentar mociones de fondo que luego de esa fecha ni siquiera podrán ser discutidas, puesto que, una vez llegado al vencimiento del plazo, si hubiere pendientes éstas serán puestas a votación sin permitir el debate, sin discusión alguna. Por eso, en nuestro criterio en un trámite de vía rápida como este no tiene sentido presentar mociones si no hay posibilidad de discutir y explicar qué es lo que se busca con su contenido, pese a que una iniciativa como la que nos ocupa requiere mucho más análisis y discusión, como explicaré en el desarrollo del presente informe.

Aspectos de procedimiento

El proyecto de ley, iniciativa de varios diputados y diputadas integrantes de distintas fracciones legislativas, fue presentado el 25 de octubre de 2018 y se publicó, por primera vez, en el Alcance 209 de La Gaceta N° 213 del 12 de diciembre de 2018.

El 17 de diciembre del 2018 el Plenario Legislativo acuerda aplicar un procedimiento especial, conocido como de vía rápida, de conformidad con el artículo 208 bis del anterior Reglamento de Asamblea Legislativa, para el trámite de el proyecto de ley que nos ocupa, expediente número 21.049, para lo que crea

la Comisión Especial para estudiar el derecho a huelga, brindar seguridad jurídica y garantizar este derecho a los trabajadores y trabajadoras, otorgándole un plazo de cuatro meses calendario, contado a partir del día siguiente a la firmeza de la aprobación de dicha moción (inciso b) apartado II Disposiciones Generales) para rendir Informe correspondiente.

La Comisión Especial creada para la tramitación de esta iniciativa corresponde al Expediente N° 21.193, el proyecto de ley ingresa al orden de la misma el día el 7 de enero de 2019.

El plazo para que la Comisión dictaminara el proyecto fue prorrogado en tres ocasiones por el Plenario Legislativo, a saber:

- En sesión del 17 de junio de 2019 para que se extendiera el plazo hasta el 3 de julio de 2019.
- En sesión del 2 de julio del 2019 hasta el 29 de julio de 2019; y
- En sesión del 29 de julio hasta el 9 de agosto de 2019.

La Comisión Especial llevó a cabo veintiuna sesiones, siete de manera extraordinaria y catorce de manera ordinaria, durante los ocho meses de plazo, culminando el 12 de agosto de 2019. Durante el trámite se aprobó consultar a diversas organizaciones e instituciones, se recibieron múltiples audiencias, se aprobó, en Sesión Extraordinaria N° 17 celebrada el 22 de mayo de 2019, un texto sustitutivo, el mismo fue consultado nuevamente a diversas organizaciones e instituciones y se acordó su publicación; finalmente el 19 de agosto de 2019 en Sesión Ordinaria N° 20, luego de conocer y aprobarse diversas mociones y cambios sustanciales, el proyecto de ley fue dictaminado afirmativamente por mayoría, finalmente, en Sesión N° 21 del 12 de agosto de 2019, se acordó publicar el texto actualizado.

En relación con el Procedimiento Especial vía artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa vigente al momento de su aprobación.

Como hemos indicado el Plenario Legislativo acordó en Sesión del 12 de diciembre de 2018 aplicar un procedimiento de vía rápida al expediente 21.049 de conformidad con lo dispuesto en el artículo 208 bis del Reglamento vigente en ese entonces, el cual expresamente dispone:

*“Artículo 208 bis. Procedimientos Especiales Mediante moción de orden, aprobada por dos tercios de sus votos, **la Asamblea Legislativa podrá establecer procedimientos especiales para tramitar** las reformas a su Reglamento y **proyectos de ley cuya aprobación requiera mayoría absoluta**, exceptuando la aprobación de contratos administrativos, los relacionados a la venta de activos del Estado o apertura de sus monopolios y los tratados y convenios internacionales sin importar la votación requerida para su aprobación. Todo procedimiento especial deberá respetar el principio democrático, y salvaguardar el derecho de enmienda. (Adicionado mediante Acuerdo N° 6231 del 8 de marzo de 2005)” (La negrita no corresponde al original)*

Expresamente indica el artículo 208 bis que no es posible aplicar este procedimiento a iniciativas que requieran mayoría calificada, en criterio de quien suscribe el procedimiento de vía rápida contemplado en esa norma no era posible aplicarlo al proyecto de ley 21049, por cuanto contiene disposiciones que afectan el funcionamiento y competencia del Poder Judicial, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Política requiere ser consultado obligatoriamente a ese poder de la República resultando que si éste se opone, requerirá para su aprobación mayoría calificada de dos tercios del total de miembros de la Asamblea. En ese sentido se pronunció el Departamento de Servicios Técnicos en su Informe:

“4.3.- Tramitación mediante procedimiento especial vía 208 bis

Este proyecto se está tramitando mediante un procedimiento especial al amparo de lo que dispone el Reglamento en el artículo 208 bis, el cual literalmente dispone que es válido para proyectos de ley cuya aprobación requiera mayoría absoluta.

Según esta disposición y lo anteriormente comentado respecto al texto del artículo 167 constitucional, no sería posible tramitar por esta vía ningún contenido respecto al cual la Corte Suprema de Justicia se haya opuesto, o dicho de otro modo, no es posible mediante la tramitación especial aprobar contenidos separándose del criterio de la Corte.” (AL-DEST-IJU-054-2019)

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia, al ser consultada sobre el texto base del expediente 21049, mediante Oficio SP-16-19 de 30 de enero de 2019, consideró que el proyecto de ley afectaba su organización y funcionamiento:

“En respuesta a la solicitud de informe SI-2-2019, relacionado con el proyecto de Ley denominado “Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos”, expediente legislativo no. 21.049, se expone lo siguiente:

El mencionado proyecto de ley es sometido por la Asamblea Legislativa a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia, para cumplir con la exigencia que prevé el artículo 167 de la Constitución Política, según el cual, de previo a la discusión y aprobación de proyectos de ley que se refieran a la organización o al funcionamiento del Poder Judicial debe realizarse la respectiva consulta a la citada Corte.

Ámbitos de afectación: La propuesta de reforma de ley, respecto de los artículos 431 inciso 7), 668, 375 bis y 661 bis, sí

inciden en diferentes ámbitos de la organización y el funcionamiento de este Poder de la República, en los términos que se dirá.

I.-) Artículo 345-

Los estatutos de un sindicato expresarán lo siguiente:

...

b) Su domicilio y un medio electrónico para atender notificaciones. Dicha dirección electrónica debe estar debidamente registrada y actualizada ante el Poder Judicial y el Ministerio de Trabajo, para recibir notificaciones de cualquier naturaleza.

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

La reforma sugerida al artículo 345, inciso b), del Código de Trabajo, exige que en los estatutos de las organizaciones sindicales se incluya un medio electrónico destinado a atender notificaciones. Este medio servirá para que se efectúe la notificación de la resolución inicial, así como cualquier otra resolución, incluida la que declare la legalidad o ilegalidad de un determinado movimiento huelguístico, según reforma planteada a los numerales 385 y 663 ídem. En caso de una coalición temporal de trabajadores, dicha notificación deberá efectuarse por medio de una publicación en un medio de circulación nacional -impreso o electrónico- con lo cual, debería advertirse quien asume los costos de tal publicación. Según el texto sugerido para el canon 345 citado, ese medio electrónico debe estar debidamente registrado y actualizado tanto en el Poder Judicial como en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esa exigencia demanda que se adopten las medidas de administración necesarias para

la creación y adecuado manejo de ese registro. También resultaría pertinente que se contemple la regulación de un espacio temporal (vacatio legis), para que los sindicatos ya registrados, actualicen la información, toda vez que la aplicación de la sanción referida en caso de incumplimiento (sin estar advertidos de la obligación de actualizar esa información), podría causar indefensión.

II.-) Artículo 385- *Firme la declaratoria de ilegalidad de la huelga, la parte empleadora podrá ponerle fin, sin responsabilidad patronal, a los contratos de trabajo de los huelguistas, si estos no se reintegraran al trabajo veinticuatro horas después de la firmeza de la resolución.*

La notificación de la resolución de ilegalidad se hará por el medio electrónico registrado ante el Poder Judicial. En el caso de la coaliciones temporales de trabajadores, mediante una publicación en uno de los medios -tanto impresos como electrónicos- de circulación nacional.

No obstante lo anterior, en los nuevos contratos que celebre el patrono no podrán estipularse condiciones inferiores a las que, en cada caso, regían antes de declararse la huelga ilegal.

En cuanto a esa norma, se prevé la obligación de notificar la resolución de ilegalidad por el medio electrónico registrado ante el Poder Judicial, pero tal obligación debería ser sin perjuicio de hacerlo, en el medio señalado en el proceso, una vez que los interesados se apersonaron al mismo. También, como se indicó en el artículo anterior, por la naturaleza del proceso que se conoce, debería contemplarse quién asume los costos de la publicación en el medio (promoviente o el Poder Judicial).

III.-) Artículo 431-

...

7) *La calificación de la huelga corresponderá al juzgado del lugar donde se desarrollan los hechos. Si tuvieran lugar en distintas circunscripciones, el conocimiento corresponderá a cualquiera de los juzgados de esos territorios, a elección del solicitante. Si se pidiera la calificación en juzgados distintos, las solicitudes se acumularán de oficio o a solicitud de parte, a la que se tramite en el despacho que primero tuvo conocimiento.*

La calificación de la huelga que afecte servicios públicos prestados en más de dos provincias o a nivel nacional, le corresponderá tramitarla al Juzgado de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José.

En los casos de huelga en servicios públicos, cuando el juzgado respectivo se encuentre en paro o suspensión de servicios por las razones que fueren, será competente el Tribunal de Apelaciones de dicho circuito y en su defecto la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

La modificación planteada al artículo 431, inciso 7), del Código de Trabajo conlleva una variación de las competencias territoriales y funcionales de los órganos jurisdiccionales. El proyecto adiciona dos párrafos al inciso citado, conforme a los cuales, la calificación de la huelga que afecte la prestación de servicios públicos brindados en más de dos provincias, o a nivel nacional, quedará a cargo del Juzgado de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José. Para el caso de que este órgano jurisdiccional no estuviere prestando sus servicios, por cualquier causa, se establece que la competencia corresponderá al Tribunal de Apelaciones de ese mismo Circuito Judicial y, en su defecto, a la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Se atribuye prácticamente una

competencia exclusiva al Juzgado de Trabajo de San José en el supuesto de un movimiento de huelga en cualquier servicio público que afecte dos o más provincias, eliminando la competencia del juzgado del lugar donde acontecen los hechos. Tal circunstancia afecta la organización del Poder Judicial y puede hacer más engorroso el procedimiento de constatación de los requisitos de legalidad de la huelga, al tener la persona juzgadora que trasladarse a un asiento competencial diferente de donde radica su despacho. Además, sin atender la normal estructura y distribución de competencias de los órganos jurisdiccionales, se prevé la posibilidad de atribuir competencias de primera instancia al Tribunal de Apelaciones de ese Circuito Judicial y, en su defecto, a la Sala Segunda, lo que se advierte como inapropiado y contrario a lo regulado en los artículos 29, concordantes y 55 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

IV.-) Artículo 663.-

Se tendrá como contradictor en el proceso a la respectiva organización sindical o la coalición de trabajadores nombrada al efecto y, en su caso, al empleador o los empleadores.

Las organizaciones sindicales serán notificadas por el medio electrónico registrado ante el Poder Judicial. En el caso de la coaliciones temporales de trabajadores, mediante una publicación en uno de los medios -tanto impresos como electrónicos- de circulación nacional. A los empleadores se les notificará conforme lo estipula la ley vigente que regule las notificaciones judiciales al momento de la formulación de la gestión.

A todos se les advertirá de su derecho de apersonarse dentro del día hábil siguiente a la notificación, alegando lo que sea de su interés, ofrecer la prueba pertinente y presenciar y participar en la recepción de las

pruebas ofrecidas, y se les prevendrá señalar un medio electrónico para las notificaciones, con la implicaciones que su negativa u omisión para señalarlo pudiera tener.

El artículo 663 regula la notificación a las organizaciones sindicales, por el medio electrónico registrado en el Poder Judicial, sin embargo, podría considerarse una mejora, ya que con la reforma el 345 inciso b) también se prevé la posibilidad de hacerlo en el medio señalado ante el Ministerio de Trabajo. De ahí que en caso de no actualizarse el del Poder Judicial, debería permitirse efectuarla en el dispuesto ante el ente ministerial. Claro que lo anterior, siempre y cuando, no se hubiese señalado uno diferente con el apersonamiento al proceso.

V.-) Artículo 668-

Durante la tramitación del proceso no será admisible ninguna apelación. Únicamente la sentencia será recurrible ante el tribunal de apelaciones de trabajo de la respectiva circunscripción territorial, que deberá resolver en el plazo de cinco días.

En los casos de calificación de huelga en servicios públicos, el plazo para apelar será de cuarenta y ocho horas a partir de la notificación de la resolución, y el Tribunal de Apelaciones o la Sala Segunda, deberán emitir la resolución en un plazo no mayor a tres días naturales. Lo resuelto en definitiva no será revisable en ningún otro procedimiento. Es aplicable a este proceso lo dispuesto sobre la apelación reservada contra las resoluciones que denieguen nulidades o rechacen pruebas.

Lo fallado hace estado sobre la legalidad del movimiento o hechos discutidos en el proceso, según las causas o los motivos que sirvieron de base.

De toda sentencia de calificación se enviará copia a la Oficina de Estadísticas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

*El cambio sugerido al canon 668 ídem prevé una disminución del plazo para apelar la sentencia en los procesos de declaratoria de legalidad de huelga en servicios públicos. También disminuye de cinco días hábiles a tres naturales la decisión del órgano de alzada, haciendo referencia al Tribunal de Apelaciones o la Sala Segunda. Se reitera la atribución de competencias a la Sala de Casación, se entiende que en concordancia con la reforma planteada al artículo 431 ídem, lo que desconoce la estructura del Poder Judicial. Además, **se aparta de la regla general regulada en el canon 466, conforme la cual los plazos y términos para realizar las actuaciones judiciales se computan en días hábiles.***

VI.-) Artículo 375 bis-

La huelga en servicios esenciales es manifiestamente ilegal, por lo que no requiere del trámite de calificación previsto en este Código. En este caso, el patrono solicitará al Juzgado de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José emitir una orden dirigida a los trabajadores para que se reincorporen inmediatamente a sus labores. Con la solicitud se aportará la prueba correspondiente para acreditar la condición de servicio esencial.

La Procuraduría General de la República también estará legitimada para promover directamente la gestión en caso de huelga en servicios esenciales.

La orden judicial que ordene la reincorporación a labores en servicios esenciales, se emitirá sin conceder audiencia previa. La notificación de la misma se realizará a la representación de los trabajadores por el medio

electrónico registrado ante el Poder Judicial según lo dispuesto en el artículo 345 de este Código.

Si la solicitud fuera denegada por el Juzgado por considerar que no se trata de un servicio esencial, en la misma resolución, el Juez ordenará la tramitación del caso bajo el procedimiento de calificación de la huelga en servicios públicos en que está permitido.

Tanto la orden judicial como la denegatoria de la solicitud podrán ser objeto de apelación. La misma deberá formularse en el plazo máximo de dos días naturales y será admitida únicamente en el efecto devolutivo.

En cualquiera de los casos, la apelación deberá presentarse directamente ante el superior. Dicha autoridad convocará a las partes a una audiencia oral dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, a efecto de que las mismas expresen los agravios correspondientes, y emitirán la resolución definitiva, en forma oral, al finalizar la diligencia.

Cuando el juzgado respectivo se encuentre en paro o suspensión de servicios por las razones que fueren, será competente el Tribunal de Apelaciones de dicho circuito y en su defecto la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

La adición del numeral 375 bis al Código de Trabajo pretende regular un trámite de declaratoria de ilegalidad de la huelga en los “servicios esenciales”. Se atribuye competencia en grado al Tribunal o a la Sala de Casación. En consecuencia, se reiteran las observaciones hechas sobre el particular.

VII.-) Artículo 661 bis-

Declarada la legalidad de la huelga y transcurridos ocho días naturales a partir de la firmeza de dicha declaratoria sin que las partes hubiesen alcanzado una solución al conflicto, o al menos un acuerdo para deponerla mientras continúan las negociaciones, la parte patronal podrá solicitar al Juez la suspensión de la huelga cuando se compruebe que la misma está causando daños de difícil o imposible reparación a la ciudadanía.

Presentada la gestión, el juez concederá audiencia a la contraparte dentro del plazo máximo de cuarenta y ocho horas, plazo en el cual deberán presentar sus alegatos. Recibidos los alegatos de las partes el juez resolverá la solicitud en un plazo máximo de veinticuatro horas.

Contra el resultado cabrá recurso de apelación la cual se tramitará conforme a lo establecido en el artículo 668 de este Código.

Por medio de la introducción del artículo 661 bis, se pretende crear una nueva competencia a los órganos jurisdiccionales laborales y un trámite novedoso, correspondiente al de “suspensión de la huelga legal”, que reproduce los mismos vicios en cuanto a la apelación, en tanto le atribuye competencia a la Sala Segunda, en defecto del Tribunal, respecto de la suspensión de huelgas legales en servicios públicos.

*Como corolario, **el proyecto sometido a conocimiento de esta Corte, denominado Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos, tramitado bajo el expediente legislativo número 21.049, contiene algunas disposiciones que afectan la organización y el funcionamiento del Poder Judicial en los términos señalados***. (La negrita no es del original)

Si bien es cierto, luego durante su trámite en Comisión, el proyecto de ley sufrió varios cambios con el fin de no buscar la afectación a la organización y

competencias del Poder Judicial, lo cierto es que al momento de aprobarse la moción 208 bis, esas afectaciones se encontraban presentes y no procedía la aplicación del procedimiento especial, configurándose con ello un defecto esencial ab-initio (Véase Res. Nº 17412 – 2014). En nuestro criterio ese vicio esencial persiste aunque durante su trámite la Comisión haya intentado modificar las disposiciones que incluían afectaciones a las competencias judiciales, sin perjuicio a que consideramos que dichas afectaciones aún persisten en el texto dictaminado.

Sobre el fondo

En relación con el texto del proyecto de ley que nos ocupa incluidas las modificaciones realizadas durante su trámite en Comisión me opongo por las razones que de seguido explico.

Este es un proyecto de ley que nace a partir de una coyuntura, nace a partir del grave conflicto que vivió nuestro país en torno al proyecto de ley del Plan Fiscal, hoy Ley N.º 9635, lo que es una muy mala señal, la de legislar a partir de coyunturas, de situaciones particulares, de conflictos particulares, tratando de generalizar casos excepcionales a la práctica cotidiana ya es de por sí una mala idea, o al menos las leyes que así se aprueban usualmente terminan demostrando grandes carencias en el tiempo, en ese sentido el Considerando III del procedimiento especial vía artículo 208 bis aprobado para la tramitación de este expediente lo indica claramente, veamos:

“II- Las propuestas de reforma que se plantean a través de varias iniciativas planteadas, surgen alrededor de los recientes movimientos huelguísticos y con vista en las groseras afectaciones que la paralización de servicios esenciales le han ocasionado a la vida, a la salud, a la seguridad de la población, y en todo caso a la tranquilidad del país en general reformas que no fueron debidamente incorporadas en

el texto que dio lugar a la Ley N° 9343 y por ende no fueron suficientemente regulados. De ahí que resulta necesario avanza en las reformas pertinentes que precisen las disposiciones que constan en el Código de Trabajo vigente, así como a las normas procesales atinentes, motivo fundamental de las propuestas de dichas reformas legales. El propósito es realizar los ajustes que requiere la legislación sustancial y procesal para la calificación de huelgas en otros servicios públicos, especialmente en materia de servicios esenciales, de modo tal que no exista una dilación innecesaria en los procedimientos y la aplicación de los plazos". (la negrita no corresponde al original)

En este caso, además, es una ley que nace producto de una situación de máxima crispación social, una situación límite que vivimos en este país, donde evidentemente en ese plan fiscal se aprobaron normas que afectaron y afectan los derechos laborales de los trabajadores del sector público. Es algo que probablemente ninguna de las dos partes quiso reconocer, ni los trabajadores que se manifestaban contra el plan fiscal; pero tampoco los proponentes del proyecto de ley quisieron reconocer que estaban aprobando una ley que estaba afectando seriamente los derechos salariales y laborales de esos trabajadores, por lo que, obviamente, era legítimo que los trabajadores quisieran ir a huelga, denunciando o cuestionando una ley que les afectaba.

Por las razones que todos conocemos, ese conflicto se extendió en el tiempo y provocó altos niveles de crispación social que hoy siguen latentes, porque no hemos resuelto con justicia y con equidad las causas que llevaron a ese conflicto.

Se aprobó un plan fiscal que sirve para dar un alivio momentáneo a las finanzas públicas y que implica un golpe fuerte a los derechos salariales de los trabajadores del sector público; pero no se han hecho otras reformas que podrían darle más justicia al ajuste que se llevó a cabo con la Ley N.º 9635. Seguimos esperando reformas más profundas para combatir el fraude y la evasión fiscal, seguimos

esperando una agenda de reformas en materia de justicia tributaria, como las reformas en materia de renta, para que también los sectores de mayores ingresos de la sociedad tengan que aportar a la solución del problema fiscal y no sea únicamente un ajuste para castigar a los trabajadores.

Seguimos esperando reformas más duras en materia de pensiones de lujo y en materia donde no se pretenda cargar el ajuste fiscal únicamente sobre los hombros de los y las trabajadoras del sector público, y existe en el aire una percepción de injusticia entorno a la forma en que se ha buscado resolver el problema fiscal en Costa Rica.

Ese conflicto que sigue latente en nuestro país llevo a la presentación de este proyecto de ley al calor del momento, producto del enojo que algunos diputados y diputadas sentían y sienten contra las organizaciones que se manifestaban contra el plan fiscal y producto, hay que decirlo, de un gran odio y prejuicios antisindicales que persisten en amplios sectores de nuestra sociedad, y en un sector muy importante de la clase política tradicional de nuestro país.

Es un proyecto que nace de la coyuntura, que nace de la crispación provocada de un conflicto particular, y que nace del odio antisindical, del odio contra las y los trabajadores que se organizan y reclaman sus derechos, del odio contra los y las trabajadoras que se movilizan y que se manifiestan, y de una campaña sostenida que hemos vivido en Costa Rica desde décadas, que sataniza la organización de la clase trabajadora.

También hay que decir que este proyecto es un proyecto que se presenta de forma prematura, porque pretende reformar normas que apenas empezaron a aplicarse, normas legales que entraron en vigencia con la aprobación de la Reforma Procesal Laboral en el año dos mil dieciséis, y que no han terminado de ser aplicadas e interpretadas, porque ciertamente a esa ley que entró en vigencia en el año dos mil diecisiete, a esa ley le tocó ser inaugurada en un conflicto

excepcional, como el conflicto del plan fiscal; pero es una ley que ni siquiera ha terminado de interpretarse.

Actualmente existen recursos de casación en interés del ordenamiento jurídico presentados por la Procuraduría, por ejemplo, que buscan que la Sala Segunda haga una interpretación sobre criterios que han tenido los jueces divergentes entorno a cómo debe interpretarse la ley en materia de huelgas. Estamos hablando de la parte que tiene que ver con las huelgas; a el día de hoy ni siquiera existen interpretaciones concluyentes de nuestra jurisprudencia sobre cómo debe interpretarse la ley.

Este proyecto de ley nace a partir de la preocupación coyuntural por algunas resoluciones de juzgados de primera instancia o de tribunales de segunda instancia, que no gustaron a algunos actores políticos, pero son resoluciones que ni siquiera son definitivas y que en muchos casos tienen criterios contradictorios.

Entonces, también estoy convencido que es un proyecto de ley prematuro, porque busca reformar una legislación que ni siquiera ha terminado de asentarse bien en los operadores jurídicos.

Por supuesto que dentro de esa confusión y mezcla de intereses y aspiraciones, también surgen en la discusión, y lo he reconocido aquí reiteradamente, reclamos legítimos, reclamos legítimos sobre cosas que están mal en la legislación o que pueden ser perfectibles y mejorables.

Entonces, en la discusión de este proyecto de ley se junta todo eso, se junta una coyuntura particular, una ley hecha al calor del momento, con la pretensión de castigar y darle una lección a los sindicatos que se manifestaron contra el plan fiscal el año pasado, un profundo odio antisindical, un apresuramiento por legislar al calor de la coyuntura y también manifestaciones legítimas de cosas que se podrían mejorar en nuestra legislación laboral.

Es indudable que con este proyecto de ley y aún con el texto modificado por medio de un sustitutivo y con las mociones aprobadas en las sesiones 19 y 20 de la Comisión, aprobado por una mayoría de los miembros de la Comisión, lo que tenemos es una iniciativa con la pretensión de restringir y limitar el ejercicio del derecho constitucional y humano a la huelga.

Coincido en que se puede mejorar la legislación para brindar seguridad jurídica, y esa es la parte que me parece rescatable de este proyecto de ley. Los artículos que buscan dar seguridad jurídica, precisar términos, definir plazos claros para que los procedimientos de calificación de huelga sean céleres, sean expeditos, sean oportunos.

En criterio de quien suscribe hay cuestiones procesales que se pueden mejorar pero también hay una deuda pendiente que tiene que ver, en parte, por la falta de capacitación, de los jueces. Los jueces no han sabido aplicar adecuadamente la legislación, tiene que ver en parte por la negligencia de los operadores jurídicos, tiene que ver en parte, también, por deficiencias de la legislación. Entonces, la parte que permite corregir las deficiencias de la legislación me parece válida, necesaria; pero se mezcla este proyecto de ley con otras pretensiones, o si no son pretensiones, con otras normas que llevan al resultado de restringir de forma excesiva, desproporcionada el ejercicio de un derecho fundamental. Esa es la principal objeción que le tenemos a este proyecto de ley.

Hay una pretensión legítima de aclarar normas, de precisar normas en el tema de los salarios, en el tema de los plazos, procedimientos que duran mucho o casos donde se pueda haber dado abuso del derecho. Pero esa es una cosa y otra es una ley que en varios artículos se vuelve excesiva y desproporcionada, castigando el ejercicio del derecho de huelga y castigando a las organizaciones que ejercen este derecho.

No es fácil legislar sobre la huelga en los servicios públicos, porque implica una contradicción, un conflicto entre derechos, el derecho que tienen los trabajadores a manifestarse y el derecho que tiene el resto de la ciudadanía a disfrutar de la prestación oportuna de los servicios públicos. La legislación debe buscar armonizar ambos derechos, que ambos derechos puedan coexistir sin que uno se imponga sobre el otro, dejando vaciado de contenido ese otro derecho, porque todos los derechos que hemos mencionado tienen raigambre en nuestra Constitución Política.

Ahora bien, de esa pretensión maximalista y revanchista con la que nace este proyecto de ley, la realidad ha forzado a que algunas cosas se maticen o se corrijan, como pasa con todo proyecto de ley, nace una pretensión máxima y la realidad va llevando a que tengan que ir ponderándose algunas cosas de esa pretensión.

En este caso, no estamos ante una excepción, sé bien que el señor Presidente de esta Comisión, ha abierto un proceso de negociación con algunas organizaciones sindicales del sector público y en el marco de esa negociación se han corregido algunas cosas de ese proyecto. Espero por el bien del país que esa negociación siga y que lleve a aclarar y a corregir aspectos de este proyecto de ley desproporcionados, que estoy convencido de que son inconstitucionales y que todavía no se han corregido, como la pretensión de prohibir las huelgas en los servicios públicos, la pretensión de ilegalizar las organizaciones sindicales, porque participen sus dirigentes en manifestaciones o bloqueos.

La pretensión de ponerle plazo a cualquier huelga, aunque sea declarada legal y aunque no estamos ante un caso de servicios públicos esenciales o de importancia trascendental, y normas en el procedimiento que claramente lesionan el debido proceso. Espero que esa negociación continúe y el proyecto de ley se mejore durante lo que resta de trámite.

La principal preocupación de quien suscribe en relación con este proyecto de ley, consiste en eliminar aquellas normas abiertamente inconstitucionales y violatorias de derechos fundamentales, pero sobre todo, que la pretensión de regular las huelgas en el sector público, no se usen como mampara o como excusa para violentar los derechos colectivos de los trabajadores del sector privado, sobre todo, de los trabajadores que tienen conflictos jurídicos colectivos o conflictos colectivos de trabajo, en actividades que no son servicios públicos, que no son servicios esenciales ni de importancia trascendental, que no son servicios públicos.

A lo largo de la discusión de este proyecto de ley, hemos visto cómo se han ido introduciendo reformas que afectan los derechos de los trabajadores en relación con los conflictos colectivos de trabajo, que no forman parte de la prestación de servicios públicos. Que son los trabajadores que sufren mayor explotación y una mayor afectación de sus derechos laborales en nuestro país. A los cuales históricamente se les ha negado el derecho de organización y de manifestación y también el derecho de huelga.

Me parece que cualquier retroceso en perjuicio de esos trabajadores, además de ser una injusticia, porque no tienen nada que ver con el conflicto que originó este proyecto de ley, es un retroceso inaceptable, incluso, es una acción excesiva en el uso del derecho de enmienda, porque aquí estamos en la discusión de un proyecto de ley que se tramita mediante un procedimiento de vía rápida para un objetivo fundamental, regular el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos.

El que se hayan introducido normas que afecten los derechos de los trabajadores, del sector privado, que no tienen nada que ver con los servicios públicos, además de ser una injusticia y algo inaceptable, probablemente violentan el principio de conexidad, porque no tiene nada que ver con el objetivo original de este proyecto de ley.

El proyecto de ley dictaminado afirmativamente por una mayoría contiene disposiciones que injustamente perjudican a los trabajadores de actividades que no son servicios públicos y, eso es lo que está pasando cuando se tramita por una vía rápida y acelerada este tipo de iniciativas, que se introducen normas sin un debate reposado, como en este caso que modifican el ejercicio del derecho de huelga sin precisar las diferencias entre lo público y lo privado y entre los servicios esenciales y los demás servicios, se pueden producir graves injusticias.

El problema fundamental con el texto dictaminado por la mayoría es que los trabajadores, por ejemplo, de las plantaciones agrícolas, están saliendo perjudicados con este proyecto de ley, en varios artículos, donde se les restringen los derechos a pesar de que no tienen nada que ver con los servicios públicos, no forman parte de esa negociación, porque esa negociación que han entablado algunos sindicatos del sector público, con algunos diputados de esta Comisión, no han incluido ni siquiera a los sindicatos que representan a los trabajadores del sector privado. No están incluidos ni siquiera en la negociación, ni siquiera se les ha preguntado su parecer, ni siquiera han venido a esta Comisión, porque se suponía que era un proyecto de ley para regular la huelga en los servicios públicos. En ese sentido consta en los considerandos I, II y VII de la moción 208 bis aprobada:

*“I- **La continuidad en la prestación de los servicios públicos** es un principio fundamental de la Administración Pública y un derecho del ciudadano. Por ello, el Estado costarricense está obligado a garantizar esa continuidad, especialmente en aquellos servicios esenciales para la población, puesto que de ellos dependen la vida, la salud, la seguridad de las personas, tales como: servicios hospitalarios, suministro de electricidad, agua y combustibles, fuerzas de policía, controladores aéreos y marítimos,*

comedores escolares y servicios para a atención de emergencias, entre otros.

*II- Además, **cuando se trata de servicios públicos en los que está permitida la huelga, nuestra legislación actual tiene serias deficiencias en cuanto al procedimiento para a declaratoria de legalidad o ilegalidad.** Esta situación genera dudas, vacíos, interpretaciones, especialmente en cuanto a los plazos, que provocan enorme incertidumbre entre a población afectada y hasta en los propios servidores públicos que se unen a la huelga.*

(...)

*VII Los firmantes entendemos claramente que el procedimiento legislativo expedito de un proyecto de ley, vía artículo 208 bis, está diseñado para la atención de un solo expediente legislativo; pero identificamos en la corriente legislativa varias iniciativas de Ley que buscan ajustar la normativa en esta materia, entre ellas los expedientes números 21 .049 21 097, 21.156 y 21 190, lo que demuestra un importante **acuerdo legislativo de debatir y decidir ajustes que armonicen la normativa, con la convivencia social y la prestación de los servicios públicos esenciales (...)**” (la negrita no corresponde al original)*

Los sindicatos de plantaciones agrícolas sufren un panorama laboral totalmente diferente al del sector público, los del sector privado no gozan de estabilidad laboral, y sufren persecución, todavía hoy se despide a sus afiliados por afiliarse al sindicato, todavía hoy sufren violaciones graves a sus derechos, exposición a químicos tóxicos, pago de salarios por debajo del salario mínimo. Esos trabajadores se están viendo afectados con algunas normas de este proyecto de ley, sin haber sido siquiera convocados a esta Comisión y sin haber participado de esas negociaciones que están entablando los sindicatos del sector público.

En general en el mundo laboral de Costa Rica, tenemos grandes injusticias, es cierto que en ámbitos del sector público, se dan condiciones laborales desiguales, es cierto que en ámbitos del sector público hay situaciones que no se pueden justificar y defender. Esas situaciones deben irse corrigiendo, pero deben corregirse con justicia y equidad. No se puede generalizar. Cuando aquí escucho discursos que satanizan a los sindicatos, se comenten muchas injusticias, porque también hay trabajadores del sector público, conscientes y que más bien son quienes han permitido frenar casos de corrupción. También hay sindicatos del sector público y del sector privado que están conscientes de las pensiones de lujo, que propugnan porque se hagan las modificaciones que deben hacerse en nuestra institucionalidad.

Sin embargo, las manifestaciones muchas veces son contra los sindicatos como forma de organización o contra las y los trabajadores del sector público, generalizando a todos, como si todos tuvieran salarios de privilegio, gollerías abusivas, cuando la mayoría de las personas trabajadoras del sector público si acaso a lo que aspiran es a un salario digno y algunos no lo tienen. La mayoría de la planilla del Estado son educadores y policías, que reúnen a la inmensa mayoría de la planilla del Estado.

Educadores y policías y ellos no ganan salarios de privilegio, aunque muchas veces son afectados directos, por decisiones que se toman en la Asamblea Legislativa. No podemos seguir generalizando situaciones irregulares que se han dado en algunas instituciones, que muchas veces se han dado con la complicidad de los partidos que hoy señalan con el dedo, que son partidos hipócritas, porque señalan con el dedo a los trabajadores públicos que han logrado, por ejemplo, negociar una mejor condición salarial y no dicen que ellos facilitaron negociaciones sin tener estudios para ver que los presupuestos del Estado podían cubrir esas negociaciones.

Satanizan al trabajador que gana un mejor salario, pero no dicen que en nuestro país hay grandes injusticias en el sector privado. Esa es una paradoja que vivimos hoy en Costa Rica, se sataniza a la organización sindical, extendiendo a todos los sindicatos y a todos los trabajadores sindicalizados, abusos que se han dado en casos particulares, donde la clase política ha tenido una gran responsabilidad y no se reconoce que en nuestro país hay una inmensa masa de trabajadores que ni siquiera se les permite organizarse y defender sus derechos, que sufren gravísimas violaciones a sus derechos laborales y claro, a los que practican esas violaciones les sirve satanizar a los sindicatos como forma de organización, para que esos trabajadores nunca se puedan organizar y nunca se puedan ejercer los derechos colectivos.

Creo que la huelga en los servicios públicos debe regularse y hay actividades donde se puede afectar la salud, la seguridad y la vida de las personas en las que la huelga no debe estar permitida o debe de estar estrictamente regulada. Debe dársele otras salidas a los trabajadores que tienen conflicto laboral, pero no podemos utilizar un proyecto de ley que se basa en ese tema, en la huelga en los servicios públicos y el impacto que genera, el descontento que genera, para introducir reformas a la legislación laboral, que perjudican a otros colectivos de trabajadores, como es el caso de la reforma al inciso c) del artículo 377 del Código de Trabajo que establece, entre los requisitos para declarar una huelga legal, del “aviso de huelga” con las características y en el plazo ahí establecidos; pero sin distinguir que la disposición del artículo 377 rige para todos los procesos de huelga, ya sea en empresas públicas o privadas, independientemente si son servicios esenciales o no son servicios esenciales, ese inciso rige tanto para las plantaciones agrícolas, para las fincas piñeras, como para las huelgas en servicios públicos.

★★

De seguido me referiré brevemente a algunas de las disposiciones que se pretenden reformar o adicionar al Código de Trabajo, que en mi criterio violentan

groseramente el Estado Social de Derecho y Democrático que nos rige, sin perjuicio de otras observaciones.

En relación con la modificación del artículo 349 es nuestro criterio que implica un trato desigual respecto a una parte de la relación laboral, las organizaciones de trabajadores imponiéndoles la obligación de enviar, anualmente, al Ministerio de Trabajo un medio electrónico donde recibir notificaciones, esto constituye un discriminatorio, y desproporcionado, ya que no hay un motivo razonable y justificado para ello. Es inaceptable que se imponga esta obligación a las organizaciones sindicales mientras que la otra parte del proceso puede seguir siendo notificada a través de los medios tradicionales.

Respecto a la modificación y adiciones propuestas al artículo 376 del Código de Trabajo, mediante moción de fondo presentada, conocida y aprobada el día 8 de agosto de 2019, durante la antepenúltima sesión de la Comisión, se modificó toda la lista sobre los servicios en los cuales se prohíbe o se pretende prohibir el derecho de huelga, por considerarse servicios esenciales. Si bien, hay algunos que son indiscutibles de acuerdo con la doctrina de la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto a servicios que afectan la vida, la seguridad y la salud de las personas, como todo lo que tiene que ver con atención, servicios de hospitalización, atención de emergencias, servicios de seguridad de policía, controladores aéreos, bomberos, servicios necesarios para garantizar el suministro de agua; se incluyen otros que generan dudas porque claramente los criterios del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo no los califican así, como por ejemplo la importación o transporte de combustibles.

La propuesta introducida mediante la adición del 376 bis al Código de trabajo, se presta a confusión al establecer que “el servicio público esencial podrá ser prestado por instituciones, entes o personas públicas o privadas”, ya que según

la lista incluida en el artículo 376, hay servicios o actividades que no pueden salir del ámbito del Estado, que constituyen potestades de imperio del Estado, de manera que no pueden ser prestadas por cualquiera, por ejemplo, los servicios pública, que no lo puede prestar un privado, no se pueden delegar; del mismo modo ocurre con el servicio que prestan los controladores aéreos; y el control migratorio. Por lo anterior, es nuestro criterio que no es el Código de Trabajo el espacio para decir si la prestación de los servicios debe ser por parte de entes públicos o privados

En relación con la adición del artículo 376 quater que establece la prestación de servicios mínimos en tratándose de la huelga en servicios de importancia trascendental, si bien dispone que cuando no haya acuerdo entre las partes, sobre la prestación de ese servicio mínimo, resolverá el juez, de seguido (párrafo 5) indica que “el patrono determinará los trabajadores que deberán cumplir con las labores respectivas”, dejando a decisión de éste quiénes podrán ir a huelga y quiénes no, violentando con ello la negociación, pues con solo que el patrono diga, las labores mínimas las deben cumplir todos los que forman parte del sindicato, ya no hay huelga. Evidentemente no puede ser, si hay negociación lo que se debe garantizar es la prestación del servicio. Eso se debe armonizar con el derecho de los trabajadores que quieren ir a huelga, porque la huelga es voluntaria, a nadie se le puede obligar a ir a huelga.

En nuestro criterio el artículo 375 bis que se pretende adicionar al Código de Trabajo se presenta una violación al debido proceso, pues plantea que en el caso de supuestos servicios esenciales o cuando la parte patronal considere que son servicios esenciales, se va a prescindir del proceso de calificación y eso, diversos expertos han señalado que no se puede hacer.

Si bien pretenden corregir estableciendo que se le va a dar audiencia a la contraparte, reconociendo que existe contraparte, durante un plazo de 24 horas,

no se resuelve el problema de fondo, porque obliga al juez a resolver sin contradictorio, sin audiencia.

Lo que propone el artículo 375 bis es un proceso de calificación sin las garantías mínimas del debido proceso. Aquí podemos estar nos acercando al peor de los dos mundos, se prescinde del proceso de calificación de la huelga, pero como no se puede violentar el debido proceso, se intenta hacer un proceso de calificación súper resumido, pero que no cumple con los principios básicos que debe tener un proceso de esta naturaleza. Creo que realmente ese artículo 375 bis está sobrando y en lo que habría que enfocarse es en lograr un proceso de calificación realmente expedito, sin violentar las garantías del debido proceso.

En relación con la adición del inciso c) al artículo 377 del Código de Trabajo, tenemos que esta adición no formaba parte del proyecto original, la introdujeron en el último texto sustitutivo que se aprobó y lo que busca es agregar, como nuevo requisito para ir a la huelga, la presentación de un escrito o preaviso de huelga, donde los trabajadores que van a hacer la huelga presenten una serie de información y detalles, den todos los detalles de información sobre el movimiento que van a realizar, y además reitera lo de obligar o de establecer un correo electrónico para atender notificaciones. Me parece que esa parte es totalmente reiterativa, porque ya eso está establecido en el artículo 349, como una obligación general de los sindicatos, aportar un correo electrónico.

Mi preocupación fundamental es que este preaviso o este nuevo requisito de huelga en realidad es innecesario porque ya, de todas maneras, en los incisos a) y b) de este artículo, se establecen una serie de requisitos para poder realizar una huelga legal, que implica una notificación previa al patrono, tanto si nos encontramos ante el caso de un conflicto económico y social, donde se tiene que agotar el procedimiento de conciliación, lo primero que tienen que hacer los trabajadores para acudir a la conciliación es presentar un pliego de peticiones,

donde plantean el conflicto y he sabido que si ese conflicto no se resuelve, puede darse una declaratoria de huelga.

Del mismo modo, en el caso de conflictos jurídicos, ya establece el inciso b) la necesidad que los trabajadores realicen una intimación al patrono, planteándole el conflicto por escrito un mes antes. Entonces, ya el patrono tiene toda la información del conflicto un mes antes que pueda iniciarse la huelga legal. Nos parece que esta información es más que suficiente.

Si en el caso de los servicios públicos se quisiera, además, agregar ese requisito de preaviso, es improcedente colocar ese requisito colocar en el inciso c) del artículo 377, porque ese inciso rige para todos los procesos de huelga, ya sea en empresas públicas o privadas, independientemente si son servicios esenciales o no son servicios esenciales, viniendo a afectar a todas las personas trabajadoras que quieran ejercer su derecho de huelga, aunque no tenga ese ejercicio nada que ver con los servicios públicos.

Me parece que eso no es procedente, porque lo que implica esto para los trabajadores del sector privado es que, además de haber tenido que cumplir con los dos requisitos adicionales de ese mismo inciso, se les impone una obligación adicional de preaviso que evidentemente pone sobre aviso al patrono, en el sector privado, y facilita obviamente que se apliquen represarías, que sabemos que se dan, en los casos de las huelgas en el sector agrícola en las plantaciones, y pues me parece que si esa es la intención que tienen con este cambio, deberían decirlo pero sería un cambio inconexo, porque se supone que este proyecto es para regular la huelga en los servicios públicos como bien lo indica la moción 208 bis aprobada para su trámite, ni en los postulados del proyecto de ley original, ahí no se plantea que se busca dificultarle más el ejercicio del derecho de huelga a los trabajadores que no forman parte de servicios públicos o servicios esenciales y no para introducir reformas regresivas que afecten a los trabajadores del sector privado.

En relación con la modificación del artículo 385 del Código de Trabajo, no compartimos la decisión de la mayoría y consideramos que resulta indispensable la publicación al menos de la parte dispositiva de la sentencia que declara la ilegalidad de una huelga.

Recordemos que el derecho de huelga es un derecho que está plasmado en la Constitución, que debe ejercerse de forma razonable, armonizándolo con el ejercicio de otros derechos fundamentales, pero es un derecho que no requiere una autorización previa para ser ejercido. Se presume que los trabajadores lo ejercen de buena fe y que es el ejercicio legítimo de un derecho hasta que se demuestre, en un proceso de calificación, lo contrario.

Este artículo 385, en su formulación original, exige que cuando se declara en firme la declaratoria de ilegalidad de una huelga, esa resolución se publique en algún medio de circulación nacional. ¿Por qué se exige esto? No es un anacronismo del Código de Trabajo, no es que esté desfasado y sigue hablando de publicación, cuando ahora todo lo podemos hacer por Internet. No es cierto que en todos los centros de trabajo haya fácil acceso a Internet. Por ejemplo, cuando la huelga es una plantación agrícola, en zonas alejadas, en zonas rurales donde no hay buena penetración de Internet, no es fácil pretender que la notificación sea a través de un correo electrónico; pero lo que pasa fundamentalmente es que aunque usualmente los titulares del derecho de huelga son los sindicatos, según el artículo 372 del Código de Trabajo, la realidad es que el derecho de huelga no le pertenece a los sindicatos ni a ninguna organización social. Es un derecho de los y las trabajadoras, quienes lo pueden ejercer individualmente los trabajadores.

Por eso el Código habla de sindicatos o coaliciones temporales de trabajadores, porque puede pasar que el derecho de huelga se ejerza en un lugar donde no hay un sindicato, pasa mucho, aunque a ustedes no lo crean, en el sector privado, sobre todo en las plantaciones agrícolas y también puede ocurrir que los

trabajadores vayan a huelga aunque el sindicato no apoye el movimiento de huelga, también ha ocurrido.

Entonces, el proyecto comete el error que esta notificación, que es la más importante, porque si se declara ilegal los y las trabajadoras tienen veinticuatro horas para reintegrarse a sus labores, de lo contrario pueden sufrir sanciones graves, incluido el despido; esta notificación el Código plantea que debe hacerse con una mayor rigurosidad, utilizando mecanismos más amplios como la publicación, porque puede ser que se le notifique vía correo electrónico al sindicato, pero no todos los trabajadores que están en huelga están afiliados al sindicato. Por eso es que se establece actualmente la obligación de publicar, al menos, la parte dispositiva de la resolución.

La modificación propuesta plantea la notificación electrónica y dice “la autoridad judicial podrá ordenar la publicación”; pero ese podrá ordenar la publicación, al quedar facultativo, no da la garantía de publicidad que debe tener una resolución como esta.

El artículo 661 bis que se pretende adicionar al Código de Trabajo, busca establecer algo muy curioso y totalmente fuera de lugar, bajo la lógica del derecho colectivo del trabajo y es que pretende que, incluso en huelgas que han sido declaradas legales, donde no nos encontramos ante el supuesto de servicios esenciales, son huelgas en servicios donde sí es permitida la huelga, o sea no es un servicio esencial, además la huelga ha sido declarada legal por los tribunales, en ese artículo se pretende introducir un plazo de ocho días naturales para el ejercicio de la huelga. O sea, se pretende ponerle un plazo de plano al ejercicio de la huelga, en cualquier actividad, porque la norma ni siquiera precisa ni da más detalles sobre qué tipo de servicios públicos estarían cubiertos y pretenden ponerle un plazo a las huelgas.

Todas las entidades que hemos consultado nos han dicho que esta norma presenta problemas de constitucionalidad, lo ha dicho la OIT, lo ha dicho incluso la Procuraduría General de la República.

Se entiende el objetivo de regular el caso de los servicios de importancia trascendental o los servicios de educación para ponerle un plazo a las huelgas en esos servicios, que no son servicios esenciales; pero son de importancia; que se introdujo en los artículos 376 quater y 376 quinquies, que les ponen plazo, por lo que este artículo 661 bis ya no tiene ninguna importancia, ya no cumple ninguna función más que limitar arbitrariamente el derecho de huelga, en aquellos servicios que no son ni de importancia trascendental ni estamos ante el caso de la educación, entonces prácticamente es ponerle un plazo arbitrario a huelgas donde no se les puede de antemano poner plazo.

En este artículo 661 bis se se pone una restricción mayor en servicios que no deberían tener restricción, mayor a la de los servicios de importancia trascendental tendrían un plazo de diez días para ejercer la huelga, y aquí se dice que en cualquier servicio público se fijará un plazo o se podrá fijar un plazo de ocho días, lo cual consideramos violenta los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Ya la Sala Constitución ha dicho que cuando se ejerce el derecho de huelga, de forma legítima en servicios donde no se puede prohibir y si la huelga es declarada legal, no se le puede fijar un plazo a la huelga. Por lo que, este artículo 661 bis no tiene razón de ser, además de los problemas de constitucionalidad que han sido advertidos incluso por la Procuraduría.

En relación con la reforma al artículo 379 del Código de trabajo, que es el que se refiere a los mecanismos para rebajar salarios de los trabajadores cuando se da una declaratoria de huelga ilegal, consideramos que es importante incluir la

posibilidad, cuando hay acuerdo entre partes, que se pueda pactar en ese acuerdo que la recuperación de los salarios se realice total o parcialmente mediante la compensación, totalmente o parcialmente, del dinero de los salarios que deben de devolverse, a través de la reposición del tiempo no laborado.

Cabe recordar que de acuerdo con el Código de Trabajo, cuando existen sumas pagadas de más a favor del trabajador, el Código establece un mecanismo para el reintegro en tramos de esas sumas pagadas de más, existe un mecanismo a través del cual el trabajador va cada mes reintegrando una parte de la plata que debe reintegrar; pero dependiendo del tipo de servicio puede ocurrir que lo más le convenga al interés público no sea que el trabajador vaya devolviendo la plata, sino que compense ese monto en dinero por tiempo adicional, no voy a usar el término tiempo extraordinario, porque no estamos hablando de una remuneración de jornada extraordinaria, sino que obviamente fuera de la jornada de trabajo, reponer con tiempo de trabajo lo que corresponda.

En algunos servicios o en algunas actividades, por ejemplo, pensando en el caso de la educación, me parece que de poco le sirve al Ministerio de Educación, si se diera el caso, le devuelvan el dinero pagado por el tiempo que estuvo holgando, si se da una huelga en el sector educación, por plantear un caso y se determina que debe reintegrarse el tiempo no laborado, podría ser más útil para la prestación del servicio que se llegue a un acuerdo en el cual se van a fijar jornadas adicionales para reponer las lecciones que se perdieron en el proceso de la huelga determinada. Eso podría ser más beneficioso para el interés público que simplemente la devolución en dinero.

En ese ánimo de buscar alternativas que permitan mitigar los impactos para los servicios públicos en estos casos, es que hemos planteado esta propuesta; pero repito, se requiere que haya un acuerdo entre ambas partes.

Respecto a la reforma al artículo 350 del Código de Trabajo, que propone adicionar un inciso f) a fin de facilitar o promover la disolución de organizaciones sindicales cuando alguno de sus dirigentes incurra en conductas que pueden ser ilícitas o no, delitos o no, conductas como bloqueos de vías.

Independientemente de la discusión, de si toda manifestación en las calles debe ser trata como un bloqueo de vías, no es procedente pretender disolver la organización social, castigar a todos sus afiliados, a los que estuvieron en huelga y a los que no, a los que participaron de una acción de protesta y los que no, privándolos de su forma de organización, pretender disolver el sindicato por acciones que pueden ser equivocadas o no de sus dirigentes es una medida desproporcionada, excesiva, antidemocrática, injustificada.

Sé que en el Código de Trabajo hay causales de disoluciones de organizaciones sociales; pero precisamente por los problemas que conllevan prácticamente no se han podido aplicar; bueno sí, se aplicaron al inicio, inmediatamente después de la Guerra Civil del 48 para disolver sindicatos que eran opositores al gobierno y esos son los únicos antecedentes que encontramos en nuestra legislación.

Si algún dirigente comete una falta o algún afiliado de una organización sindical comete una falta y alguien considera que esa conducta que puede ser un delito, deben presentarse las denuncias correspondientes, para que se impongan las sanciones a quienes realizan esas conductas; pero es absolutamente desproporcionado pretender castigar a toda la organización por conductas de sus dirigentes, aun cuando esas conductas puedan llevar a una sanción penal, en el ámbito personal.

Nos parece que este inciso f) es una medida desproporcionada, muy peligrosa, incompatible con una sociedad democrática, en los movimientos sociales que se dan, la gente adopta distintas formas de protesta e incluso cuando se pueda demostrar que hay una participación de la dirigencia, es improcedente trasladar la

responsabilidad de un dirigente a toda la organización, a todas las personas afiliadas. Estamos hablando de organizaciones que en algunos casos tienen miles de personas afiliadas.

La disolución del sindicato significaría privar a todas esas personas de su forma de organización y movilización, una medida desproporcionada, excesiva y que ha sido señalada a través de varias de las consultas que se han hecho a lo largo de este proyecto de ley, como una medida injustificada, probablemente inconstitucional y les pido, a las distintas fuerzas políticas aquí representadas, que sean coherentes, que piensen si apoyarían que la misma medida se la apliquen a sus partidos, en caso que algún dirigente o jerarca cometa un hecho delictivo, si estarían de acuerdo que a sus empresas ese tipo de medidas o a las organizaciones donde ustedes participan, porque algún jerarca cometa algún delito.

Si alguien planteara que sus empresas tienen que ser disueltas porque alguien comete un delito tributario, o un delito de fraude a la seguridad social, ustedes dirían no, pero cómo vamos a castigar a todos los trabajadores, cómo vamos a castigar a todos los socios por el error de algún administrador o algún gerente; pero a los sindicatos sí le quieren aplicar esa medida y lo que pediría, al menos, es un poco de coherencia en este tema.

En relación con la modificación al artículo 661 del Código de Trabajo, que se refiere al plazo para solicitar la calificación de la huelga, entendería que aquí se proponga que en los casos de instituciones públicas, dar un plazo mayor para la calificación de la huelga; pero eso no debería plantearse en el artículo 661, sino en el artículo 710 o en algún otro artículo que se refiera exclusivamente a la huelga en los servicios públicos.

El artículo 661 actual busca que la calificación de la huelga se pida cuando persiste, cuando está el conflicto y no cuando ya se ha llegado a un arreglo.

Porque ha ocurrido en casos de huelgas, por ejemplo, vuelvo al tema de plantaciones agrícolas, que la calificación de la huelga se pide después incluso cuando las partes ya ha llegado a un arreglo que solucione el conflicto, y esa es una práctica que puede implicar mala fe, incluso conozco uno de los casos más trágicos que todavía está en discusión en nuestro país, trabajadores indígenas Ngöbe que iniciaron una huelga en Sixaola, llegaron a un arreglo con la empresa y después que habían firmado el arreglo, la empresa va a solicitar la calificación de la huelga, varios días después, actuando evidentemente de mala; pero va a solicitar la calificación de la huelga varios días después, eso ocurrió antes de la Reforma Procesal Laboral, y varios meses después el Tribunal declara ilegal la huelga y la empresa usa eso para despedir a estos trabajadores. Todavía ellos están peleando sus indemnizaciones.

Obviamente ahí hay un problema grave, donde se junta la explotación laboral con la falta de condiciones adecuadas de acceso a la justicia de los pueblos indígenas, pero es un ejemplo de un caso donde la posibilidad de reabrir el conflicto pidiendo calificaciones de la huelga, después que ha terminado el conflicto, más bien lo que hace es prolongar inadecuadamente un conflicto que tal vez sea resuelto por vías no contenciosas, por acuerdo, por negociación.

Por eso es que el Código sabiamente plantea que la calificación de la huelga debe pedirse en el momento en que está el conflicto y no cuando este ya se resolvió, precisamente para evitar este tipo de prácticas.

Respecto a la reforma al artículo 371 del Código de Trabajo, aunque el proyecto de ley, en su versión original, no pretendía regular esta materia, en el texto sustitutivo, aprobado el 22 de mayo de 2019, se introdujo una pretensión de prohibición de las huelgas contra políticas públicas, que es una modalidad de huelga que algunos consideran que no está expresamente regulada en nuestra legislación.

Lo cierto es que de una interpretación integral de la Constitución Política, los convenios internacionales y los criterios de la Organización Internacional del Trabajo y también el concepto de defensa de derechos económicos y sociales, ha sido reconocida como válida, como legítima, en nuestro ordenamiento jurídico, que es la huelga contra políticas públicas, aunque el texto que se agregó pretende declarar ilegales las huelgas, las llamadas huelgas políticas, lo cierto es que se hace una confusión entre lo que es entre lo que es propiamente una huelga política y una huelga contra políticas públicas, y son conceptos jurídicos diferentes.

Me parece que la confusión deriva en buena medida de esta frase que proponemos eliminar, que dice que se “declaran ilegales las huelgas políticas de cualquier índole o aquellas que no tengan conexión directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales imputables al patrono”. En esa oración se está ampliando el concepto de huelga política a las huelgas contra políticas públicas, o al menos eso es lo que se puede interpretar de la frase, porque existen movimientos de huelga que no son huelgas políticas, en el sentido estricto, jurídico, del término y que son movimientos legítimos contra políticas públicas que afectan directamente a los trabajadores, aunque exista una relación directa de empleo, se ha reconocido como parte del derecho de huelga, como parte de la libertad de expresión, del derecho de asociación y de manifestación, que los trabajadores pueden expresarse contra políticas públicas, decisiones de las autoridades que afectan directamente sus derechos.

Incluso hemos caído en la discusión de si hay o no hay una conexión de directa de empleo, porque en el caso, por ejemplo, de huelgas contra decisiones legislativas o contra decretos del Poder Ejecutivo, es discutible que no haya una relación directa de empleo si entendemos que el Estado es uno solo. A veces, he escuchado incluso para las discusiones de Empleo Público, el Estado es un solo patrono y por eso las normas de empleo tienen que ser iguales para todos los órganos del Estado.

Si el Estado es un solo patrono es discutible que se pretenda argumentar que una decisión de la Asamblea Legislativa no es una decisión del patrono, cuando ambos son parte del Estado, por ejemplo en una decisión de la Asamblea Legislativa que afecte los derechos laborales de los educadores. He escuchado argumentos es que esta es una huelga imposible, porque no es contra el patrono, porque una cosa es la Asamblea Legislativa que aprueba una ley, aunque esa ley afecte directamente los derechos laborales de los educadores, y otra distinta el patrono, que es el MEP.

Me parece que esos argumentos son difíciles de defender si reconocemos que el Estado es un solo patrono; pero me da la impresión que lo que se busca con esta ampliación de prohibiciones es impedir que trabajadores puedan manifestarse contra leyes o decretos que directamente afectan sus derechos, y creo que eso no es procedente, creo que eso no es procedente y esta es una discusión que tendremos que dar más ampliamente entorno a este proyecto de ley.

Es nuestro criterio que este proyecto de ley contiene disposiciones que podrían estar retrocediendo en cuanto a derechos sociales reconocidos a los y las trabajadoras y a las organizaciones sindicales por la legislación nacional, por lo que podría ser inconstitucional. Al parecer el texto dictaminado contiene disposiciones que atentan contra los Derechos Humanos de Segunda Generación, como lo son los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que tienen como objetivo fundamental garantizar el bienestar y desarrollo del ser humano, las cuales desarrollaremos en el momento procesal oportuno. De ahí que, cualquier retroceso en materia de la evolución de los derechos laborales individuales o colectivos, violenta el desarrollo progresivo y no regresivo de los derechos sociales o prestacionales tal y como lo ha resuelto la Sala Constitucional en Res. 10553-2009.

Concluyo diciendo, que espero que al final del trámite de este proyecto salga una ley, si sale, que permita ordenar los vacíos que tiene nuestra legislación en materia

de servicios públicos, sin perjudicar los derechos colectivos de los trabajadores de nuestro país, especialmente los de los sectores más vulnerables.

Tal vez muchos de los conflictos que estamos viviendo hoy, en torno a la aplicación y la interpretación de esta legislación, se hubieran evitado si en Costa Rica hace mucho tiempo hubiéramos aceptado que es necesario regular el ejercicio de huelga en los servicios públicos también. Que las vías prohibitivas no son y no van a ser nunca la solución ni los castigos penales ni las vías prohibitivas ni las sanciones ni las amenazas de despido, no son y no serán nunca la vía para solucionar los conflictos laborales. En el pasado se han intentado introducir fórmulas más modernas de negociación previa, revitalizando y replanteando la negociación colectiva sana, buscando acuerdos previos que permitan anticiparse a los conflictos.

La verdad es que esas propuestas han fracasado y seguimos teniendo un modelo prohibitivo que no ha permitido resolver los problemas cuando estos conflictos se dan, porque cuando estallan los conflictos la ley puede decir una cosa, pero la realidad dice otra. Tampoco la tentación de volver a los castigos penales. He escuchado discursos en estos días que hablan de volver a pretender castigar penalmente a los trabajadores que ejercen el derecho de huelga, confundiendo lo que puede ser la ilegalidad en el ámbito laboral, de un movimiento y un ilícito penal.

Creo que ese tampoco es el camino. Ojalá que logremos ver en el debate de este proyecto de ley la necesidad de políticas de mediano, largo plazo, la necesidad de alumbrar ese camino con luces altas y no quedarnos en la coyuntura particular del 2018 y en los prejuicios del momento.

Ojalá, aunque voy a dictaminar negativamente este proyecto de ley, por las razones explicadas, ojalá que en el debate que seguirá en el Plenario Legislativo

y que va a monopolizar la agenda legislativa de sesiones extraordinarias, en las semanas que quedan, logremos avanzar en esa materia.

Una vez realizado el análisis del proyecto y de los criterios emitidos por las distintas organizaciones e instituciones, quien suscribe concluye que varias disposiciones contenidas en el Proyecto de Ley para Brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos, Expediente N.º.21.049, podría vulnerar disposiciones constitucionales y convencionales, por lo que, quien suscribe, diputado integrante de la Comisión Especial 21193, rinde Dictamen Negativo y recomienda al Plenario Legislativo no aprobar el Proyecto de Ley para Brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos, Expediente N.º.21.049.

Dado a los 13 días del mes de agosto del año dos mil diecinueve.

JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
DIPUTADO