ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

EXPEDIENTE N°21.755

"LEY PARA DECLARA EL SERVICIO DE JUSTICIA COMO SERVICIO PUBLICO ESENCIAL"

DICTAMEN NEGATIVO DE MINORIA

10 DE NOVIEMBRE 2020

TERCERA LEGISLATURA
Del 1º de mayo de 2020 al 30 de abril de 2021

SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS

COMISIÓN PERMANTE ORDINARIA DE ASUNTOS SOCIALES

EXPEDIENTE N° 21.755
“LEY PARA DECLARAR EL SERVICIO DE JUSTICIA COMO SERVICIO PUBLICO ESENCIAL”

El suscrito Diputado integrante dela Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales rindo el presente **DICTAMEN NEGATIVO DE MINORIA** en relación con el **Expediente N° 21.755 “Ley para declarar el servicio de justicia como servicio público esencial”**, con base en las siguientes consideraciones de fondo:

I. Objetivo de la iniciativa:

La propuesta de ley propone declarar el “servicio de justicia” como un “servicio público esencial”, ello a través de la reforma del artículo 376 del Código de Trabajo. La inclusión de un nuevo inciso a dicho artículo tiene como objetivo establecer la declaratoria de servicios públicos esenciales, en algunos de los servicios que presta el Poder Judicial.

II. Consultas realizadas:

De las respuestas a las consultadas formuladas por la Comisión quisiera destacar:

La opinión jurídica OJ-093-2020 de la Procuraduría General de la República en la que señaló “(…)no le corresponde a esta Procuraduría General sopesar las razones que pudiesen justificar la inclusión o no, dentro de esa categoría jurídica, de determinados servicios públicos, pues ello es resorte exclusivo del legislador y para lo cual resulta útil, como mera guía de carácter orientador, para una eventual acción nacional en la materia involucrada, los criterios “no vinculantes” de los órganos de control de la OIT, y en concreto, aquellos del Comité

de Libertad Sindical del Consejo de Administración de dicho organismo internacional, según los cuales: *"El derecho de huelga puede limitarse o prohibirse: 1) en la función pública sólo en el caso de funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, o 2) en los servicios esenciales en sentido estricto del término (es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población)."*

"(…) De conformidad con lo expuesto, esta Procuraduría estima que el proyecto de ley consultado no presenta mayores inconvenientes a nivel jurídico que no puedan ser solventados con una adecuada técnica legislativa. Por lo demás, **es obvio que su aprobación o no es un asunto de política legislativa que le compete en forma exclusiva a ese Poder de la República**. Pero deberá en todo caso, someterse a la formalidad esencial o sustancial del procedimiento legislativo, previsto por el ordinal 167 constitucional; esto conforme al último procedente vinculante de la Sala Constitucional. Se **deja así evacuada su consulta en términos no vinculantes**.(…)"

En relación a lo anterior, es importante destacar que en la **"Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos",** ley número 9808 del 21 de enero del 2020**, el derecho de huelga en los servicios de justicia está limitado,** así lo establece **el** artículo 376 ter del Código de Trabajo en el que se declara el servicio de justicia como un servicio de importancia trascendental que, por su carácter estratégico para el desarrollo socioeconómico del país, su paralización o suspensión implica un perjuicio sensible a las condiciones de vida de toda o parte de la población. La ejecución de la huelga en este tipo de servicios estará condicionada a la prestación continua de un plan de servicios mínimos.

Valga decir entonces, que ya se encuentra previsto en nuestro Código de Trabajo las reglas para ejercer el derecho de huelga en los servicios de justicia, que su vez

se complementa con la circular 110-17 emitidia por el Consejo Superior del Poder Judicial.

Por su parte la **Asociación Nacional de Empleados Judiciales**, **en el oficio ANEJUD-133-2020 de fecha 23 de junio del 2020**, en una amplia respuesta se pronunció haciendo mención de los Convenios OIT ratificados por nuestro país relativos a la materia que se aborda en esta iniciativa de ley, destacando los Convenios número 98, 135 y el 151, que reconocen la huelga como un derecho fundamental de las personas trabajadoras en consecuencia, el Estado debe reconocerlo y garantizarlo.

Además, en su oficio de respuesta hace mención de la resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el voto N° 2011-017680 de las 14:51 horas del 21 de diciembre del 2011 señaló:

> *"…el ordinal 61 de la Constitución Política, amén del derecho de los patronos al paro, consagra el derecho a la huelga de los trabajadores, el cual, sin embargo, es susceptible de limitaciones en los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de estos haga la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca. Tal limitación no comprende la totalidad de servicios públicos. Así los convenios y recomendaciones emitidos por la Organización Internacional del Trabajo, a través del Comité de Libertad Sindical y el Comité de Expertos, han ido perfilando los casos en que la huelga puede ser objeto de restricciones o incluso de prohibición y garantías compensatorias...".*

Resulta de importancia indicar que, entre las justificaciones de la propuesta de ley se menciona que los movimientos de huelga violentan el principio de justicia pronta y cumplida cuando en gran parte se debe a la gran cantidad de trabajo que se maneja en los diferentes Despachos Judiciales, a las gestiones que las mismas partes realizan dentro de los procesos , o, puede ser incluso, la falta de diálogo entre

ellas. Puede verse que no son los movimientos de huelga los causantes de que no exista una justicia pronta y cumplida.

Según **oficio PANI-PE-OF-2795-2020 de fecha 19 de octubre de 2020 el Patronato Nacional de la Infancia,** señala la necesidad de corregir si se mantiene en el Código de Trabjajo la norma que determina los servicios de justica como de importancia trascendental, o bien, servicio público esencial.

En el mismo sentido, se pronunció la **Corte Suprema de Justicia mediante oficio N° SP-147-2020. 7 de julio de 2020,** para manifestar" "(…) es necesario señalar que, en el entonces proyecto de ley denominado "*Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos*", tramitado bajo el expediente legislativo n.° 21.049 se incluyó una norma similar a la que ahora se consulta. En forma expresa, en ese otro proyecto se proponía la modificación del artículo 376 del *Código de Trabajo,* en los siguientes términos: "*Para los efectos del artículo anterior se entienden por servicios públicos esenciales aquellos cuya suspensión, discontinuidad o paralización pueda causar daño significativo a los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública. Por su carácter esencial, estará prohibida absolutamente la huelga, en los siguientes servicios: …10) Los servicios judiciales en materia laboral, derechos fundamentales, derecho de familia, pensiones alimentarias, violencia intrafamiliar, contravenciones y flagrancia, el levantamiento, práctica de autopsias y posterior entrega de cuerpos, así como los servicios médico forense que impliquen atención urgente, incluyendo en todos los casos los servicios auxiliares necesarios para su efectiva prestación.(…)"*

III. Audiencias recibidas:

En la sesión ordinaria del 22 de setiembre del presente año, el Magistrado Fernando Cruz Castro, Presidente del Corte Suprema de Justicia mencionó que existe la circular 110-17 emitida por el Consejo Superior del Poder Judicial en sesión No. 68-

17, celebrada el 20 de julio de 2017, en la que se hizo una lista de los servicios esenciales que se deben atender en el Poder Judicial en caso de huelga.

El Magistrado Cruz manifestó que se trata de una lista bastante amplia, acerca de cuáles son los servicios que son esenciales y en los que hay una limitación al derecho de huelga, para mencionar algunos tenemos: el levantamiento, práctica de autopsias y posterior entrega de cuerpos, así como los servicios del Complejo Médico Forense que impliquen atención urgente, atención de denuncias, solicitud de imposición de medidas cautelares, cese o suspensión de medidas cautelares.

También indicó que siempre tiene que haber una determinación de servicios esenciales, pero el cómo hacerlo, si eso se hace a través de una norma o si se deja que el Poder Judicial lo defina, como lo hizo a través de la circular mencionada, -esto último es lo mejor-. En relación a lo anterior, no omito señalar que las circulares son vinculantes y forman parte de las disposiciones que deben acatar los funcionarios de ese Poder de la República.

Mencionó que siempre se puede ejercer el derecho de huelga pero se deben garantizar los servicios mínimos que son servicios esenciales, y por medio de ese tipo de disposiciones (circulares) se va adaptando como se pueden aplicar.

Por su parte el señor Orlando Aguirre Gómez Magistrado Sala Segunda, inició señalando que el servicio de administración de justicia puede ser objeto de regulaciones, “(…)no tengo ninguna duda de que el proyecto incide en el funcionamiento del Poder Judicial, no sólo porque lo dijera la Sala Constitucional, esto también lo ratificó la Procuraduría General de la República en el criterio que emitió a solicitud de esta comisión, sino porque efectivamente, al venir a establecer qué se cierra y qué no se cierra en una situación de huelga, pues en sí mismo está modificando el funcionamiento regular de lo que es el Poder Judicial.(…)”

Otro tema que para el Magistrado Aguirre es de importancia, es la técnica que se usa en el proyecto, no queda claro que es lo que se quiere incluir como servicios esenciales de lo que corresponde al sistema de administración de justicia, pareciera que la regla en un inicio es prohibir la huelga en los servicios esenciales en términos

generales, pero después hace una referencia a servicios que son muy concretos cuando habla de los juzgados de trabajo y mezcla actividades, como por ejemplo el tema de las prácticas de autopsias, medidas cautelares, etcétera.

Además, señaló el señor Aguirre que no queda clara la norma por ejemplo, en cuanto a las medidas cautelares pues las vamos a encontrar en la jurisdicción contencioso administrativa, en la materia laboral, en la materia civil, y también en la materia penal, es decir, esta es una figura que la vamos a encontrar en las diferentes materias de los procesos judiciales.

Adicionalmente, hizo referencia a otro problema que no toma en cuenta el proyecto, las materias en el Poder Judicial no están especializadas en todo el territorio nacional, tenemos juzgados civiles, de familia, pensiones alimentarias, de trabajo, especializados sobre todo en la meseta central, y en algunas cabeceras de provincia, pero en el resto del territorio nacional, tenemos juzgados mixtos, juzgados que son de trabajo y civiles, es decir, hay una serie de cosas que no están bien claras en el proyecto.

III. Informe del Departamento de Servicios Técnicos

En su Informe **AL-DEST-IJU-159** presenta un amplio análisis de las normas que regulan el derecho de huelga y también coincide en señalar que los servicios de administración de justicia, ya se encuentran regulados como "**servicios públicos trascendentales"** destacando que la Asamblea Legislativa los estableció dentro de una clasificación que implica una serie de mecanismos específicos para que los trabajadores de esos servicios puedan accesar al derecho fundamental de la huelga, consagrado en el artículo 61 Constitucional.

IV. CONCLUSION:

Tomando en consideración que la propuesta de ley objeto de este dictamen, propone la reforma de otro artículo del Código de Trabajo, sea el artículo 376, con el objetivo de que se considere el servicio de justicia como servicio público esencial, en donde el ejercicio del derecho de huelga estará totalmente prohibido sin que justificará técnicamente la razón de la reforma.

Otro aspecto no menos importante, es el que se mantenga vigente el artículo 376 TER inciso f) lo que provocaría que, los servicios de administración de la justicia se estarían regulando de forma distinta en dos artículos del Código de Trabajo, lo que podría provocar violación al principio de seguridad jurídica. En relación a ello, el Departamento de Servicios Técnicos señaló en su informe que la coexistencia de dos normas que regulan en forma distinta una misma situación jurídica para dejar en manos del futuro operador de la norma, el definir cuándo aplica una y cuándo aplica otra disposición. Lo que permitiría, bajo su parecer, restringir en unos casos y en otros no, el ejercicio del derecho fundamental a la huelga dispuesto en nuestra Constitución Política.

Finalmente, quisiera mencionar que en la audiencia del 22 de setiembre del presente año, le consulté al Presidente de la Corte acerca de cuántos movimientos de huelgas han realizado los trabajadores del Poder Judicial, a lo largo de su historia su respuesta fue: “la primera estuvo relacionada con el cambio en el régimen de pensiones del Poder Judicial, a lo que señaló **“creo que fue un hito, en el sentido de que los empleados Judiciales nunca habían ido a una huelga.”**

“(…) Creo que esa huelga se pudo haber evitado con un manejo distinto del proyecto, pero tampoco estoy reprochando nada a nadie, sólo que a veces los conflictos provocan situaciones como la acontecida y su resultado fue romper la tradición de que **los empleados judiciales nunca habían ido a huelga.** Me parece que la del 2018, si también hubo un movimiento fuerte en el Poder Judicial, esa sería la segunda pero, hasta ahí .(…)”

De manera que, cuando en la exposición de motivos se señala que se pretende modificar el artículo 376 del Código de Trabajo “con el fin de evitar las situaciones que se han presentado en el pasado ante movimientos huelguísticos que dejan paralizados este tipo de servicios para los usuarios, lo cual contraviene una serie de derechos de los éstos,” **parece desconocer que el participar en movimientos de huelga no es una práctica común de los funcionarios de ese poder de la República, como sí ocurre con otros gremios**.

Por lo anteriormente expuesto, dejo rendido **Dictamen Negativo de Minoría** sobre el expediente **N° 21.755 “Ley para declarar el servicio de justicia como servicio público esencial”**

DADO EN SAN JOSÉ, EL DÍA DIEZ DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL VEINTE. SALA DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS SOCIALES DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.

Ignacio Alpizar Castro
Diputado