



**UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA**

**SISTEMA DE ESTUDIO DE POSGRADO**

**MAESTRÍA EN DERECHO DEL TRABAJO  
Y SEGURIDAD SOCIAL**

Título: Análisis de la jurisprudencia constitucional costarricense en relación con las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo en materia de huelgas y sus efectos en el ordenamiento jurídico costarricense (período 2010-2012)

Trabajo final de graduación para optar por el grado de magíster en Derecho del Trabajo y Seguridad Social

Presentado por Licda. Marta Eugenia Esquivel Rodríguez

## Agradecimiento

Dedico este trabajo a mis hijas, Verónica y Maricruz, quienes, desde que me acompañan en la vida, han sido mi derrotero y mis cómplices en las aventuras y retos que he asumido, este esfuerzo es por ellas y por todas aquellas mujeres que dejan atrás sus miedos para hacer de este un mundo mejor.

A mis padres, porque siempre me inspiraron los más altos valores morales y la disciplina del estudio como un elemento fundamental en el desarrollo de mi vida profesional.

## Pensamiento

### Yugo y Estrella, José Martí

Cuando nací, sin sol, mi madre dijo:  
Flor de mi seno, Homagno generoso  
de mí y del mundo copia suma,  
pez que en ave y corcel y hombre se torna,  
mira estas dos, que con dolor te brindo,  
insignias de la vida: ve y escoge.  
Éste, es un yugo: quien lo acepta, goza:  
hace de manso buey, y como presta  
servicio a los señores, duerme en paja  
caliente, y tiene rica y ancha avena.  
Ésta, oh misterio que de mí naciste  
cual la cumbre nació de la montaña  
ésta, que alumbra y mata, es una estrella:  
Como que riega luz, los pecadores  
huyen de quien la lleva, y en la vida,  
cual un monstruo de crímenes cargado,  
Todo el que lleva luz se queda solo.  
Pero el hombre que al buey sin pena imita,  
Buey vuelve a ser, y en apagado bruto  
La escala universal de nuevo empieza.  
El que la estrella sin temor se ciñe,  
¡Como que crea, crece!  
Cuando al mundo  
De su copa el licor vació ya el vivo:  
Cuando, para manjar de la sangrienta  
fiesta humana, sacó contento y grave  
su propio corazón: cuando a los vientos  
de Norte y Sur vertió su voz sagrada,  
la estrella como un manto, en luz lo envuelve,  
se enciende, como a fiesta, el aire claro,  
y el vivo que a vivir no tuvo miedo,  
¡Se oye que un paso más sube en la sombra!

Dame el yugo, oh mi madre, de manera  
que puesto en él de pie, luzca en mi frente  
mejor la estrella que ilumina y mata.

## Contenido

<b>Capítulo 1: Aspectos introductorios.....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo 2: Marco Teórico.....</b>	<b>23</b>
<b>Capítulo 3: La Organización Internacional del Trabajo.....</b>	<b>39</b>
<b>CAPÍTULO 4: La Regulación de la Huelga en Costa Rica.....</b>	<b>91</b>
<b>CAPÍTULO 5: Análisis de la Información.....</b>	<b>139</b>
<b>CAPÍTULO 6: Conclusiones y Recomendaciones.....</b>	<b>149</b>

## Capítulo 1: Aspectos introductorios

La Sala Constitucional ha emitido algunas resoluciones respecto del tema de las huelgas, así lo hizo el doce de agosto del año 2011 al crear la resolución número N°.10832-2011, en la cual se analiza -de manera exhaustiva- los artículos 373 y 377 del Código de Trabajo y se declara inconstitucional el inciso a) del artículo 373, en cuanto a los porcentajes requeridos para declarar legal una huelga y mantiene el resto de la normativa. La acción de inconstitucionalidad revive el concepto de huelga en Costa Rica.

La casi inexistencia de huelgas, declaradas legales en Costa Rica, ha generado serias críticas contra el país por parte de las organizaciones sindicales, al punto de que, inclusive, Costa Rica ha sido cuestionada internacionalmente por contar con una legislación que supuestamente dificulta el ejercicio del derecho de huelga, al establecer requisitos de difícil cumplimiento. Aunque no hay un registro exacto de cuántos procesos de huelga se han declarado legales en el país, la cifra es ínfima en relación con la cantidad de movimientos huelguísticos que se han presentado en el entorno laboral del país y que han sido declarados ilegales.

Si bien los procesos de huelga no han sido tratados puntualmente en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), muchas de sus recomendaciones vinculadas con el tema se fundamentan en los convenios 87 y 98 y, aunque estos documentos no establecen por sí mismos los requerimientos, ni analizan los aspectos de razonabilidad en cuanto a los requisitos para una declaratoria de huelga, sí constituyen el fundamento para que tanto la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, como el Comité de Libertad Sindical de la

misma organización, emitan las recomendaciones indicadas, las cuales se basan fundamentalmente en esos dos convenios; en virtud de ello, la sentencia en estudio de la Sala Constitucional cita a estos dos órganos como parte del fundamento de su resolución, cuando señala:

Al respecto debe indicarse que la Organización Internacional del Trabajo, OIT, ha vinculado el ejercicio del derecho de huelga con la finalidad de promoción y defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores y en este sentido ha dicho que es un derecho y no simplemente un hecho social y que, si bien es legítimo establecer limitaciones legales a su ejercicio, estas no deben ser excesivas, de manera que hagan nugatorio el ejercicio de este derecho. El Comité de Libertad Sindical ha precisado que las condiciones que establezcan las legislaciones laborales de cada Estado deben ser razonables y, en todo caso, no de tal naturaleza que se constituyen en una limitación importante a las posibilidades de acción de las organizaciones sindicales.

Como se colige de la cita anterior, la Sala se refiere de forma directa a las recomendaciones de órganos de la OIT, sin aclarar si esa posición se sustenta en algún convenio ratificado o ni qué tipo de fuente jurídica constituyen. Eventualmente, se podría estar frente a fuentes supraconstitucionales y sería fundamental determinar, conforme al primer objetivo específico planteado, el rango legal de ese tipo de norma.

En la actualidad, la resolución 10832-2011 ha dejado algunos vacíos normativos que solo podrán ser solventados mediante la vía de ley, por ejemplo, el porcentaje de participación en la huelga para que esta pueda considerarse legal. En cuanto a la norma anulada por la Sala Constitucional en dicha resolución, específicamente el inciso b del artículo 377 del Código de Trabajo, el proyecto de Reforma al Código Procesal Laboral,

incluye entre otros elementos, la cantidad de participantes que debe apoyar una huelga para que sea declarada legal o ilegal (artículo 371). Sin embargo, en el caos político que se vive en Costa Rica, la aprobación definitiva de este tipo de normativa no se desarrolla en un ambiente político definido; por consiguiente, a corto plazo, la posibilidad de una reforma es poco probable.

Por otra parte, que el sector público tenga acceso al derecho de huelga es un tema que la Sala Constitucional no analiza a fondo: simplemente mantiene lo resuelto en esa materia en el fallo 1998-01317, de las diez horas doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho. A la vez, y a diferencia de los parámetros de análisis que utiliza para declarar inconstitucional el inciso c) del artículo 373, en él no se menciona ni convenios ni recomendaciones de la OIT.

Las dos últimas situaciones (la norma derogada por la Sala Constitucional y la no mención de los convenios o recomendaciones en otras resoluciones relacionadas), podrían suscitar criterios subjetivos e, inclusive, sentencias con una pobre fundamentación, debido a que se está delegando a los jueces de la materia laboral la tarea de determinar el porcentaje de participación de trabajadores para establecer si una huelga es legal o no. En este contexto, al no existir una normativa clara en relación con este tema, la solicitud de una declaratoria se convierte en un proceso tortuoso que quedará, generalmente, a criterio del juez laboral y dependerá de sus conocimientos en la materia y de las características del caso concreto que se esté tratando, de lo cual, sin

lugar a dudas, surge un abierto cuestionamiento al principio de la seguridad jurídica en lo que respecta al menoscabo de las fuentes del derecho.

En lo referente al tema de empleo público, existe una clara discriminación entre el sector público y el privado, con la agravante de que el derecho a huelga se ha definido como un derecho fundamental y, en tanto se parta de ese postulado, debería permitirse su ejercicio con las diferencias necesarias para no afectar el interés público. Precisamente, por la falta de claridad en ese sentido, el Poder Ejecutivo vetó la Reforma al Código Procesal Laboral.

### **Justificaciones, alcances y limitaciones**

La Organización Internacional de Trabajo se constituye en una entidad de derecho público internacional, cuyos objetivos son “promover los derechos laborales, fomentar oportunidades de trabajo decente, mejorar la protección social y fortalecer el diálogo al abordar los temas relacionados con el trabajo”.

En dicho sentido, a partir de su creación se ha emitido diversos convenios internacionales con el fin de crear un derecho supranacional por el que los Estados integrantes integran la OIT ejecuten un conjunto de condiciones laborales que la organización considera derechos mínimos de los trabajadores, puesto que, de lo contrario, se sujetan a procedimientos de denuncia o queja, de acuerdo con el pacto



constitutivo de la organización. Considerando lo mencionado, para lograr el objetivo de este trabajo, es indispensable analizar los siguientes aspectos:

- Determinación del rango normativo de los convenios OIT.
- Determinación del rango legal de las recomendaciones emitidas por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos de la OIT.
- Bloque de legalidad en C.R.

Conforme con nuestra legislación, los convenios de la OIT constituyen parte del bloque de legalidad que regula las relaciones de trabajo en Costa Rica. En ese sentido, y aplicando lo que dispone la Constitución Política del país, los convenios internacionales debidamente ratificados por la Asamblea Legislativa se encuentran en un rango inferior a la Constitución Política, pero superior a la normativa ordinaria. En otras palabras, la legislación nacional está sujeta a las disposiciones de los convenios internacionales debidamente ratificados por Costa Rica. En relación con esta línea de pensamiento el artículo 1° del Código Civil dispone lo siguiente:

Las fuentes escritas del ordenamiento jurídico privado costarricense son la Constitución, los tratados internacionales debidamente aprobados, ratificados y publicados, y la ley. La costumbre, los usos y los principios generales de Derecho son fuentes no escritas del ordenamiento jurídico privado y servirán para interpretar, delimitar e integrar las buenas fuentes escritas del ordenamiento jurídico.

Igualmente, y con rango superior, la Constitución Política costarricense, en su artículo N°. 7 lo siguiente, en cuanto al rango de las normas, dispone que:

(...) los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación, o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.

Los tratados públicos y los convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país, requerirán aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros, y la de los dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente, convocada al efecto.

De acuerdo con el tema en estudio, es de interés citar parcialmente la sentencia de casación de la Sala Segunda de la Corte, resolución N°. 2008-000657-166-la de las 9:30 horas del 8 de agosto del 2008, en la que la Sala Segunda de la Corte va más allá de la aplicación de un convenio internacional y se inspira en recomendaciones e informes de la OIT para resolver un tema laboral:

En efecto, en el informe de la 91ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en el 2003, se presentaron una serie de criterios o parámetros, utilizados en distintos ordenamientos jurídicos, que podrían ayudar a diferenciar entre un trabajador dependiente y uno autónomo. Así, se han enunciado las siguientes características como propias de los trabajadores independientes o por cuenta propia: a) es propietario de su propio negocio; b) está expuesto a riesgos financieros por el hecho de que debe soportar el costo de rehacer todo trabajo mal hecho o de inferior calidad; c) asume la responsabilidad por las inversiones y la gestión de la empresa; d) se

beneficia pecuniariamente de la bondad de la gestión, programación y correcta realización de los trabajos encomendados; e) ejerce el control sobre los trabajos que hay que realizar y sobre cuándo y cómo se llevan a cabo y determinar si debe o no intervenir personalmente en el cometido; f) tiene la libertad de contratar personal, con arreglo de sus condiciones, para realizar las labores a las que se ha comprometido; g) puede ejecutar trabajos o servicios para más de una persona simultáneamente; h) proporciona los materiales necesarios para realizar el trabajo; i) proporciona el equipo y las máquinas necesarios para desarrollar el trabajo; j) dispone de locales fijos donde funciona su razón social; k) calcula el costo del trabajo y fija el precio; l) dispone de sus propios contratos de seguro; y, m) ejerce control sobre las horas de trabajo realizadas para llevar a cabo el cometido.

Asimismo, al resolver un caso por Despido por ausencias consecutivas, el fallo N°. 2006-001161 de la Sala Segunda indica:

Luego, conforme con el artículo 3 de dicho Convenio, debe entenderse por “representante de los trabajadores” a aquellos reconocidos como tales, en virtud de la legislación o de la práctica nacionales de cada Estado. Estas medidas se encuentran reiteradas y desarrolladas en la Recomendación N°. 143, también denominada “sobre la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa”. A nivel legal, en nuestro país, la Ley N°. 7360, del 4 de noviembre de 1993 vino a desarrollar esa normativa de rango superior y adicionó al Título V del Código de Trabajo el capítulo III denominado “De la protección de los derechos sindicales”, ley por la cual, de manera amplia y general, se establecieron distintas reglas tendentes a proteger aquel derecho fundamental. En el artículo 363, de enorme trascendencia en esta materia, se

estableció: “Prohíbanse las acciones u omisiones que tiendan a evitar, limitar, constreñir o impedir el libre ejercicio de los derechos colectivos de los trabajadores, sus sindicatos o las coaliciones de trabajadores. Cualquier acto que de ellas se origine es absolutamente nulo e ineficaz y se sancionará, en la forma y en las condiciones señaladas en el Código de Trabajo, sus leyes supletorias o conexas para la infracción de disposiciones prohibitivas.

En resumen, los Convenios de la OIT, debidamente ratificados por la Asamblea Legislativa de Costa Rica, tienen rango superior a la normativa que emana del Congreso, supremacía amparada tanto en el numeral 7 de la Constitución Política como en el artículo 1° del Código Civil. Sin embargo, hay que recalcar que, en temas en los que existen lagunas o poca claridad en nuestra legislación, los jueces acuden no solo a los convenios internacionales, sino, incluso, a recomendaciones e informes con el fin de integrar el ordenamiento jurídico en una materia en la que la legislación no ha logrado adaptarse a los cambios surgidos en el tiempo, como por ejemplo, los procesos de globalización.

El derecho a huelga es un concepto que se encuentra basado en el convenio N°. 87 de la Organización Internacional del Trabajo, así lo indica el documento *Principios de la OIT sobre el derecho de huelga*, publicado en la Revista Internacional del Trabajo, vol. 117 (1998), número 4:

Por otra parte, aunque no menciona expresamente el derecho de huelga, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87),

consagra el derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores «de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción» (artículo 3), y establece como objeto de dichas organizaciones «fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores» (artículo 10) (OIT, 1985, págs. 708 y 709).

En cuanto al documento, no menciona de manera expresa el derecho a huelga, sin embargo, es pertinente interpretar que para “fomentar y defender los intereses de los trabajadores y empleadores” se reconoce la huelga como uno de los medios que eventualmente se utilizaría para el fin indicado. No obstante, dicho convenio no define aspectos sustanciales de este derecho, por lo que sus alcances han tenido que extraerse de recomendaciones tanto de la Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo, como del Comité de Libertad Sindical. Acerca de esta temática, es esencial determinar cuál es la naturaleza jurídica de los convenios de la OIT, así como de las recomendaciones y resoluciones que emiten los órganos de control de esa entidad, máxime tratándose de instrumentos que no tienen el mismo rango normativo de los convenios debidamente ratificados por Costa Rica.

En resumen, el desarrollo de este trabajo es de vital interés para determinar si nuestra legislación y jurisprudencia, tanto constitucional como laboral, son acordes con las obligaciones que nuestro país ha asumido como integrante de la Organización Internacional del Trabajo.

Dicho fin es fundamental al emitir políticas públicas en materia de empleo y, sobre todo, para generar certeza jurídica en el manejo de las huelgas en Costa Rica. Además

los objetivos expuestos, el presente trabajo es útil a los profesionales en derecho que imparten justicia, tomando en cuenta que la Organización Internacional del Trabajo manifiesta que no es necesaria una reforma legal para exigir la aplicación de la normativa emitida por ese ente. En concordancia con lo anterior, para los alcances de esta investigación, es imprescindible analizar el valor jurídico de los convenios y de las recomendaciones de la OIT para comprender el alcance de las resoluciones de la Sala Constitucional en materia de huelgas.

Dentro de las limitaciones del desarrollo de este trabajo se menciona la inexistencia de un registro histórico de los procesos judiciales en los que se ha solicitado la declaratoria de ilegalidad de huelga en el país desde el año 1943 a la fecha.

## **1.2. Planteamiento del problema**

Este proceso de investigación se enfocará en responder a la siguiente pregunta:

¿Es consistente la jurisprudencia de la Sala Constitucional, en materia de declaratoria de ilegalidad de las huelgas, con las recomendaciones y convenios de la OIT?

## **1.3. Objetivos**

### **1.3.1 Objetivo general**

Analizar si la jurisprudencia de la Sala Constitucional, en materia de determinación de legalidad o ilegalidad de huelgas, es consistente con las recomendaciones y convenios de la OIT.

### **1.3.2 Objetivos específicos**

- Analizar las recomendaciones y convenios de la OIT en materia de huelgas.
- Analizar las resoluciones emitidas por la Sala Constitucional en cuanto a la determinación de la legalidad o ilegalidad de huelgas.
- Determinar si la actual posición de la Sala Constitucional, en materia de requisitos de legalidad de huelgas, es consistente con las recomendaciones y convenios de la OIT.

El trabajo de investigación que se va a desarrollar implica la conceptualización de términos que serán fundamentales para un adecuado desarrollo del proyecto. Dentro de los objetivos específicos propuestos se señalan los siguientes:

- Establecer la naturaleza jurídica de los convenios y recomendaciones de la OIT respecto del ordenamiento jurídico costarricense.
- Establecer la incidencia de su incorporación como fuente de la jurisprudencia constitucional.
- Establecer los requisitos para la legalidad de la huelga en Costa Rica a partir de las resoluciones de la Sala Constitucional.

- Conceptualizar la libertad sindical, basado en la definición de tres elementos: derecho de asociación sindical, derecho de negociación colectiva y derecho de huelga según el convenio 87 de la OIT.

Para poder cumplir con la propuesta planteada, es indispensable realizar una debida identificación y conceptualización de los siguientes temas e instrumentos jurídicos:

I.A. Naturaleza jurídica de los convenios de la OIT en el ordenamiento jurídico costarricense:

I.A.1. Convenio 87

I.A.2. Convenio 98

I.B. Naturaleza jurídica de las recomendaciones de la OIT en el ordenamiento jurídico costarricense:

I.B.1. Competencias de la Comisión de Expertos y sus recomendaciones

I.B.2. Competencias del Comité de Libertad Sindical y sus recomendaciones

II.A. Análisis de la incidencia de los convenios y recomendaciones de la OIT en la jurisprudencia constitucional

II.A.1. Análisis y resoluciones de la Sala Constitucional en materia de calificación de huelgas

III.A. Requerimientos legales para la determinación de la legalidad de la huelga que dispone la normativa costarricense



III.B. Exégesis del artículo 373 del Código de Trabajo

III.C. Exégesis del artículo 377 del Código de Trabajo

III.C.1. Agotamiento del procedimiento de conciliación judicial, anterior a la huelga

III.C.2. Porcentaje de participación de trabajadores

III.C.3. Servicios esenciales del Estado y su impacto en la regulación de la huelga

IV. Reforma del Código Procesal Laboral en cuanto a la calificación de legalidad del proceso de huelga

El desarrollo del derecho a la huelga ha sido muy particular, dado que, incluso, a nivel de la Organización Internacional del Trabajo no se ha regulado de manera abierta y taxativa, sino que se ha ido definiendo conceptualmente de acuerdo con las diferentes situaciones que se presentan. En ese sentido, el desarrollo del tema se ha basado fundamentalmente en el convenio 87 de la OIT, el cual se refiere a la huelga de manera implícita, según lo indicado en páginas anteriores, y la conceptúa como uno de los mecanismos utilizados por los trabajadores para defender sus derechos.

Al respecto, el Comité de Libertad Sindical de la OIT es el órgano que se ha encargado de marcar las pautas más significativas en esta materia, al definir qué aspectos pueden afectar negativamente el derecho fundamental a la huelga, tema acerca del que afirma que el derecho a huelga puede ser sometido a un procedimiento de calificación, siempre y cuando no lesione el derecho fundamental a la libertad sindical. Uno de los aspectos de mayor trascendencia de la OIT para no violentar ese derecho

humano consiste en determinar a quién le corresponde emitir criterios sobre la legalidad o ilegalidad de un movimiento de huelga, el cual puede ser un ente independiente de ambas partes (Numeral 628 de la recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, 5ª edición, 2006).

Por naturaleza, el concepto “huelga” genera posiciones encontradas los trabajadores y los patronos, enfrentamiento que surge por el concepto y que se debe a dos razones: la existencia de un conflicto no resuelto y la indisposición de las partes en cuanto a resolver el conflicto por otras vías. Desde cualquier perspectiva, los procesos de huelga son inconvenientes para las partes de una relación laboral, puesto que, por lo general, añaden otros conflictos al existente; aparte, pueden involucrar a terceras personas, tales como facilitadores de servicios, ya sea de transporte, de alimentación, etc. Cuando el centro de producción afectado por una huelga es parte importante de una comunidad, las consecuencias se tornan aún más delicadas.

La mayoría de las huelgas que se generan no cumplen con los requerimientos para ser consideradas legales, debido a que uno de los elementos más utilizados por los trabajadores consiste en presionar a la parte patronal, mediante un paro abrupto de labores. Aun cuando los conflictos que generan o motivan la existencia de huelgas podrían plantearse por la vía judicial, el desgaste que implica ese proceso en nuestros tribunales induce a los trabajadores a buscar mecanismos más ágiles que respondan a sus peticiones; por ende, recurren a procesos de huelga para generar más presión en la parte patronal, con el fin de que sus gestiones sean atendidas con mayor prontitud.

De igual forma, lo anterior aplica a los requerimientos que se fijan legalmente para que una huelga sea declarada legal; sin embargo, no hay claridad en los procedimientos y además existe un gran desconocimiento no solo a nivel judicial, sino en el manejo que de este tema hacen los litigantes; además, se crea recursos para procesos que no los requieren, aparte, la ley establece plazos sumarisimos que no se cumplen y no hay realmente un ejercicio adecuado de los intereses que se deben proteger con el derecho colectivo. Contar con resoluciones prontas y oportunas beneficia a ambas partes de la relación laboral; es decir, la existencia de procedimientos puntuales y claros es parte del respeto al principio de seguridad jurídica que integra un verdadero Estado de Derecho.

Una definición clara de los requisitos que exige nuestro ordenamiento jurídico para que una huelga sea declarada legal es uno de los fines primordiales de este trabajo, máxime que en los últimos diez años han surgido cambios impactantes en este tema, fundamentados básicamente en posiciones de la OIT.

Recientemente, nuestro Código de Trabajo cumplió 70 años de vigencia y sus reformas han sido muy puntuales; de las modificaciones se ha encargado la Sala Constitucional y se le suma el Proyecto de Reforma Procesal Laboral, aprobado por la Asamblea Legislativa, hoy vetado por el Poder Ejecutivo, el cual, en un principio, redactó el Poder Judicial.

En Costa Rica, todavía no existe un consenso entre trabajadores y patronos en relación con la huelga, aspecto que se evidencia con fuerza en la Organización Internacional del Trabajo. Lo anterior se afirma dado que, a pesar de la larga historia ese ente, parece un sin sentido que a estas alturas del siglo 21 no haya creado un convenio que regule específicamente el tema de la huelga y que, por consiguiente, se deba acudir a interpretaciones de generan serias discusiones en el interior de ese organismo, encargado de generar un documento que permita a los países miembros un marco de regulación acerca del tema. Una vez que se analice el proceso de la OIT para aprobar tales documentos, quedará claro el panorama en cuanto a la seriedad con la que la OIT estudia los convenios que son aprobados, así como la relevancia de los actores que la integran: sindicatos, patronos y estado.

En los tiempos actuales, en los que empresas, Estado y trabajadores se enfrentan a un esquema de producción que fija su meta en menores costos, la existencia de una regulación mundial en un tema tan delicado como el derecho de huelga se convierte en una necesidad para países que, como el nuestro, cuentan con una mejor regulación y control de muchos aspectos laborales, cuyo costo es sometido a la competencia con países que no respetan ni los más básicos aspectos del derecho laboral. Para ilustrar lo anterior, el costo de la mano de obra en Costa Rica, sin cargas sociales, es de \$2.19 por hora para la actividad agrícola, tal como se ilustra en el siguiente cuadro:

**ANÁLISIS DEL COSTO DE LA MANO DE OBRA (SIN CARGAS SOCIALES) PARA LA ACTIVIDAD AGRÍCOLA Y/O AGROPECUARIA EN CENTROAMÉRICA, COLOMBIA Y ECUADOR AL 18 DE AGOSTO 2014.**

Tipo de cambio –  
Salarios mínimos –

PAÍS	SALARIO MÍNIMO POR HORA MONEDA LOCAL	TIPO DE CAMBIO UTILIZADO	SALARIO MÍNIMO POR HORA EN DÓLARES
Costa Rica	Colón 1165.246	531.277 colones por dólar	\$ 2.19
Panamá	Balboa 1.62	1 Balboa por dólar	\$ 1.62
Ecuador	Dólar 1.585	Dolarizado	\$ 1.59
Colombia	Pesos 2866.66 *	1884 pesos por dólar	\$ 1.52
Guatemala	Quetzal 9.38	7.674 Quetzales por dólar	\$ 1.22
Honduras	Lempira 23.68	20.633 Lempiras por dólar	\$ 1.15
Nicaragua	Córdoba 11.27	25.652 Córdobas por dólar	\$ 0.44
El Salvador	Dólar 0.437	Dolarizado	\$ 0.44

\*Incluye subsidio por transporte

Fuentes: [www.oanda.com](http://www.oanda.com), [www.leylaboral.com](http://www.leylaboral.com), [www.mtps.gob.sv](http://www.mtps.gob.sv), [www.mintrabajo.gob.gt](http://www.mintrabajo.gob.gt), [www.mitradel.gob.pa](http://www.mitradel.gob.pa), [www.trabajo.gob.hn](http://www.trabajo.gob.hn), [www.mrl.gob.ec](http://www.mrl.gob.ec), [www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co), [www.mitrab.go.ni](http://www.mitrab.go.ni)

De ninguna manera se pretende criticar el modelo laboral costarricense, aunque sí interesa resaltar que no se compite en igualdad de condiciones a lo que hay que sumar una regulación poco clara y simple en materia de huelgas que coloca a los trabajadores y empleadores en una situación de inseguridad e inestabilidad laboral.

En Costa Rica, la Constitución Política consagra a los habitantes bajo los principios de un Estado de Derecho, esquema en el que la seguridad jurídica se constituye en uno de los pilares fundamentales del Estado para que sus ciudadanos convivan bajo un esquema de diálogo y paz. Por ello, este trabajo pretende dar claridad al lector de la situación actual de los requerimientos legales de una huelga que ha exigido interpretaciones y procedimientos al Poder Judicial, que no se encuentran incorporadas en el Código de Trabajo.

De acuerdo con los antecedentes mencionados, el marco de discusión se centrará en definir los conceptos y valores de los convenios y recomendaciones emitidos por la Organización Internacional del Trabajo y su incidencia en las resoluciones de la Sala Constitucional en materia de calificación de huelgas. Una vez analizada la naturaleza jurídica de los convenios y recomendaciones, así como los requerimientos que la legislación costarricense impone para que una huelga sea considerada legal. Se determinará si esos requerimientos se ajustan a los compromisos que ha adquirido Costa Rica con la OIT o si, por el contrario, nuestros juzgadores están ignorando los instrumentos supranacionales para la toma de decisiones.

Entonces, las resoluciones en estudio de la Sala Constitucional se convierten en el punto central de esta investigación, puesto que con base en esos documentos se podrá emitir las conclusiones para determinar si el país cumple o no con los compromisos asumidos ante la OIT.

Por último, otro tema indispensable para que la investigación sea aún más significativa para la comunidad jurídica nacional, consiste en señalar las eventuales afectaciones que la jurisprudencia dictada puede provocar tanto en el ámbito empresarial, como en el laboral y judicial, al dejar sin efecto el requisito del porcentaje legal para recurrir a la huelga y trasladar esa determinación a los Jueces de Trabajo.

En esta investigación se analizará aquellos aspectos en los que la Sala Constitucional ha modificado requerimientos vinculados con la huelga, así como su actual situación respecto del ordenamiento jurídico. Posteriormente, se procede a

determinar si con lo dispuesto en ese fallo el país cumple con los compromisos asumidos ante la OIT y, finalmente, se brinda conclusiones con las eventuales consecuencias que esa resolución puede generar en los diferentes sectores afectados.

En concordancia con la materia que se analiza, es fundamental determinar si el ordenamiento jurídico costarricense es consistente con los requerimientos de la normativa y pronunciamientos de la Organización Internacional del Trabajo respecto de considerar legal una huelga. La finalidad es justamente interpretar si conforme con el Código de Trabajo, la Constitución Política, y las recientes resoluciones de la Sala Constitucional y Sala Segunda de la Corte, Costa Rica país cumple con esas exigencias.

Este documento pretende llevar a cabo una investigación mediante un estudio monográfico de naturaleza descriptiva, basado en el análisis de conocimientos teóricos en los cuales se definirá, inicialmente, la naturaleza jurídica de los convenios y recomendaciones de la OIT, las disposiciones de esa organización en materia de huelgas y su repercusión en la jurisprudencia constitucional costarricense. Asimismo, para el período 2010-2012, se deberá determinar la vigencia de los requisitos exigidos para la calificación de legalidad de huelga y si con esas interpretaciones jurisprudenciales se ha logrado incorporar el contenido de los convenios 87 y 98.

## **Capítulo 2: Marco Teórico**

### **2. 1. Proceso histórico de la Organización Internacional del Trabajo.**

La Organización Internacional del Trabajo surge de la coyuntura política vivida al terminar la Primera Guerra Mundial; su creación se remonta al año 1919, como parte del Tratado de Versalles, con el cual finalizó dicho conflicto.

Lo anterior fue el resultado de los horrores vividos en la Primera Guerra Mundial y la reflexión acerca de los motivos que la impulsaron; en otras palabras, en el mundo se determinó que la justicia en la sociedad es indispensable para sentar el camino de la paz tanto en el interior de los países, como a nivel mundial. Esto último por cuanto, la ausencia de equilibrio social genera la existencia de países con demasiado poder económico y otros que se hunden en la pobreza, por tanto, la existencia de bases claras en materia de justicia social pretende ese equilibrio, necesario para buscar las opciones de un desarrollo humano paralelo al desarrollo económico.

La Constitución de la OIT fue elaborada a principios de 1919, bajo el cargo de la Comisión del Trabajo, constituida por nueve países: Bélgica, Cuba, Checoslovaquia, Francia, Italia, Japón, Polonia, Reino Unido y Estados Unidos. Finalmente, se optó por crear un ente de carácter tripartito, con representantes del gobierno, de los trabajadores y de los patronos.

Un antecedente de la OIT fue la Asociación Internacional para la Protección Internacional de los Trabajadores, nacida en 1901, de la cual se tomaron ciertas ideas para utilizarlas en la Constitución.

La primera Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo se celebró en Washington, en octubre de 1919. Desde su establecimiento, la OIT ha brindado importantes aportes a la justicia social con los primeros seis convenios adoptados, los



cuales abordaban materia de jornada laboral máxima, desempleo, protección a la maternidad, edad mínima para trabajar, horario nocturno de trabajo para las mujeres y trabajo nocturno de los menores de edad.

La sede de la OIT, Ginebra, fue establecida en 1920 y elegida para tal efecto. En cuanto a su estructura organizacional, debe existir una Secretaría Permanente, denominada Oficina Internacional del Trabajo, cuyo primer presidente fue el francés Albert Thomas. En 1925, se estableció el primer órgano de control, el Comité de Expertos, integrado por juristas independientes dedicados a analizar los informes de cada gobierno de los que crean –anualmente- sus propios informes.

Sin embargo, no es sino hasta el año 1944, en la celebración de la Conferencia de Filadelfia, que se define de manera estructurada los principios de la Organización Internacional del Trabajo y se conjugan las experiencias de dos guerras mundiales que exigían un replanteamiento de la temática laboral. Bajo ese panorama, se suscribió la Declaración de Filadelfia, respecto de la que se señala lo siguiente:

En medio de la Segunda Guerra Mundial, se reúnen los representantes de la OIT en Filadelfia, para una Conferencia Internacional del Trabajo. Esta conferencia culmina con la Declaración de Filadelfia. Esta declaración es una carta que contiene los propósitos y objetivos de la OIT, y es incorporada a la Constitución de ese ente. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, la OIT pasa a ser una agencia especializada de la Organización de las Naciones Unidas.

Una vez que la Organización Internacional del Trabajo contó con una estructura más sólida y con una misión más clara sobre los objetivos de su creación, evidenció un

fortalecimiento tal que, incluso, algunos autores afirman que fue el antecedente de la Declaración Universal de Derechos Humanos, lo cual podría explicar las razones que provocaron que la Organización de Naciones Unidas integrara a la OIT como uno de sus organismos especializados, acerca de lo que se ha dicho:

La Organización Internacional del Trabajo pasó así a ser una agencia de la Organización de Naciones Unidas, integrada de forma tripartida por representantes de los trabajadores, los patronos y los Estados miembros. Esta institución tiene como objetivo responder a las necesidades de los sectores involucrados en la relación laboral (patronos, trabajadores y el Estado), al abrir un foro de discusión con los representantes de los tres sectores, de modo que conjuntamente establezcan normas y desarrollen políticas y programas en materia laboral.

Es indudable que la formación de la OIT como órgano tripartito ha permitido darle vigencia a esta organización. Las decisiones que se toman a lo interno de un organismo, las cuales afectan el desarrollo social y económico de la sociedad mundial, requieren la participación de todos los actores involucrados, puesto que, de no ser así, su labor sería simplemente recomendatoria, de modo que perdería su solidez con los cambios generados con las políticas económicas.

La OIT desarrolla su actividad normativa mediante convenios y recomendaciones; los primeros tienen un rango legal de cumplimiento obligatorio, una vez que los Estados miembros han ratificado el convenio y lo integran al ordenamiento jurídico nacional, mientras que las recomendaciones se constituyen en un elemento útil para valorar el

alcance de un convenio, mas no son vinculantes. En Costa Rica, los convenios suscritos con la Organización Internacional del Trabajo, o con cualquier organismo de rango internacional tienen rango de tratado internacional conforme lo disponen la Constitución Política y el Código Civil costarricense.

En la mayoría de los casos, los convenios que emite la OIT cuentan con la descripción de los principios que los Estados que ratifican deben aplicar. Los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores son los encargados de preparar los convenios, adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo, la cual se reúne una vez al año. Una vez aprobados, se les comunica a todos los Estados miembros para que sea ratificado, mas cada Estado examina la norma a nivel interno, comúnmente cuando se está por ratificar ese instrumento; entran en vigor un año después de su ratificación. Entonces, la conferencia anual de la Organización Internacional del Trabajo se convierte en un encuentro de los representantes de los diferentes sectores que la integran que les permite analizar no solo la actualidad socio-económica mundial, sino la situación que afecta a los países miembros. En ese sentido se indica:

La Conferencia Internacional del Trabajo se realiza una vez al año en el mes de junio y tiene su sede en Ginebra. En ella se reúnen representantes del gobierno, los patronos y los trabajadores de los Estados miembros. La Conferencia es la encargada de establecer y adoptar las normas internacionales de trabajo. Es un gran foro para la discusión. También, entre sus funciones está definir el presupuesto de la OIT, así como elegir el Consejo de Administración. Cada Estado miembro aporta dos representantes del

gobierno, uno de los patronos y uno de los trabajadores. Todos los delegados cuentan con los mismos derechos y pueden expresarse y votar libremente.

En el caso de Costa Rica, para la última conferencia realizada en junio del 2012, la número 102, los representantes ante la OIT fueron, por parte del gobierno, los delegados del Ministerio de Trabajo; del sector empresarial, el delegado de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), y de los trabajadores, el delegado de la Confederación de Trabajadores Rérum Novárum.

Aproximadamente, en los últimos diez años, nuestros tribunales laborales han resaltado la aplicación de estos convenios al resolver las sentencias judiciales, al punto de que, en materia de huelgas, se han dado muchos cambios en el tema de requerimientos legales no como consecuencia de modificaciones legislativas, sino de análisis legales, mediante resoluciones emitidas en acciones de inconstitucionalidad de la Sala Constitucional. Sin embargo, el cuestionamiento medular es que la interpretación que ha generado la Sala Constitucional no se fundamenta en el contenido de los convenios específicamente, sino en resoluciones del Comité de Libertad Sindical, las cuales cuentan con criterios más amplios que los dispuestos en los convenios. En relación con este tema, lo anterior resulta aún más complejo cuando es palpable una división de criterio entre la representación patronal y la representación laboral en la OIT.

Si a lo anterior se agrega un ingrediente adicional, la ausencia de magistrados con experiencia y conocimiento específico en materia laboral, este tema se torna aún más delicado, afirmación hecha a partir de que, en materia laboral, se manejan unos principios muy particulares que deben ser aplicados de manera racional y equilibrada para no

afectar a las partes que participan en la relación laboral. En derecho laboral, en específico cuando se modifican las reglas que se han validado por muchos años, esos cambios pueden generar condiciones laborales en perjuicio de la clase trabajadora: si no existe trabajo no hay trabajadores, sin trabajadores no hay contenido para el concepto de huelga.

Este trabajo de investigación implica la conceptualización de términos fundamentales para un adecuado desarrollo del proyecto. Entre los objetivos específicos propuestos, se señala los siguientes:

- Establecer la naturaleza jurídica de los convenios y recomendaciones de la OIT en relación con el ordenamiento jurídico costarricense.
- Establecer la incidencia de su incorporación como fuente de la jurisprudencia constitucional.
- Establecer los requisitos para la legalidad de la huelga en Costa Rica a partir de las resoluciones de la Sala Constitucional.
- Conceptualizar la libertad sindical, basada en la definición de tres elementos: derecho de asociación sindical, derecho de negociación colectiva y derecho de huelga en relación con el convenio 87 de la OIT.

Para poder cumplir con la propuesta planteada, es indispensable realizar una debida identificación y conceptualización de los siguientes temas e instrumentos jurídicos:

I.A. Naturaleza jurídica de los convenios de la OIT en el ordenamiento jurídico costarricense

I.A.1. Convenio 87

I.A.2. Convenio 98

I.B. Naturaleza jurídica de las recomendaciones de la OIT en el ordenamiento jurídico costarricense

I.B.1. Competencias de la Comisión de Expertos y sus recomendaciones

I.B.2. Competencias del Comité de Libertad Sindical y sus recomendaciones

II.A. Análisis de la incidencia de los convenios y recomendaciones de la OIT en la jurisprudencia constitucional

II.A.1. Análisis resoluciones de la Sala Constitucional en materia de calificación de huelgas

II.B. Integración de la Sala Constitucional y la especialización de sus integrantes en materia laboral

III.A. Requerimientos legales para la determinación de la legalidad de la huelga que dispone la normativa costarricense

III.B. Exégesis del artículo 373 del Código de Trabajo

III.C. Exégesis del artículo 377 del Código de Trabajo

III.C.1. Agotamiento del procedimiento de conciliación judicial, anterior a la huelga.

III.C.2. Porcentaje de participación de trabajadores

III.C.3. Servicios esenciales del Estado y su impacto en la regulación de la huelga

IV.A. Consecuencias de las resoluciones de la Sala Constitucional para el sector empresarial en materia de calificación de huelgas.

IV.B. Consecuencias de las resoluciones de la Sala Constitucional para el sector trabajador

V. Reforma del Código Procesal Laboral respecto de la calificación de legalidad del proceso de huelga

Tal como se ha indicado, el derecho a la huelga ha tenido un desarrollo histórico muy particular, ya que, incluso, dentro de la Organización Internacional del Trabajo, no se ha regulado de manera abierta y taxativa, sino que se ha ido definiendo conceptualmente conforme a las diferentes situaciones que se presentan. En ese sentido, el tema se basó en el convenio 87 de la OIT, el cual se refiere a la huelga de manera implícita, según lo indicado en páginas anteriores, al interpretarse como uno de los mecanismos utilizados por los trabajadores para defender sus derechos.

El Comité de Libertad Sindical de la OIT es el órgano que establece las pautas más significativas en dicha materia e, inclusive, define qué aspectos pueden afectar negativamente el derecho fundamental a la huelga. Tal como lo indica el Comité, el derecho a huelga puede ser sometido a un procedimiento de calificación, siempre y cuando no lesione el derecho fundamental a la libertad sindical, para lo que la OIT ha elegido un encargado de emitir criterio sobre la legalidad o ilegalidad de un movimiento

de huelga que puede ser un ente independiente de ambas partes (Numeral 628 de la recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Ginebra, 5ª edición, 2006).

De acuerdo con los antecedentes expuestos, el marco de discusión se centrará en definir los conceptos y valores de los convenios y recomendaciones emitidos por la Organización Internacional del Trabajo y su incidencia en las resoluciones de la Sala Constitucional en materia de calificación de huelgas. Una vez analizada la naturaleza jurídica de los convenios y recomendaciones, así como los requerimientos que la legislación costarricense impone para que una huelga sea considerada legal, se deberá determinar si esos requerimientos se encuentran ajustados a los compromisos adquiridos por Costa Rica ante la OIT o si, por el contrario, nuestros juzgadores están ignorando los instrumentos supranacionales para la toma de decisiones. En ese contexto, las resoluciones de la Sala Constitucional en estudio se convierten en el punto central de esta investigación dado que, con base en esos documentos se emitirá las conclusiones con las que se determine si el país cumple o no con los compromisos asumidos ante la OIT.

Por último, otro tema indispensable para aumentar el valor de la investigación para la comunidad jurídica nacional, consiste en señalar las eventuales afectaciones que la jurisprudencia dictada puede provocar tanto en el ámbito empresarial, como laboral y judicial, al dejar sin efecto el requisito del porcentaje legal para recurrir a la huelga y trasladar esa determinación a los Jueces de Trabajo.



En definitiva, esta investigación analizará los aspectos y las resoluciones mediante las cuales se han modificado los requerimientos legales para que una huelga sea considerada legal por nuestros tribunales de justicia. En ese orden de ideas, se determinará si con lo dispuesto en esos fallos de la Sala Constitucional, el país cumple con los compromisos asumidos ante la OIT. Finalmente, se concluirá con las eventuales consecuencias que dichas resoluciones generarían en los diferentes sectores afectados.

La finalidad primordial de esta investigación es describir el rango normativo de los convenios ratificados de la Organización Internacional del Trabajo, específicamente los convenios 87 y 98, así como analizar los requisitos que la legislación costarricense incluye para que se considere legal una huelga en el país y confrontar estos requerimientos con las obligaciones que Costa Rica ha asumido con la ratificación de los convenios de la OIT. De tal forma, al final se pretende determinar si las últimas resoluciones de la Sala Constitucional ajustan nuestro ordenamiento a la normativa y pronunciamientos de los órganos de control de la OIT en dicho tema.

Este trabajo emplea un paradigma naturalista con base en estudios hermenéuticos, de modo que no se usará a investigación científica de orden cuantitativo; por el contrario, se pretende un análisis cualitativo, el cual es propio en las Ciencias Sociales. Se afirma que es naturalista porque no es una investigación experimental ni está sujeta a controles directos; sus variables ya están dadas y el trabajo consiste en hacer un análisis comparativo entre la posición de la OIT y la Sala Constitucional Costarricense en materia de huelgas:

El enfoque cualitativo, fenomenológico, humanista o etnográfico explica que “no interesa llegar a un conocimiento objetivo”, sino “llegar a un conocimiento consensuado”; lo que importa es ponerse de acuerdo en la interpretación de lo que se está estudiando, sobre todo en este proceso que requiere el análisis de interpretaciones jurisprudenciales. El límite de lo que sería un buen o mal conocimiento, obtenido a través de la interpretación, sería la cercanía que tiene con la realidad. La importancia de tener cierta fidelidad en la interpretación es la posibilidad no sólo de entender, sino de modificar aquello que se entiende, y de poder arribar a conocimientos más profundos o más amplios de un primer conocimiento obtenido que le permita al investigador entender lo que está pasando con su objeto de estudio, a partir de una interpretación ilustrada, por supuesto, o más ilustrada de aquello que se está estudiando.

Según la cita anterior y el tipo de investigación que se pretende desarrollar, es claro que se empleará el enfoque cualitativo basado en estudios hermenéuticos o, según lo describe la cita anterior, el denominado tipo hermenéutico, desde una posición crítica y racional, que interpreta la realidad dentro de parámetros de tiempo y espacio definidos, propuestos en el objetivo de la investigación. El fin es interpretar la realidad en un periodo, por consiguiente, no precisa de registros ni análisis cuantitativos, como sí lo requieren las investigaciones bajo el enfoque positivista.

Entonces, en concordancia con la materia que se analiza, es fundamental determinar si el ordenamiento jurídico costarricense cumple con los requerimientos de la

normativa y pronunciamientos de la Organización Internacional del Trabajo para considerar legal una huelga. La finalidad es justamente interpretar si conforme con nuestro Código de Trabajo, Constitución Política, y las recientes resoluciones de la Sala Constitucional y Sala Segunda de la Corte, nuestro país cumple con esas exigencias.

El trabajo consta de un análisis basado en conocimientos teóricos con los que se delimitará la naturaleza jurídica de los convenios y recomendaciones de la OIT, las exigencias de esa organización en materia de huelgas y su incidencia en la jurisprudencia constitucional costarricense. Asimismo, para el período 2010-2012, se definirá la vigencia de los requisitos exigidos para la calificación de legalidad de huelga y si con esas interpretaciones jurisprudenciales se ha logrado incorporar el contenido de los convenios 87 y 98.

Las fuentes de información utilizadas son primarias y secundarias; el uso de fuentes terciarias no es factible en este proceso, debido a el tema solo puede partir del análisis de documentación de la OIT y sus expertos, y de las resoluciones de las Salas Cuarta y Segunda de la Corte Suprema de Justicia Costarricense; eventualmente, se incluye resoluciones judiciales de otros países, así como la legislación costarricense, proyectos de ley y artículos especializados en el tema.

Para el desarrollo de este trabajo debe emplearse el proceso de hermenéutica. La información está constituida por fuentes primarias de producción de datos como lo es la OIT, la jurisprudencia costarricense y colecciones de legislación vigente. En los últimos

años, las interpretaciones hechas por la Sala Constitucional y la Sala Segunda han modificado tanto normas legales como posiciones que se habían mantenido por decenas de años. La propuesta de este proyecto es determinar si con esos cambios en la jurisprudencia, Costa Rica ha obtenido normas e interpretaciones jurisprudenciales acordes con las exigencias de la OIT en materia de calificación sobre legalidad o ilegalidad de las huelgas.

En lo que se refiere a la OIT, recolectar información es un proceso sencillo, debido a que cuenta con una base de datos de fácil acceso. En materia de normativa legal, dichos aspectos han sido identificados, además de que se cuenta con un proyecto de reforma procesal laboral que incluye varios artículos relacionados con la materia. En cuanto a la jurisprudencia, consta de bases de datos adecuadas que facilitan la identificación de las resoluciones, las cuales son de muy fácil obtención; al respecto se usará sistema de referencias bibliográficas APA, con el fin de brindar certeza y seguridad y cumplir con los presupuestos básicos de seguridad requeridos.

Para interpretar la información se emplea el proceso hermenéutico y se enfoca en analizar los procesos de cambio de los últimos años, característica que resalta la relevancia de que el estudio se efectúe desde un esquema hermenéutico, puesto que:

(...) un elemento fundamental por considerar dentro de los aspectos prácticos del proceso hermenéutico, está dado por considerar la interpretación, tal como la concibe Vattimo, quien, al respecto, sostiene lo siguiente: "la interpretación no es ninguna descripción por parte de un observador neutral, sino un evento dialógico en el cual los interlocutores se

ponen en juego por igual y del cual salen modificados; se comprenden en la medida en que son comprendidos dentro de un horizonte tercero, del cual no dispone, sino en el cual y por el cual son dispuestos (Vattimo, 1991:61-62).

En ese sentido, el análisis hermenéutico requiere generar procesos -tal como se ha mencionado- de transparentar, lo que implica que no se puede concebir al sujeto escritor ni a nosotros mismos intérpretes, como sujetos neutros, puesto que de ser así estaríamos negando nuestra historicidad y, por tanto, nuestra autodeterminación como sujetos que toman (tomamos) decisiones. No obstante, dicho desafío no implica "sustituir por una descripción hermenéutica de la experiencia la otra descripción realista u objetivista". Se trata, más bien, de reconocer el sentido ético que ha adquirido la hermenéutica.

De acuerdo con el texto citado, el investigador asume la posición de intérprete de los textos que se analizarán, proceso que consta de los siguientes pasos:

1. Recopilación de datos
2. Conocimiento general de la información que se va a analizar
3. Ubicación espacial y temporal de la documentación y resoluciones judiciales que se consideren en el trabajo
4. Análisis de la información conforme con los objetivos señalados en los capítulos anteriores, para que sea coherente y lógico
5. Análisis sintáctico de la información recopilada
5. Definición de las conclusiones, tras interpretar los datos analizados

Dentro de las formas en que se va a manejar la información recopilada, y siguiendo los criterios generales que señala Martínez (1999), el primer método empleado se define de la siguiente forma:

El primero se refiere al lugar donde el investigador debe ir a buscar la información, los "datos" que necesita. El criterio básico para este punto es de carácter general, pero, como no siempre resulta evidente, es necesario enfatizarlo claramente: la información hay que buscarla donde está. Como muchas veces esto altera los planes metodológicos preestablecidos, habrá que tomar conciencia de que primero está la fidelidad a la información que a los planes a seguir. En esta línea de trabajo, es fácil comprender que el investigador, a menudo, tiene que tomar decisiones en cuanto a dónde ir, qué datos recoger, con quién hablar, etc. Al contrario de lo que ocurre en las investigaciones con diseños estructurados, aquí la información que se acumula y las estructuras emergentes se usan para reorientar el enfoque y la recolección de nueva información; es decir, que las conjeturas iniciales se van convirtiendo en hipótesis firmes; estas hipótesis comienzan, luego, a ser el centro de la búsqueda de nueva información, estrechando el foco de interés y reorientando las hipótesis. De esa forma, se van perfilando posibles estructuras explicativas y conclusiones teóricas. Como, al mismo tiempo, se buscan y contrastan sistemáticamente los casos negativos (situaciones y fenómenos que parecen contradecir u oponerse a las hipótesis y conclusiones), las estructuras teóricas emergentes no sólo son generadas en el campo sino que también son "verificadas" Todo esto no anula la sistematicidad de la investigación; al revés, exige un orden sistemático altamente fiel a la realidad que emerge del proceso de investigación (Martínez, 1999).

De acuerdo con lo anterior, se concluye que el proceso hermenéutico incorpora una visión temporal, histórica, fundamental para llevar a cabo los objetivos definidos en esta investigación. De conformidad con la temática que se analiza, la ubicación en el tiempo es fundamental por los cambios que se puedan generar a corto plazo, específicamente con el Proyecto/Ley Código Procesal Laboral que ha sufrido un sinnúmero de tropiezos legislativos.

### **Capítulo 3: La Organización Internacional del Trabajo.**

La Organización Internacional del Trabajo ha fijado los derroteros que, en el tema de derechos laborales, deben seguir los estados miembros. Con más de 90 años de existencia, dicha entidad se ha consolidado como un pilar en defensa de los derechos laborales y goza de un prestigio internacional y un poder de presión que la ubican en una posición preponderante.

A pesar de que existen países que no forman parte de la organización, como China y Estados Unidos, contar con un organismo tripartito que ejerza algún control en cuanto a los abusos en materia laboral en los diferentes países miembros, es vital para la homogeneidad laboral. La incursión de procesos económicos, como la globalización de las economías, en la que el enfoque se ubica exclusivamente en producción a bajo costo y con alta calidad, demuestra la vigencia de este tipo de organizaciones y la

necesidad de contar con reglas claras en el tema socio-laboral, con las cuales se impida convertir el tema laboral en una selva sangrienta en perjuicio de quienes participan con su trabajo en los procesos productivos.

Sin embargo, por su formación tripartita (sindicatos, gobiernos y empleadores), en la que se intenta la obtención de consensos en las decisiones, el accionar se torna lento y complejo. Por ello, como elemento necesario para poder comprender la legitimidad de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo y de sus comités consultivos, es indispensable describir los procesos fundamentales para emitir esas regulaciones.

### **3. 1. Estructura funcional de la Organización Internacional del Trabajo**

La estructura de la OIT se compone de tres organismos principales, los cuales son:

- La Conferencia General
- El Consejo de Administración
- La Oficina del Trabajo

La Conferencia está constituida de forma tripartita por cuatro representantes, dos del gobierno y uno respectivamente para los sectores empresariales y de trabajadores; entre sus funciones se encuentran establecer y adoptar las normas internacionales de trabajo.

En cuanto al Consejo de Administración, es un órgano ejecutivo, cuyos principales objetivos son vigilar que las decisiones de la Conferencia se ejecuten, y establecer el



orden del día de las reuniones de la Conferencia. De igual modo, su estructura es tripartita: 28 representantes de los gobiernos de los Estados miembros, 14, de los trabajadores y 14, de los patronos.

La Oficina del Trabajo es la secretaría permanente de la OIT, a cargo del Director General, quien es elegido por el Consejo.

Además de los órganos principales ya mencionados, la OIT cuenta con otras oficinas que fungen como mecanismos de control, cuyas competencias, la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical, entidades que analizan con más detalle el derecho de huelga, serán explicadas a lo largo de este capítulo.

En relación con lo anterior, cabe indicar que dentro de la OIT existen varios organismos encargados de emitir recomendaciones sobre determinados temas del derecho del trabajo, las cuales no son de carácter obligatorio. Sin embargo, debido a la imprecisión de los alcances del derecho de huelga, los juzgadores nacionales, en algunos casos, con el fin de no hacer nugatorio dicho derecho y basados en las estadísticas que la propia organización internacional ha obtenido sobre los procesos de declaratoria de la calificación de la huelga, se han apoyado en la letra de las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical.

Las recomendaciones emitidas por el Comité de Libertad Sindical no son vinculantes, no forman parte del ordenamiento jurídico positivo en Costa Rica y su utilización supletoria para resolver conflictos originados por el desfase histórico de una norma se constituye en una herramienta de la que se valen los jueces para aplicar las normas de trabajo. No obstante, aunque los tribunales nacionales no se valieran de esos

instrumentos, en lo que respecta al derecho de huelga, al ser un derecho instituido en nuestra Constitución Política, el juzgador constitucional tendría que aplicar principios de derecho como el de razonabilidad y proporcionalidad que, igualmente, justificarían los ajustes necesarios para que un derecho fundamental sea garantizado.

### **3.2. Competencias de la Comisión de Expertos y sus recomendaciones**

La Comisión de Expertos es uno de los mecanismos de control periódico de la O.I.T. y fue creada en 1926, con la finalidad de controlar la gran cantidad de memorias que envían los gobiernos respecto de los convenios ratificados. En la actualidad, esta comisión está compuesta por veinte juristas expertos, escogidos por el Consejo de Administración por periodos de tres años, quienes provienen de lugares distintos, con sus propios ordenamientos jurídicos.

La Comisión de Expertos tiene como objetivo principal elaborar evaluaciones técnicas de carácter imparcial acerca del progreso en la aplicación de los convenios y recomendaciones por parte de los Estados miembros. Durante todo el tiempo que ha operado la Comisión, ha desarrollado una especie de jurisprudencia muy completa en cuanto al contenido de los convenios y recomendaciones de la OIT y durante sus reuniones (anuales y por un periodo aproximado de tres semanas) analiza las memorias y observaciones de los gobiernos sobre los convenios y recomendaciones que para este efecto escogió el Consejo de Administración (Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2009).

Respecto de dicha labor, su complejidad es considerable debido a la cantidad de países involucrados. El primer paso, tras recibir la información de los gobiernos, es definir si las omisiones o actos que afectan el cumplimiento de las regulaciones que emite la OIT deben considerarse observaciones o solicitudes directas, tema acerca del que menciona lo siguiente:

Cuando la Comisión procede a realizar el examen de la aplicación de las normas internacionales de índole laboral, esta hace dos tipos de comentarios: observaciones y solicitudes directas. El contenido de las primeras consiste en “comentarios sobre las cuestiones fundamentales planteadas por la aplicación de un determinado convenio por parte de un Estado. Estas observaciones se publican en el informe anual de la Comisión (ILO).

Asimismo, dentro del análisis que ejecuta la Comisión hay que determinar si el incumplimiento de un país miembro es ocasionado por la falta de legislación o, en su defecto, por un problema de aplicación de la normativa. En ese sentido, se afirma que

(...) la jurisprudencia nacional permite a la Comisión de Expertos determinar si el derecho positivo de un país está ajustado o no al contenido de los convenios internacionales ratificados. Las observaciones de la Comisión de Expertos pueden destacar el rol que desempeña la jurisprudencia en la aplicación de un convenio, o dejar ver que las resoluciones judiciales no se ajustan a los convenios ratificados (Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2009).

Las solicitudes directas de los Estados miembros se refieren a aspectos más técnicos o a peticiones de más información. Estas solicitudes son formuladas directamente por el gobierno interesado y, a diferencia de las observaciones, no son publicadas en el informe anual de la Comisión.

De igual forma, dicha entidad también emite instrumentos denominados Estudios Generales, los cuales consisten en memorias anuales de los convenios no ratificados y de recomendaciones, cuyos temas son escogidos por el Consejo de Administración. Aunque los Estados miembros no están en la obligación de ratificar convenios ni de integrar recomendaciones a su ordenamiento, es de relevancia para la OIT observar la evolución del contenido de dichos convenios y recomendaciones no ratificados en estos países; en este caso, tan solo los Estados no firmantes de los Convenios están obligados a presentar una memoria sobre sus leyes nacionales y la aplicación práctica del tema específico, de modo que la OIT se convierte en una especie de auditora de control de cumplimiento en cuanto a lo dispuesto por esa organización en cada uno de los estados miembros. Al respecto se señala que

(...) aun cuando un Estudio general trate de un convenio no ratificado en un país determinado, el análisis por parte de la Comisión de Expertos de los conceptos contenidos en el Convenio, puede constituir una fuente de inspiración para los jueces y operadores jurídicos nacionales a la hora de interpretar su propio derecho interno (Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2009).

En cuanto a los mecanismos de control periódico, además de la Comisión de Expertos, existe otro órgano, la Comisión Tripartita de Aplicación de Normas y

Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo, una comisión permanente, integrada por delegados de los Estados miembros, los patronos y los trabajadores. La cual se encarga de examinar el informe anual de la Comisión de Expertos, para seleccionar los puntos que se debatirá en el marco tripartito.

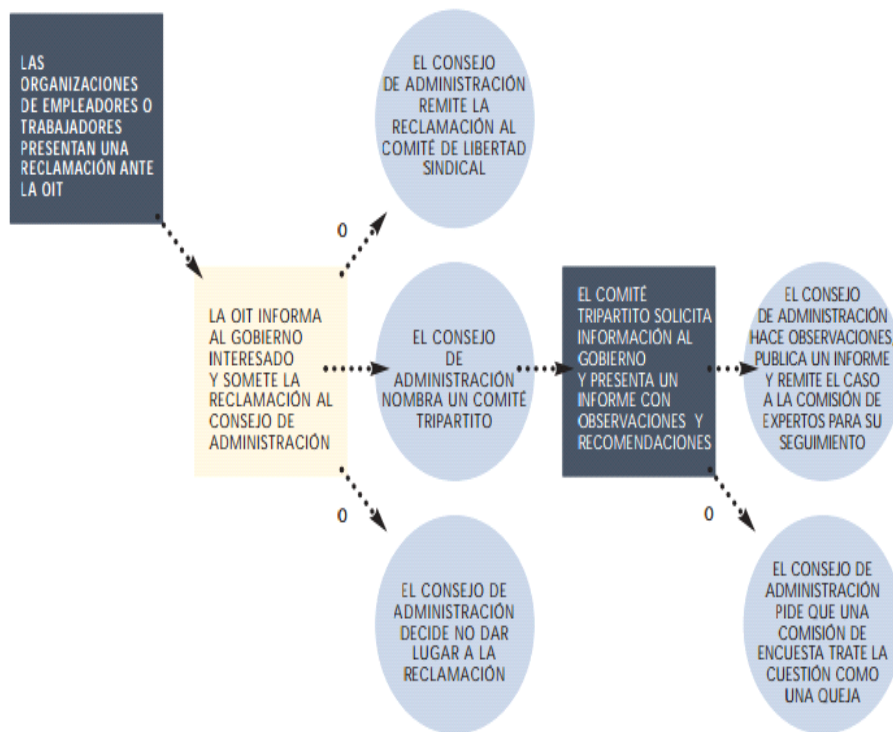
Es común que la Comisión de la Conferencia adopte conclusiones y emita recomendaciones a los gobiernos. Las discusiones y conclusiones son publicadas en el informe de la Comisión.

### **3.3. Competencias del Comité de Libertad Sindical y sus recomendaciones**

Antes de analizar el Comité de Libertad Sindical, es fundamental destacar que es uno de los mecanismos de procedimientos especiales, dentro del que hay otras dos clases: las reclamaciones y las quejas. Las primeras consisten en la garantía a los empleadores y trabajadores de presentar una reclamación contra un Estado miembro que ellos consideren que no ha adoptado las medidas correspondientes para hacer efectivo el contenido de un convenio; se presentan ante el Consejo de Administración de la OIT. Se puede conformar un Comité tripartito en el Consejo de Administración para el examen tanto de la reclamación como de la respuesta del gobierno.

A continuación se presenta un diagrama con el procedimiento de las reclamaciones:

## Procedimiento de reclamación



Fuente: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

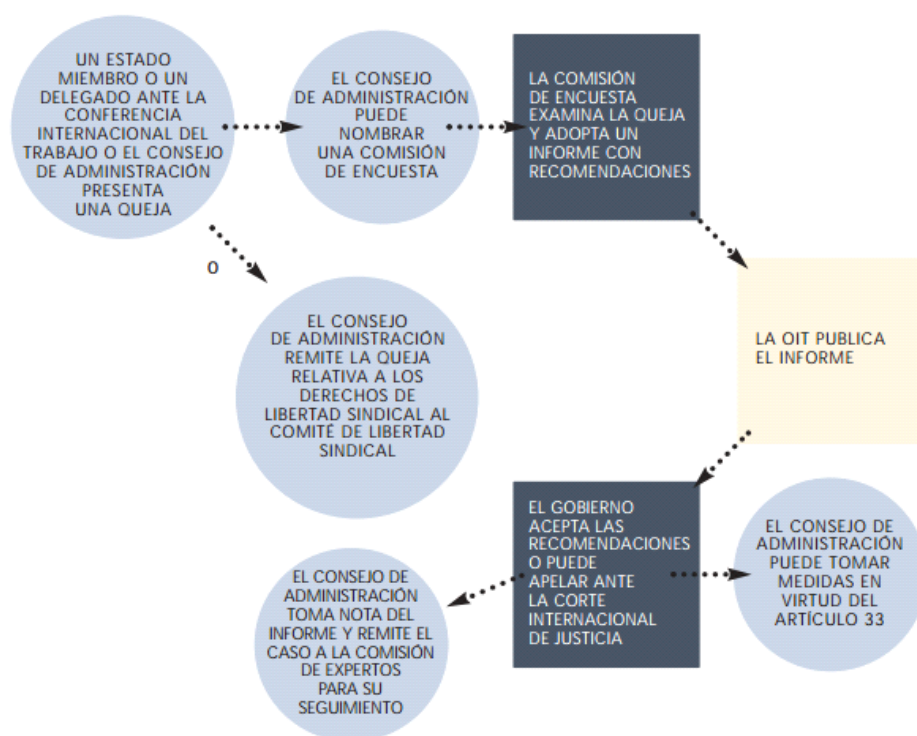
Las quejas son otro mecanismo de los procedimientos especiales: se presentan cuando un Estado miembro incumple un convenio ratificado. Los sujetos legitimados para presentar la queja pueden ser otro Estado miembro que haya ratificado el mismo convenio, cualquier delegado ante la Conferencia Internacional del Trabajo o el Consejo de Administración de oficio. Acerca de las quejas se ha dicho que:

Es el mecanismo más grave y solemne, y por esto es raramente utilizado. Una vez presentada la queja, es el Consejo de Administración el encargado de darle curso y admitirla o no. Si el Consejo admite la queja, nombra una Comisión de Encuesta, la cual

está conformada por miembros independientes altamente imparciales y expertos en derecho internacional laboral (Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2009).

La Comisión de Encuesta es la responsable de desarrollar una investigación profunda, determinando todos los hechos del caso y formulando recomendaciones en cuanto las medidas sobre los problemas planteados en la queja. Este es el procedimiento investigativo más importante de la OIT y su uso se restringe a violaciones graves y persistentes de un Estado miembro. A continuación, el procedimiento de la queja.

#### El procedimiento de queja



Fuente: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

El Comité de Libertad Sindical fue creado en 1951 con el objetivo de examinar las reclamaciones presentadas sobre violaciones a la libertad sindical, respecto de lo que no es relevante si el Estado infractor es firmante o no de los convenios referidos a la libre sindicación. Tanto las organizaciones de trabajadores como de empleadores son sujetos legitimados para presentar reclamaciones en contra de un Estado miembro, mas no se admiten las quejas presentadas por particulares.

En cuanto a la formación del Comité de Libertad Sindical se dice que:

(...) este Comité forma parte del Consejo de Administración y está integrado por un presidente independiente, tres representantes del gobierno, tres de los trabajadores y tres de los patronos. Este órgano se reúne tres veces al año, en marzo, mayo-junio y noviembre, por lo que el estudio de las quejas se hace de forma eficiente (Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2009)

Una vez admitida la queja, se contacta al gobierno para establecer los hechos. Si se concluye que efectivamente hubo una violación a la libertad sindical, se procede a emitir un informe por medio del Consejo de Administración y se brinda recomendaciones para solucionar el problema. Posteriormente, el Estado infractor debe emitir informes sobre el acatamiento de dichas recomendaciones; dado que presentar la queja no exige que contenga pruebas de lo denunciado, en ocasiones la situación genera dificultades para ejercer una defensa adecuada de los hechos denunciados.



La competencia del Comité se da frente a cualquier Estado miembro, aunque este no haya ratificado los convenios pertinentes, aspecto que le confiere una particular fortaleza, de modo que cumple con su función primordial: garantizar la libertad de asociación, tanto a los sectores trabajadores como a los patronales.

En lo que se refiere a las resoluciones de los juzgadores nacionales, el Comité considera que:

(...) aún si el Comité no es un tribunal internacional, ante el que se pueda acudir para impugnar una decisión judicial nacional, sí está dentro de sus funciones el analizar la actuación del poder judicial cuando sea necesario para evaluar el respeto a los principios de libertad sindical en un país determinado. De esta forma, el Comité puede pronunciarse directamente sobre las consecuencias de ciertas decisiones de los tribunales nacionales (Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2009).

Las reclamaciones que se presenten frente al Comité de Libertad Sindical deben ser escritas, firmadas por un representante de una organización autorizada para estos efectos e incluir pruebas en caso de que se cuente con ellas.

En cuanto a los tipos de informes, el Comité puede presentar tres clases: definitivo, provisional y de seguimiento.

El primero puede darse de dos formas: no evaluando más a fondo, ya sea porque no le compete al Comité, o porque la queja es muy vaga; o exigiendo al gobierno que tome medidas para solucionar el problema.

El informe provisional es aquel en el que el Comité puede solicitar más información (al gobierno o al denunciante) y solicitar al Estado que tome las medidas necesarias para solucionar la situación. Contiene tanto conclusiones definitivas como provisionales.

En el informe de seguimiento se solicita al Estado miembro que informe al Comité acerca de la evolución del asunto y de las medidas adoptadas.

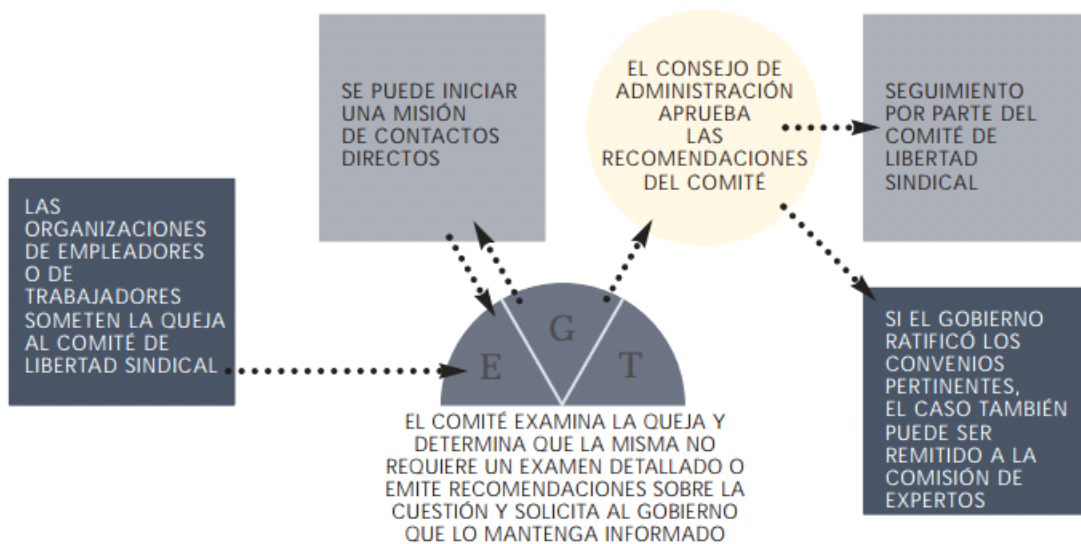
Todos los informes son sometidos al Consejo de Administración para su aprobación, el cual puede modificarlos.

En relación con el tema se agrega que:

Desde su creación en 1951, con frecuencia, el Comité ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre series de casos que presentan hechos muy similares o análogos. De esta forma, ha establecido principios generales por medio de los que mantiene una unidad de criterio en sus decisiones y con los que ha construido una «jurisprudencia» muy elaborada, al punto de que se puede considerar que han venido formando un verdadero derecho común internacional en la materia (Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2009).

A continuación se presenta un diagrama con el funcionamiento de las quejas presentadas ante el Comité de Libertad Sindical:

## El procedimiento de la libertad sindical



Fuente: [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

En sus informes, el Comité de Libertad Sindical ha emitido varios criterios sobre el derecho de huelga; entre las disposiciones que destacan, el Comité considera que en la medida en que se constituya en un medio de defensa de sus intereses económicos y sociales, la huelga es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus organizaciones. Asimismo, el Comité considera que el derecho de huelga es inherente al derecho de sindicación protegido por el Convenio 87.

De acuerdo con el Comité, restringir algunos aspectos del derecho de huelga a las organizaciones sindicales no es contrario al Convenio 87; aparte, ha establecido que debe garantizarse la protección a los dirigentes sindicales para que las empresas no los discriminen a causa de dicho movimiento (Convenio 135, 1973)

En el caso de salarios retenidos por el gobierno, el Comité considera que la huelga es legítima; sin embargo, hace la salvedad de que la prohibición de la huelga solo podría ser aceptable respecto de los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado o en cuanto a los trabajadores de los servicios esenciales cuya interrupción atente contra la vida, la seguridad o la salud de la población, temática que se analizará en detalle en el capítulo siguiente.

En relación con el tema de las restricciones para declarar una huelga legal, el Comité ha determinado que los requisitos exigidos por la legislación deben ser razonables y no de naturaleza tal que imposibiliten el actuar de las organizaciones sindicales. Es imprescindible que dichas limitaciones sean claras y que su procedimiento no sea engorroso, de modo que elimine la existencia material de una huelga legal; no obstante, la obligación de conciliar o la cláusula arbitral voluntaria no es percibida como límite excesivo por el Comité.

En cuanto a la mayoría exigida para declarar la huelga legal, el Comité considera que ya el cincuenta por ciento de los trabajadores es un número demasiado alto. De acuerdo con lo anterior cabe recordar que la legislación costarricense exigía un sesenta por ciento (artículo 373, inciso c) del Código de Trabajo), mas ese inciso fue anulado por el fallo 10832-2011 de la Sala Constitucional; en la actualidad, el porcentaje queda a criterio del juez que maneje el caso respectivo, lo cual deja indefensos a trabajadores y patronos y violenta el principio de seguridad jurídica En resumen, el Comité no considera que fijar un porcentaje mínimo sea un límite excesivo, aunque este no debe imposibilitar el ejercicio del derecho de huelga.

### **3.4. Naturaleza jurídica de los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo**

Tal como se ha señalado, los Convenios de la OIT se elaboran y aprueban de forma tripartita por representantes de los tres sectores involucrados: el Estado, los empleadores y los trabajadores. El procedimiento de esta normativa tiene sus propias singularidades, entre las que se cita las siguientes:

- La Conferencia adopta los convenios sin la necesidad de que estos sean firmados por los Estados miembros.
- Los Estados miembros que ratifican un convenio se comprometen a su cumplimiento tanto ante la OIT, como ante los otros Estados.
- Los convenios una vez adoptados por la conferencia generan obligaciones jurídicas para los Estados miembros, sin importar que estos los ratifiquen o no. Por este motivo, se les brinda un plazo de doce a dieciocho meses a los Estados miembros para que presenten a la autoridad interna competente los convenios adoptados por la Conferencia.
- El deber de sumisión en los Convenios tiene como fin abrir un espacio a nivel nacional para el debate acerca de la ratificación.
- Los Estados miembros que no ratifiquen el Convenio quedan obligados a rendir una memoria sobre su legislación interna en lo referente al contenido del convenio no ratificado, si así lo dispone el Consejo.

La naturaleza del contenido de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo varía según la materia que se aborde y el fin que se persiga. Normalmente, las disposiciones contenidas en tales convenios son de carácter general, de modo que la redacción debe ser clara para inferir los derechos sobre los cuales se está tratando, normativa cuyo fin es que sea aplicable a todos los países miembros, así sus disposiciones son de orden general. No obstante, existen convenios de carácter técnico, los cuales se asemejan en su redacción a la de las leyes nacionales; aparte, hay un tercer tipo de convenios, los cuales fijan metas y objetivos que los Estados se comprometen a alcanzar.

A continuación se presentará ejemplos de cada una de las categorías de convenios mencionados: en primer lugar están los de carácter general, de los cuales se infieren derechos subjetivos.

El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación del año 1948, número 87, define los postulados de la libertad de asociación en materia sindical. Para resaltar el grado de generalidad que requiere este tipo de documento, se menciona algunos de sus artículos.

Del análisis de los artículos 2 y 3 de dicho convenio, se interpreta que este desarrolla el derecho humano de libertad de asociación desde un enfoque laboral, la cual está establecida en el artículo 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, derecho reafirmado en el Convenio 87.

Otro de los convenios de índole general es el Convenio sobre la edad mínima, es el número 138 del año 1973. Aparte de ese carácter general, remite a la legislación local

en cuanto a regular el trabajo de los menores de edad. El aporte de esta normativa es valioso en cuanto a fijar la edad mínima para considerarse trabajador regular; sin embargo, este tipo de convenios se convierten en letra muerta si no se acompaña de programas sociales que promuevan la movilidad social.

En segundo lugar están los convenios de carácter técnico, los cuales se parecen -en su redacción- a las leyes nacionales; un ejemplo es el convenio sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), número 84 del año 1947 que, entre sus regulaciones, dispone que “se deberá estimular a los empleadores y a los trabajadores para que eviten conflictos y para que, en caso de que surjan, los resuelvan en forma equitativa por medio de la conciliación”.

Otro ejemplo de este tipo de regulación y con un claro grado de tecnicismo por la materia de que se trata, es justamente el Convenio sobre el benceno, número 136 de 1971. De este documento, se recalca que, a pesar de emitir una prohibición en el uso del benceno, se remite a las legislaciones nacionales para su regulación. Si bien es claro que se vuelve una especie de necesidad para que finalmente se aprueben los convenios de manera tripartita, la efectividad del convenio es mucho más lenta al estar sujeta a cambios de la normativa interna.

Finalmente, la tercera categoría es en la que se fijan metas que los Estados se proponen a alcanzar; un ejemplo, es el convenio número 122, “Convenio sobre la política del empleo,” del año 1964 que en su artículo 1 indica que “todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido”.

De lo expuesto queda claro que el nivel de incidencia que ha logrado la Organización Internacional del Trabajo desde su creación a la fecha es significativo en cuanto al desarrollo social sostenible de los países miembros, hecho que adquiere mayor relevancia cuando se imponen políticas económicas que, como el actual sistema de globalización, tienen como meta la producción al menor costo.

En lo concerniente a la ratificación de los convenios se ha comentado que

Al ratificar un convenio de la OIT, un Estado miembro se compromete a adecuar la legislación nacional y a desarrollar las acciones pertinentes de acuerdo con las disposiciones contenidas en esa normativa. Asimismo, se compromete a informar periódicamente a los órganos de control de la OIT sobre la aplicación en la práctica y en la legislación de las disposiciones del Convenio y a responder a las preguntas, observaciones o sugerencias de esos órganos de control. Así está establecido en la Constitución de la OIT, en el Artículo número 19, el cual es el que regula los Convenios y las Recomendaciones. (ILO)

En otras palabras, si bien la participación tripartita en la generación de los convenios OIT garantiza que se cubren los intereses de Estado, trabajadores y empresarios, al ratificar esos convenios mediante el órgano legislativo, se define que lo aprobado privará, incluso, sobre la normativa legal existente, de modo que la ratificación implica aplicar de manera inmediata y efectiva los compromisos que asume el país.



En cuanto a la naturaleza jurídica de las recomendaciones de la OIT en el ordenamiento jurídico costarricense, a diferencia de los convenios, se emiten para que sean utilizadas por los jueces en el ejercicio jurisdiccional como un medio auxiliar de interpretación. Para que sean vinculantes, las recomendaciones deben ser acogidas por el ordenamiento jurídico nacional, como proyectos o reformas de ley, siguiendo el curso normal del procedimiento para la creación de nuevas leyes de la Asamblea Legislativa, aunque, propiamente, no tienen carácter vinculante como sí lo tienen los convenios ratificados. No obstante, los juzgadores se valen de las recomendaciones para fundamentar resoluciones judiciales. En el caso de Costa Rica, la Sala Constitucional le ha conferido un alto grado de participación al integrar la normativa jurídica laboral.

De acuerdo con el Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo:

(...) al ser elaboradas y adoptadas por la Conferencia bajo las mismas reglas implementadas para los convenios, las recomendaciones internacionales del trabajo no se constituyen en instrumentos jurídicos obligatorios y, por lo tanto, no son objeto de ratificación. Al aprobar una recomendación, la Conferencia no pretende obligar a los Estados miembros a que respeten su contenido sino, más bien, proponer directrices que los pueda guiar en la regulación de las relaciones laborales y en el desarrollo de su política social (Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2009).

De acuerdo con el instituto, la ausencia de obligatoriedad en la aplicación de las recomendaciones de la OIT no impide que estas sean utilizadas judicialmente, sino que

pueden servir con la finalidad de interpretar disposiciones del derecho interno, así como para llenar vacíos legales.

Las recomendaciones son utilizadas indirectamente para resolver conflictos judiciales, para actualizar el significado de los conceptos jurídicos laborales o como fuente para establecer principios jurisprudenciales, características relevantes sobre todo por el rezago legislativo de Costa Rica que genera un desfase entre lo regulado y la realidad social y económica del país; un ejemplo de ello es el abuso en materia de subcontratación, tema sobre el que las recomendaciones de la Organización han ido generando parámetros para ajustar las nuevas modalidades de contratación, por tanto, “no es imperioso que la disposición pertenezca a un instrumento jurídico internacional de obligatorio cumplimiento porque, como ya se dijo, su rol no va a ser el de fundamento jurídico directo de la decisión (Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2009).

Cabe agregar que tanto los convenios como las recomendaciones de la OIT están sujetos a mecanismos de control para asegurar su cumplimiento. En ese sentido, la Organización Internacional del Trabajo revisa constantemente que las normas ratificadas por los Estados miembros se apliquen, además de que brinda sugerencias para mejorar la implementación de ellas, mediante mecanismos de control, como el mecanismo de control periódico y los procedimientos especiales. La utilidad de estos mecanismos de control radica en que, en primer lugar, al supervisar el cumplimiento de los convenios y recomendaciones por parte de los Estados miembros, permite que el significado y

alcance de estos sea preciso. En segundo lugar, basados en las recomendaciones, los juzgadores de los Estados miembros pueden identificar los elementos del derecho local que no estén adecuados al derecho internacional.

El citado mecanismo de control periódico consiste en examinar los informes y las observaciones acerca del tema remitidas por las organizaciones de trabajadores y de empleadores. A este respecto se dice que:

Los dos tipos de memorias (...) son sometidos a dos controles sucesivos, uno de carácter jurídico efectuado por la Comisión de Expertos, el otro, basado en el diálogo tripartito, llevado a cabo por la Comisión de la Aplicación de Normas de la Conferencia (Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, 2009).

De acuerdo con los mecanismos establecidos, se pueden presentar reclamaciones o quejas de tres tipos, dos de las cuales son de conocimiento de las comisiones *ad hoc* y una que es tramitada (contiene materia sobre libertad sindical) ante el Comité de Libertad Sindical, ya mencionado.

#### **3.4.1. Procedimiento para la aprobación de los convenios**

Sobre el procedimiento para aprobar convenios, el primero consiste en incluir un punto en el orden del día de la Conferencia. El Consejo de Administración, órgano que ya fue analizado en el aparte II.B de este capítulo, se encarga de fijar la fecha para que se reúna la Conferencia, cuyos temas son sometidos a una doble discusión. El objetivo del procedimiento de la doble discusión es contar con datos de interés sobre los Estados

miembros en relación con determinado tema que vaya a ser analizado en un convenio. Su tratamiento no es simple, más bien complejo, pero de otra manera no abarcaría las posiciones de los países miembros y de las organizaciones que lo integran.

El procedimiento de la doble discusión es el siguiente:

El texto de los Convenios es sometido a revisión de parte de una Comisión Técnica, y su redacción final es llevada a cabo por un Comité de Redacción. Su aprobación opera por acuerdo de una mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los delegados presentes. El Convenio lleva la firma del Presidente de la Conferencia y del Director General de la OIT, y se remite copia a cada Estado miembro.

Una vez aprobado el Convenio los Estados miembros se obligan a "...someter en el término de un año a partir de la clausura de la reunión de la Conferencia a la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto al efecto de que le den forma de ley o adopten otras medidas" (art. 19 N° 5 letra a Acta de Constitución de la OIT), y además "...informarán al Director General de la Oficina (...) sobre las medidas adoptadas de acuerdo con este artículo para someter el convenio a la autoridad.

Ahora bien, si el Estado miembro no consigue la aprobación, queda obligado a informar al Director General de la Oficina de tal evento, así como también del estado de su legislación y de los mecanismos o vías que propone para poner en ejecución cualesquiera de las disposiciones del Convenio, sea por vía legislativa, administrativa, a través de contratos colectivos o por cualquier otra vía. Por otro lado, si el Estado signatario consigue el consentimiento del órgano legislativo para aprobar el Convenio, comunicará tal ratificación al Director general y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio. En términos generales, ello significa que el Estado que ratifica debe por fuerza ajustar su legislación a la letra y espíritu del Convenio (art.

19, N° 5 d). Los Convenios entran en vigencia e el plazo de 12 meses desde el momento de su ratificación; y puede ser denunciado (esto es, dejado sin efecto) en el transcurso del año siguiente al periodo de 10 años después de su entrada en vigor. La interpretación de los Convenios será sometida a la Corte Internacional de Justicia para su resolución (art. 37 N° 1). No obstante, la costumbre ha determinado que se recurra al Director General de la OIT para que formule las aclaraciones necesarias, ateniéndose luego a sus dictámenes. Por último, el hecho de que un Estado deje de ser miembro de la OIT no resta fuerza legal a los Convenios libremente suscritos por dicho Estado. (ILO)

Según se desprende de lo anterior, el camino de aprobación de un convenio es largo y tortuoso y exige de sus participantes un aporte serio con el fin de que se obtengan no solo datos veraces de la información que se brinda, sino un doble canal informativo entre los representantes de los diferentes sectores. En otras palabras, si el sector empresarial está representado por la Unión de Cámaras, debe existir un buen canal con las empresas sobre los temas en discusión a nivel de la OIT y las propuestas de convenios y su trámite para que los resultados sean consensuados y lo mismo aplica para los representantes sindicales, quienes deben ser el medio de información para todo el sector; es decir, no hay que limitarse a los sindicatos que estén bajo su área de influencia.

#### **3.4.2. Alcance normativo de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo en Costa Rica**

Los convenios de la Organización Internacional del Trabajo que han sido firmados y ratificados por Costa Rica, tienen carácter de norma superior a las leyes ordinarias. La

Constitución Política costarricense dispone en su artículo 7 lo siguiente en cuanto al rango de las normas:

Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa tendrán, desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.

Los tratados públicos y los convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país, requerirán aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros, y la de los dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente, convocada al efecto (reformado por ley N°. 4123 del 31 de mayo de 1968).

Por tal motivo, dichos instrumentos se integran al ordenamiento jurídico y, en caso de conflicto, los juzgadores deben tomarlos en cuenta a la hora de fundamentar una resolución cuyo contenido esté previsto en algún convenio. Una vez que los convenios son ratificados, pasan a ser superiores a la ley. Los juzgadores están en la obligación de aplicar los convenios de la OIT, debidamente ratificados por nuestra Asamblea Legislativa para resolver, ya que conforme a la disposición constitucional y el código civil, forman nuestro bloque de legalidad.

Sobre la jerarquía de las normas en el ordenamiento jurídico costarricense, el Artículo 1º del Código Civil, desarrolla el artículo constitucional previamente citado e indica:

Las fuentes escritas del ordenamiento jurídico privado costarricense son la Constitución, los tratados internacionales debidamente aprobados, ratificados y publicados, y la ley. La costumbre, los usos y los principios generales de Derecho son fuentes no escritas del

ordenamiento jurídico privado y servirán para interpretar, delimitar e integrar las buenas fuentes escritas del ordenamiento jurídico.

Los convenios de la Organización Internacional de Trabajo, como ya se indicó, conforme a nuestra legislación, constituyen parte del bloque de legalidad que regula las relaciones de trabajo en Costa Rica. En ese sentido, y aplicando lo que dispone nuestra Constitución Política y nuestro Código Civil, los convenios internacionales debidamente ratificados por la Asamblea Legislativa, únicamente se encuentran en un rango inferior a la Carta Magna, aunque superior a la normativa de jerarquía legal ordinaria.

Por su parte, en materia de huelga, la Organización Internacional del Trabajo ha sido mucho más conservadora y no existe a la fecha un convenio que analice este tema de manera exclusiva y clara, observación fundamentada en la vaguedad con que algunos convenios se han referido a la protección de este derecho, dado que son poco precisos al determinar los límites que dicho derecho tiene.

### **3.5. Convenios de la OIT relacionados con el derecho de huelga**

Respecto de la huelga, no hay una recomendación específica de la OIT, pero sí hay dos convenios, ratificados por Costa Rica, de los que se derivan varios principios aplicados al tema de la legalidad de la huelga. Dichos convenios son el 87 y el 98, acerca de los que se brindará un análisis a continuación.

**3.5.1 Convenio 87:** “Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación”.

La Organización Internacional del Trabajo señala que este convenio es la base sobre la cual se sustenta el derecho a huelga, tema del que se señala lo siguiente:

El Convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo es el primer convenio de esta organización internacional que se refiere a la libertad sindical y su protección. De forma implícita, la libertad sindical engloba el concepto de huelga, ya que este es un medio de presión válido en cuanto a la defensa de los derechos sociales y económicos de las personas trabajadoras. Ahora bien, la huelga es permitida, o bien, legal, cuando su razón de ser respalda la defensa de los citados derechos. No se puede abusar de ella con fines distintos de la protección de estas garantías. Costa Rica ratificó dicho convenio desde el año 1970.

El Convenio 87 fue firmado el nueve de julio de mil novecientos cuarenta y ocho en San Francisco y se conoce como el “Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación”. (ILO)

En relación con el derecho de huelga y el contenido del Convenio N°. 87 de la OIT, hay que extraer su contenido partiendo de que la huelga requiere de la existencia de la libertad sindical para que sea factible. Esta premisa, sin embargo, limitaría el derecho a huelga, exclusivamente, a la organización sindical, de lo cual se colige que es indispensable fortalecer el derecho de asociación para proceder a consolidar otros en materia de derecho laboral colectivo.

En este sentido es fundamental entender que para consolidar un derecho como el de libertad de asociación se debe brindar un proceso informativo para los trabajadores en relación con sus opciones. Si bien el derecho de asociación en Costa Rica está



claramente dispuesto a nivel constitucional, en el artículo 25 de nuestra Constitución Política, fue a partir de la creación de la Sala Constitucional que se garantizó efectivamente: al respecto, cabe mencionar que la Sala Constitucional no solo ha desarrollado el derecho de asociación en sentido positivo, derecho a afiliarse a una organización, sino que se ha visto en la necesidad de analizar el derecho de asociación en negativo.

El voto N°. 1011-01 de las 14:36 horas del 6 de febrero del 2001 de la Sala Constitucional dispone lo siguiente:

El derecho de asociación del cual gozan los individuos, protegido por el artículo 25 de nuestra Constitución Política, implica que todo ciudadano goza de libertad para pertenecer a grupos de personas organizados, que, en el caso que nos ocupa es un sindicato. Esta libertad de pertenecer a dichos grupos, genera también el derecho a no ser obligado a formar parte de alguna asociación en contra de la voluntad del individuo. De tal suerte que, cuando una persona miembro de un sindicato solicita expresamente y sin lugar a dudas su desafiliación al mismo, así debe entenderse y por lo tanto debe procederse a atender esa solicitud de inmediato. El artículo 60 de la Constitución Política, íntimamente relacionado con el numeral 25 del mismo cuerpo legal, establece el derecho de trabajadores y patronos de asociarse con el fin de obtener beneficios económico-sociales, ya sea por medio de Sindicatos de Trabajadores o Cámaras Patronales. Ese derecho de Asociación debe ir siempre acompañado de la libertad que tienen los sujetos de afiliarse y desafiliarse de la agrupación a que pertenecen, todo con el objeto de resguardar el principio fundamental de la libertad. Desde esa óptica, a los trabajadores se les reconoce su derecho al libre ingreso a la Asociación, pero correlativamente también el derecho de libre desafiliación, libertad que no fue aplicada en el caso en estudio, ya que según se ha podido determinar en los folios del 6 al 20 del expediente aparece escrito

rubricado por los aquí recurrentes, dirigidos y recibidos por el sindicato recurrido, en los cuales solicitan su desafiliación, sin que obren en autos prueba de que la organización hubiese tomado acuerdo al respecto, por lo que dicha omisión debe entenderse como violatoria de lo preceptuado por el numeral antes citado. (Sentencia, 2001)

La cita anterior permite ver la forma como se descompone el contenido del derecho de asociación que, particularmente, implica el derecho a afiliarse o a desafiliarse de un sindicato. Este último aspecto se denominado derecho de asociación en sentido negativo y corresponde al derecho que tiene toda persona de abandonar las asociaciones a las que se ha integrado en forma voluntaria, como es el caso de los sindicatos. En muchos casos se han dado situaciones de negativa de aceptación de este derecho por parte de las organizaciones sindicales que no tramitan en su oportunidad las solicitudes de desafiliación que se les presentan y los afectados se ven en la necesidad de acudir a las Sala Constitucional para que ordene la desafiliación. En relación con este punto, el convenio 87 incluye el derecho de asociación en ambos sentidos y, por tanto, tal derecho va dirigido a los trabajadores y es responsabilidad tanto de patronos como de sindicatos cumplir cabalmente con su efectividad.

Inspirado en la importancia que la Declaración de Filadelfia da a la libertad de asociación, considerándola uno de sus principios fundamentales, el Convenio 87 ratificar que tal derecho es esencial para la protección de los trabajadores, así se muestra en el artículo 2 en cuanto a la libertad sindical en el que se indica lo siguiente:

Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho a constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el

de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas (ILO).

Esta libertad de asociación está dirigida a un fin: la protección común para los miembros de la organización. En el caso del derecho de huelga, uno de sus objetivos es constituirse en un medio para la obtención de beneficios de carácter social y económico de los trabajadores y una forma de nivelar las condiciones de las partes en la relación obrero- patronal con miras de generar derechos adicionales a los existentes. Se trata de oponer la fuerza de la colectividad organizada a los poderes empresariales típicos.

De acuerdo con Bolaños “para algunos, la huelga es una institución que no guarda relación con los fines que se propone cumplir todo ordenamiento jurídico” (Bolaños, 1985), posición que se debe a que los que apoyan esta tesis creen que el uso de la figura de la huelga va dirigida a que se imponga el más fuerte sobre el más débil, contrario a los principios de la democracia de paz social e igualdad. Por otra parte, también indica que hay autores para los cuales “la huelga es, sobre todo, un correctivo al desequilibrio existente entre el grupo de trabajadores subordinados y los poderes de empresa” (ídem, 1985). De cualquier modo, la doctrina, mayoritariamente, señala que “la huelga viene a ser una prolongación del derecho que tiene todo hombre a decidir cuándo y bajo qué condiciones presta sus servicios a un patrono.

Como organización, el sindicato es normalmente el encargado de representar a los trabajadores, así como de organizarlos para defender sus derechos, razón por la que a nivel del Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo se considera que el derecho de huelga se deriva indiscutiblemente de la libertad de

asociación sindical; es decir, si no es posible contar con una adecuada organización de representación laboral, aún menos será factible ejercer derechos como el de la huelga. En relación con lo anterior, de la Cueva agrega que “las instituciones del derecho colectivo del trabajo integran una unidad, una consecuencia natural de que fueron el resultado de la lucha obrera en defensa de la libertad” (1991).

El anterior autor continúa explicando que lo que la libertad sindical realmente interiorizó es que existe “la facultad de negociar colectivamente las condiciones de prestación de los trabajos, así como la posibilidad de utilizar los medios o caminos convenientes o necesarios para obligar a los empresarios a aceptar la contratación colectiva en condiciones justas” (ídem). La teoría triangular del derecho colectivo del trabajo, conocida como teoría de la unidad indisociable, explica que si bien este es integrado por tres instituciones (el sindicato, la negociación y contratación colectivas y la huelga), su fin único es “el bienestar inmediato de la clase trabajadora y de sus hombres y la creación de una sociedad futura en la que cese la explotación del hombre por el hombre” (ídem); de la Cueva afirma que es imposible la existencia de la asociación profesional si falta la negociación colectiva o la huelga, porque el sindicato es una figura que tiene como objetivo la lucha para alcanzar sus fines.

Ese triángulo equilátero del que habla el autor apoya la posición de la OIT en cuanto a que la libertad sindical y la institución de la huelga están estrechamente relacionadas y necesariamente dependen una de la otra de lo que se interpreta que el

Convenio 87 referido a la Libertad Sindical consagra tácitamente la huelga como derecho.

En lo que concierne al concepto de libertad sindical, es interesante lo citado por el Tribunal Constitucional Español en la resolución 3143-1998, ente que, tras analizar el alcance de ese instituto, indicó que:

(...) resta examinar la lesión de los artículos 28.1 y 18.4 C.E., examen que puede acometerse conjuntamente. En lo que atañe a la queja constitucional relativa a la quiebra del derecho a la libertad sindical (art. 28.1 C.E.), debe indicarse, como ya se afirmó desde la STC 70/1982, que «el derecho a la libertad sindical que reconoce el art. 28 C.E. incluye como “contenido esencial” el derecho a que las organizaciones sindicales libremente creadas desempeñen el papel y las funciones que les reconoce el art. 7 C.E., de manera que participen en la defensa y protección de los intereses de los trabajadores », afirmándose en la STC 23/1983 que «por muy detallado y concreto que parezca el enunciado del art. 28.1 C.E. a propósito del contenido de la libertad sindical, no puede considerársele como exhaustivo o limitativo, sino meramente ejemplificativo, con la consecuencia de que la enumeración expresa de los derechos concretos que integran el genérico de libertad sindical no agota, en absoluto, el contenido global de dicha libertad.

La posición del Tribunal Español es de interés en la medida que amplía el sentido de libertad sindical a ejercer toda aquella actividad que pretenda buscar la defensa de los intereses de los trabajadores. Esta posición se asemeja en gran medida a lo dispuesto por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo respecto del ejercicio de la huelga como un elemento del ejercicio de la libertad sindical.

En Costa Rica, el derecho de asociación sindical está establecido en el artículo 60 de la Constitución Política, norma que dispone la libertad de asociación sindical de manera clara y contundente. Cabe mencionar, como un punto de interés en esta norma, que el derecho de sindicalización tiene como fin exclusivo obtener y conservar beneficios económicos, sociales y profesionales.

En el artículo tercero del Convenio No. 87 se establece que la organización, representación y reglamentación de las organizaciones de trabajadores es de libre decisión y señala que las autoridades públicas no pueden limitar el derecho de esas organizaciones. El artículo tiene la siguiente dicción:

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción.
2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal.

En este artículo del convenio es donde mejor se explica la conexión entre libertad sindical y derecho de huelga y, aunque expresamente no se refiera a la huelga, al hablar de que las organizaciones de trabajadores tienen la facultad de autorregularse, organizarse y definir su programa de acción, abre la posibilidad de que a lo interno del

sindicato o del grupo organizado de trabajadores se determine que el recurso más conveniente para actuar en miras a la situación que están enfrentando es precisamente la huelga.

Desde la premisa que señala el Tribunal Constitucional Español, para poder fundamentar la existencia del derecho de huelga dentro del contenido de esta norma, se debe entender que si la huelga es un medio para proteger los derechos de los trabajadores, el artículo citado lo considera como parte de las acciones que puede ejercer un sindicato en procura del deber que está llamado a cumplir.

Aparte de lo mencionado, el Convenio 87, en su artículo 4 dispone que “las organizaciones de trabajadores y de empleadores no están sujetas a disolución o suspensión por vía administrativa”, lo cual asegura que el Gobierno no va a tomar partido cuando haya una diferencia de opinión entre patronos y trabajadores, suspendiendo o disolviendo administrativamente cualquiera de las dos organizaciones, con el fin de beneficiar a alguna, puesto que impide que la organización sea disuelta de forma administrativa.

Los artículos 350 y 351 del Código de Trabajo de Costa Rica consideran las causales de disolución de los sindicatos y el procedimiento de disolución. Básicamente, el titular exclusivo para pedir la disolución de un sindicato o federación sindical es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la solicitud debe tramitarse ante los tribunales de justicia; un ejemplo de este proceso se cita la resolución N°. 619 de las 15:05 horas del 27 de julio de 1951 del Tribunal Superior de Trabajo, sentencia en la que se aprueban diligencias de disolución de varios sindicatos.

El artículo sexto del Convenio se refiere a la potestad de las organizaciones de trabajadores y patronos de constituirse en federaciones y confederaciones; en relación con el numeral 7, incluye un elemento de legitimación al establecer que el adquirir la personalidad jurídica no puede limitarse de manera injustificada.

El Artículo 7 del mismo Convenio refiere que:

(...) la adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones de trabajadores y de empleadores, sus federaciones y confederaciones no puede estar sujeta a condiciones cuya naturaleza limite la aplicación de las disposiciones de los artículos 2, 3 y 4 de este convenio.

En Costa Rica, la dependencia encargada de inscribir los sindicatos es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en específico el Departamento de Organizaciones Sociales. Los requisitos que establece el Código de Trabajo son muy básicos y no contravienen la disposición de artículo séptimo del Convenio 87.

Por otra parte, el artículo séptimo del Convenio 87 faculta a cualquier tipo de organización laboral a ejercer la defensa de los derechos de los trabajadores independientemente de si están constituidos como sindicatos o no, motivo por el que este artículo debería aplicarse a cualquier figura de organización de trabajadores conforme al contenido de ese convenio.

Siguiendo con el tema, el artículo 8 del citado Convenio 87 contiene material acerca de lo siguiente:



1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente Convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.
2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente Convenio.”

El citado artículo reafirma que los derechos deben apegarse a la ley, aunque advierte que la ley no puede excederse en la limitación del ejercicio de los derechos de la libre asociación, como el derivado derecho de huelga. Esa norma general permite a los juzgadores utilizar dicha herramienta para ampliar su rango de acción en materia de libertad sindical, detalle que se trae a colación, debido a que al establecer el inciso segundo que la legislación no menoscabará las garantías de ese convenio, implicaría que toda aquella disposición nacional que afecte la libertad sindical es contraria a ese convenio.

Luego, el Artículo 11 del Convenio 87 señala que:

Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.

Como ya se mencionó, Costa Rica es suscriptor del Convenio, por tanto, está obligado a garantizar que la libre asociación sindical cumpla con el objetivo para el cual fue protegida. El contenido de este artículo es muy similar al del artículo 8 ya analizado

y el tema ha sido planteado ante la Sala Constitucional, entidad que se manifestó en los siguientes términos:

La Organización Internacional del Trabajo ha dedicado varios convenios al tema de la Protección de la Libertad y de la Actividad Sindical, de los cuales los números 87, 98 y 135 han sido ratificados por Costa Rica, hasta convertirse en leyes de la República de rango superior. De estos, el primero, ratificado por ley N°. 2561 del once de mayo de mil novecientos sesenta, en su artículo 3ero establece que “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.

La sentencia indica que, a nivel de Sala Constitucional, se reconoce que el convenio N°. 87 es uno de los que define las pautas de la libertad sindical.

### **3.5.2 Convenio 98. Convenio sobre el derecho de sindicación y de la negociación colectiva**

Otro de los instrumentos normativos que, conforme a los análisis de la OIT, fundamenta el derecho de huelga es el Convenio N°. 98, el cual entró a regir en Costa Rica el 18 de julio de 1951, justamente un año después de la entrada en vigor del convenio No. 87, además:

(...) fue adoptado el primero de julio de mil novecientos cuarenta y nueve en Ginebra, y es conocido como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva. Costa Rica es suscriptor de dicho Convenio y fue ratificado desde el dos de junio de mil novecientos sesenta.” (ILO)

Su antecedente es el Convenio 87, ya desarrollado en este capítulo, su fin es regular la protección al derecho de sindicación y de negociación colectiva; aparte, protege al trabajador de ser discriminado, despedido o condicionado su empleo por vincularse al sindicato y garantiza que el trabajador no pueda sufrir represalias con motivo de su participación sindical. Al respecto debe considerarse que si la actividad del sindicato es organizar a los trabajadores para una huelga, con el fin de defender sus intereses económicos y sociales, y el trabajador siente que estar afiliado al sindicato perjudica su empleo, no va a participar en dichas actividades; por consiguiente, la defensa efectiva del derecho a presionar por mejores condiciones no se va a dar y la relación de poder del patrono estaría ilimitada. Dicha posibilidad es prevista en el artículo y prohíbe que este tipo de prácticas se acepten, de modo que protege tanto la libertad de asociación, como el ejercicio de la defensa efectiva de los derechos de los trabajadores.

Asimismo, del artículo 2 del mismo convenio se interpreta que la independencia de los sindicatos como organizaciones es primordial, puesto que si de cualquier modo existiera injerencia del patrono o del Estado, el fin perseguido por la libertad sindical sería imposible de realizar. La independencia de los sindicatos debe ser absoluta, de manera que asegure que realmente se esté velando por los intereses de los trabajadores, así como de que no se estén camuflando intereses de otros grupos infiltrados como propios del movimiento sindical. Sin embargo, en ciertas situaciones esa llamada independencia se vuelve en perjuicio de los trabajadores al no tener esas organizaciones ningún tipo de sanción cuando incumplen sus obligaciones con sus afiliados como el caso de aquellos

trabajadores sindicalizados que no son desafiliados de la organización: en estos casos, hay una clara violación al derecho de asociarse, mas no hay ningún tipo de sanción contra el sindicato.

El significado de la independencia del sindicato y su conexión con el concepto de huelga, es trascendental, ya que la huelga como medio de presión fomenta que las partes pacten nuevas condiciones laborales, al abrirse el espacio al diálogo y la negociación.

En cuanto al artículo 3 del instrumento analizado, establece que los países que adoptan el convenio deben contar con organismos nacionales que garanticen el cumplimiento de las garantías del derecho de sindicación que el convenio contempla. En Costa Rica, esta tarea compete al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en específico a la Oficina de la Inspección del Trabajo.

Luego, respecto del artículo 4 del Convenio 98, este se refiere al instituto de la negociación colectiva e indica que:

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

La negociación debería ser el primer paso para que los trabajadores logren conquistas en cuanto a las condiciones de empleo. En dichas negociaciones, el representante de los trabajadores es en principio el sindicato, más cuando ya el diálogo

no produce efectos, los mismos sindicatos son los encargados de convocar a huelga. En relación con lo mencionado, se enfatiza “en principio”, debido a que en los comités permanentes de trabajadores se han dado situaciones de huelga en las que los trabajadores no están representados por un sindicato, lo cual queda claro tras la lectura del artículo 371 del Código de Trabajo que da la posibilidad de ir a huelga a cualquier grupo de trabajadores aunque no constituyan una organización legal. Tal medida es no solo procedente, sino indispensable si pretendemos que el derecho a huelga se analice como un derecho humano por cuanto, al restringirlo a una organización sindical, ya de por sí se limita su ejercicio; no obstante, el convenio no pretende que los trabajadores vayan a huelga para lograr mejores condiciones, al contrario, está dirigido a que dentro de la negociación colectiva se resuelvan las inquietudes y diferencias entre partes para lograr un acuerdo.

Aun cuando se prefiere una pronta resolución del conflicto, la posibilidad de la huelga como medida de presión, siempre está presente y, para que sea legal, la OIT deja esta regulación en manos de cada Gobierno. Cabe mencionar que tanto en el Convenio 87 como en el 98, la OIT no se refiere de manera tácita a los límites legales del derecho de huelga., por tanto, es materia de huelga es correcto afirmar que dicha organización no define cuándo es legal o no, tan solo se limita a velar porque esta sea posible como derecho inherente a la libre sindicación y a señalar que en todo caso no pueden haber límites que desnaturalicen y vacíen de contenido tal derecho.

Volviendo al tema de la norma analizada, el uso de la negociación colectiva es el medio idóneo para que patronos y trabajadores resuelvan sus diferencias; no obstante,

las medidas de presión, como la huelga, son opciones válidas para nivelar la balanza de poder entre los negociadores.

En cuanto al artículo 5, se establece una distinción respecto de las fuerzas de policía y las armadas. En este ámbito, el documento indica que es la legislación nacional la que determina el alcance de las garantías sindicales en el ámbito de esos dos grupos; por, ende, por ser un tema estratégico de cada país, se respeta que definir los alcances de estos derechos sea a lo interno.

Después, en el artículo 6 del Convenio 98, se declara que “el presente convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto”.

Luego, en lo que toca a la relación de los Convenios 87 y 98 con el derecho de huelga, se ha dicho que

(...) no es posible hablar del derecho de negociación colectiva sin su correlativa relación con los derechos de huelga, ya que tal y como lo ha indicado la mejor doctrina laboral, la libertad sindical se basa en la denominada teoría triangular, que abarca la libertad de asociación sindical, la negociación colectiva, y el derecho de huelga como mecanismo fundamental para la negociación colectiva y el accionar general de las organizaciones sindicales (Ledezma, Martínez & Morales, 2002).”

Fundamentalmente, de ambos convenios se generan las bases para que el derecho a huelga sea eficaz. Los dos convenios analizados consolidan el triángulo que

requiere la libertad sindical: derecho a la negociación colectiva, libertad de asociación y derecho a la huelga. Al respecto, Castro indica lo siguiente:

En el marco de la OIT, si bien, de manera expresa no se regula la huelga en los convenios fundamentales de la OIT, los órganos de interpretación y de control han interpretado que se deriva del Convenio N°. 87 (“Sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación ratificado por ley No. 2561 del 11 de mayo de 1960”), y a partir de él se ha detallado cuál debe ser su regulación de acuerdo con este convenio. (Castro ,2013)

Como corolario, queda claro que los convenios debidamente ratificados por Costa Rica integran su ordenamiento jurídico, puesto que el convenio N°. 87 y el 98 se encuentran debidamente ratificados por Costa Rica y, por ende, integran su marco jurídico. Sin embargo, las interpretaciones de la comisión de expertos de la OIT no se consideran fuentes de derecho, porque su competencia se limita a interpretar los convenios existentes y a emitir recomendaciones; acerca de este tema han surgido controversias en las últimas asambleas de la Organización Internacional del Trabajo y, como se ha indicado, si bien el concepto de huelga y sus alcances se convierten en un tema controversial, debe ser un aspecto urgente de análisis por parte de la OIT.

En todo caso, no hay duda de que el derecho a huelga está establecido expresamente en la Constitución Política y en el Código de Trabajo como un derecho de los trabajadores con ciertas limitaciones, cuya determinación en el punto medular sobre el que se centra la discusión de este trabajo y que en el próximo capítulo se desarrollará con mayor amplitud.

### **3. 6. Posición de la Organización Internacional del Trabajo en materia de huelgas**

En la 317ª reunión del Consejo de Administración de la OIT se abordó el tema de la interpretación de la Comisión de Expertos en cuanto al vínculo entre el derecho de Huelga y el Convenio 87, en el que la primera se deriva de este último. En lo que respecta a este punto, el vicepresidente trabajador en el párrafo 73 de las actas de esta reunión, destacó que “aprueba sin reservas esta forma de proceder, mediante la que los expertos pueden formular observaciones fundamentadas de la aplicación del Convenio N°. 87” (Consejo de Administración de la OIT, 2013). De acuerdo con el presidente trabajador, “el derecho de huelga sigue siendo un problema y la respuesta de la Comisión ha sido incluir una parte en su informe que reza:

“La Comisión no ha abordado el derecho de huelga, puesto que los empleadores cuestionan que el derecho de huelga quede reconocido en el Convenio 87” (Oficina de Actividades para los Trabajadores, 2013). En las actas de la 102ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, los miembros empleadores denotaron que la Comisión de Expertos se ha referido al derecho de huelga en 13 de sus observaciones, y recordaron que ellos sostienen la posición de que el derecho de huelga no está expresamente contenido en el Convenio 87, por lo cual no existe un consenso en la Comisión en cuanto a esto. (Conferencia Internacional del Trabajo, 2013). En las actas de la reunión 102ª se observa que la Comisión omitió referirse en estas discusiones al derecho de huelga, debido a las aseveraciones hechas por los miembros empleadores, y así queda plasmado con comentarios como “La Comisión no abordó el derecho de huelga en este caso, dado que los empleadores no están de acuerdo con que el derecho de



huelga esté reconocido en el Convenio núm. 87” (Conferencia Internacional del Trabajo, 2013). Reiteradamente hay en estas actas acotaciones como “Los miembros empleadores plantearon claramente su postura sobre esa cuestión durante la discusión este año sobre el Estudio General y el Informe General de la Comisión de Expertos el año anterior y consideran que esos puntos no pueden recogerse en las conclusiones de la Comisión de la Conferencia” ó “en segundo lugar, los miembros empleadores no se mostraron de acuerdo con los puntos de vista de la Comisión de Expertos sobre el derecho de huelga y creen que este derecho debe tratarse en el marco de la legislación nacional”. Más adelante, el representante de los empleadores de Canadá, incluso, dijo que no solo el derecho de huelga no estaba establecido en ningún Convenio, sino que concluir que la legislación canadiense, específica para sus necesidades, dictada por representantes democráticos y ratificados con las sentencias de sus tribunales, es violatoria al derecho de huelga es algo completamente fuera de lugar (Conferencia Internacional del Trabajo, 2013). En estas mismas actas, los miembros trabajadores también se dedicaron a reiterar su posición de apoyo a la Comisión de expertos, utilizando argumentos como “La Comisión de la Conferencia y el Comité de Libertad Sindical contribuyen de manera conjunta a resolver las dificultades de aplicación de este derecho fundamental en el mundo. Asimismo, los miembros trabajadores subrayaron que apoyan plenamente a la Comisión de Expertos y el alcance jurídico de sus observaciones. Sostuvieron que la existencia del derecho de huelga pro-viene de la lectura conjunta de los artículos 3 y 10 del Convenio (Conferencia Internacional del Trabajo, 2013). El miembro trabajador de Benín lamentó la forma en la que su gobierno obstaculiza el ejercicio del derecho de huelga, el cual califica de inalienable, en apoyo a la posición de los miembros trabajadores.”

De lo expuesto, se colige que en los últimos dos años la OIT no ha logrado generar una posición consensuada en materia de huelga y, un tema que de alguna manera se daba por resuelto nuevamente, vuelve a ser motivo de conflicto por parte del sector patronal y el de los trabajadores. Esta situación debe provocar en esa organización un análisis con mayor detenimiento que deberá impulsar un convenio en materia de huelgas que venga a solventar las diferencias que sobre esta materia se están generando en el Capítulo III.

La escasa existencia de huelgas declaradas legales en Costa Rica, ha generado serias críticas contra el país por parte de las organizaciones sindicales a tal punto que, incluso, Costa Rica ha sido cuestionada internacionalmente por contar con una legislación que aparentemente impide el derecho de huelga, al establecer para su ejercicio requisitos de difícil cumplimiento. No se llevan registros exactos de cuántos procesos de huelga se han declarado legales en el país, pero su número es ínfimo en relación con la cantidad de movimientos huelguísticos que se han presentado en el entorno laboral del país.

Los procesos de huelga han retomado vida en la sociedad costarricense, no solo por la abatida que en materia de libertad sindical ha generado la Organización Internacional del Trabajo, sino por los últimos fallos de la Sala Constitucional que quiebran el esquema laboral de los últimos setenta años. En la actualidad, no existe normativa clara en cuanto a la calificación de una huelga y, por tanto, la solicitud de una declaratoria se convierte en un proceso tortuoso que queda, generalmente, a criterio del juez laboral y dependerá de sus conocimientos en la materia.

En este capítulo se pretende recabar la normativa existente en Costa Rica respecto del proceso de calificación de huelga, acerca de lo que es fundamental resaltar que, desde la promulgación de nuestro Código de Trabajo en el año 1943, ya se contemplaba la huelga como un derecho de los trabajadores. Sin embargo, en los últimos cinco años el tema de la huelga se ha reposicionado y es necesario contar con las herramientas legales para no generar inseguridad jurídica ni contradicciones que puedan afectar a cualquiera de las partes que participan en la relación laboral.

En cuanto a lo anterior, tanto las denuncias ante la OIT como las diferentes acciones judiciales entabladas por las organizaciones sindicales, han modificado en los últimos años el concepto del procedimiento y alcances de los requerimientos de legalidad para un proceso de huelga. La última modificación fue la que generó la acción de inconstitucionalidad N°. 06-14417-007-co, en cuyo fallo N°. 10832-2011 se analizó en detalle los elementos que requiere una calificación de huelga y también se anuló el inciso c) del artículo 371 del Código de Trabajo, que se refiere al porcentaje requerido para determinar la legalidad de una huelga, razón por la que uno de los aspectos por considerar en el desarrollo de este trabajo es precisamente el análisis de la citada resolución No. 2011-10832 de la Sala Constitucional, entre otras.

Acerca de dicha sentencia, se podría afirmar que ha revivido el tema del procedimiento de calificación de huelga, al eliminar las supuestas trabas legales, aun cuando establece aspectos que pueden perjudicar el equilibrio que debe existir entre las partes trabajadora y empleadora. De alguna manera, los cambios introducidos jurisprudencialmente se adelantan a las propuestas contenidas en el proyecto del Código

Procesal Laboral, documento que se analizará como respuesta a la necesidad de contar con reglas claras para ambas partes de la relación laboral.

### **3.7. La huelga como derecho humano**

La huelga se ha definido como un medio de presión de los trabajadores para lograr la negociación de intereses de carácter económico-social. La presión que se ejerce consiste básicamente en la cesación temporal y concertada del trabajo por un grupo de trabajadores, acción que puede ser de diferentes grados o escalas de manera que, tanto acciones como el tortuguismo, paros intermitentes o gestiones que promuevan afectar la producción, se consideran parte del rango de un movimiento de huelga.

En cuanto al desarrollo histórico de la huelga, ha sido particular, ya que, incluso, a nivel de la Organización Internacional del Trabajo no se han generado convenios o recomendaciones específicas y no se ha desarrollado el tema de manera abierta y objetiva, sino que se ha regulado conforme a las diferentes situaciones que se presentan y, como se indicó en el capítulo anterior, con las recomendaciones emanadas por el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos. En ese sentido, el convenio 87 de la OIT es el que se ha referido a la huelga de manera implícita; en esta materia, el Comité de Libertad Sindical de la OIT es el órgano que ha marcado las pautas más significativas, incluyendo el señalamiento de las medidas que pueden afectar negativamente el derecho fundamental a la huelga, de modo que, a través de dicha organización, se ha indicado que el derecho a huelga puede ser sometido a un

procedimiento de calificación, siempre y cuando no lesione el derecho fundamental a la libertad sindical.

Uno de los aspectos de mayor trascendencia a nivel de la Organización Internacional del Trabajo para no violentar tal derecho humano, consiste en determinar a quién le corresponde emitir criterios sobre la legalidad o ilegalidad de un movimiento de huelga. Al respecto, el organismo ha manifestado que la tarea corresponde a un ente independiente de ambas partes, el cual se pronuncie en cuanto a la calificación de requisitos de un proceso de huelga.

Cabe agregar que la huelga se ha visualizado como un elemento que nace del derecho de libertad sindical y, por ello, se fundamenta en el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el cual, en su artículo 23, dispone que:

- “1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.
2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.
3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.
4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.”

Asimismo, el Protocolo de San Salvador indica que:

“1. Los Estados partes garantizarán:

- el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para proteger y promocionar sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente.
- el derecho a la huelga.

A partir de la comprensión de que la huelga es uno de los medios por los cuales los sindicatos ejercen su derecho a exigir y negociar beneficios de carácter económico-social, la huelga se convierte en un derecho humano direccionado como parte del derecho de sindicalización, mejor conocido como libertad sindical. Esta última afirmación se justifica considerando que el derecho a huelga es una de las máximas formas de presión que puede utilizar un sindicato o los representantes de un grupo de trabajadores para exigir el derecho a la negociación colectiva. Adicionalmente, la doctrina del comité de libertad sindical ha señalado que cuando un Estado decide ser miembro de la Organización, acepta los principios fundamentales definidos en la Constitución de la OIT y, consecuentemente, acepta todos los derechos, incluida la libertad sindical.

Además, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por Costa Rica, concretamente en su artículo 22 se establece:

“ 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicalización, a adoptar medidas legislativas que pueden menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.”

Por su parte, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha hecho análisis sumamente detallados sobre este particular tema sobre el que, incluso, invoca el artículo 74 de la Constitución Política como un parámetro que da fundamento para sostener que la huelga como parte del ejercicio de la libertad sindical es un derecho fundamental:

“En último término, por la trascendencia moral que contiene el mensaje en defensa de los Derechos Humanos de los trabajadores, y dado que de acuerdo con el artículo 74 de la Constitución Política los derechos y garantías sociales deben considerarse desde la perspectiva de los principios cristianos de justicia social, es importante transcribir parte del párrafo N°. 68 de la CONSTITUCIÓN GAUDIUM ET SPES, promulgada por el Concilio Vaticano II en diciembre de 1965, que en lo que interesa dice: “Entre los derechos fundamentales de la persona humana debe contarse el derecho de los obreros a fundar libremente asociaciones que representen auténticamente al trabajador y puedan colaborar en la recta ordenación de la vida económica, así como también el derecho de participar libremente en las actividades de las asociaciones sin riesgo de represalias”.

(Sentencia ,2011)

Si bien la cita se refiere al derecho de sindicalización, el derecho de huelga es uno de los apéndices más importantes en el ejercicio de ese elemento y, por tanto, es donde con mayor claridad se aprecia el elemento de presión con que cuentan las

organizaciones sindicales o quienes ostenten la representación laboral. Acerca del tema también se ha sostenido que

(...) si el concepto de trabajo decente contiene el respeto por la dignidad humana, y que este mandato se relaciona con la protección que sobre derechos fundamentales señala la OIT, conviene entonces delimitar a cuáles derechos fundamentales se hace referencia. Esto se contesta con la misma Declaración ya citada para la cual tales derechos son: a) libertad de asociación, b) libertad sindical, c) derecho a la negociación colectiva, d) eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, e) abolición efectiva del trabajo infantil y f) eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, todos estos derechos que transitan en las diferentes generaciones de derechos humanos ya citadas supra.” (Sentencia, 2011)

La anterior cita llama a la reflexión en cuanto a la dignidad humana como elemento intrínseco de los derechos humanos y, si se entiende que el trabajo decente es parte del concepto de dignidad humana, con mayor peso se debe establecer la huelga como un derecho humano en procura de alcanzar un principio tan elemental para el ser humano, como lo es su dignidad. A lo anterior, hay que añadir que en Costa Rica, el derecho a huelga lo establece el artículo 61 de la Constitución Política, el cual dispone que

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

Esta disposición ocupa un lugar de primer orden dentro de la regulación del derecho de huelga Costa Rica por varios motivos: en primer lugar, porque le da una



connotación de rango superior a las leyes regulares en una época en que se construyó el modelo social-demócrata que ha regulado este país en los últimos 60 años y además demuestra su condición de país, que si bien acepta el ejercicio de un derecho, a su vez establece limitaciones claras como la no existencia de coacción o violencia. Sin embargo, posterior a la aprobación de la Constitución Política de 1948, no se han emitido normas que definan cuáles son los servicios públicos en los que queda prohibida la huelga, sino que adicionalmente las personas carecen de una adecuada regulación para el ejercicio de ese derecho. También, por interés histórico, es interesante citar lo dispuesto en el dictamen de mayoría del Código de Trabajo, en cuya exposición de motivos se indica, referente a este tema, lo siguiente:

Nuestra actitud es fácilmente explicable si se toma en cuenta que las reglas que contiene el proyecto del Poder Ejecutivo sobre huelgas y paros son las más moderadas del Continente, Chile, Argentina, Cuba, Bolivia y, en general, todos los países de América permiten la huelga en las explotaciones agrícolas o ganaderas, quizá porque la mayor parte de ellos son signatarios de la Convención que adoptó el 12 de noviembre de 1921 la Organización Internacional del Trabajo, según la cual todos los trabajadores campesinos deben tener garantizados los mismos derechos de coalición que los trabajadores urbanos.

Por su parte, la Sala Constitucional ha reconocido el derecho a huelga en varias resoluciones, y afirma que existen ciertos límites que no violentan el derecho fundamental de huelga. Sin embargo, se establece una clara diferencia entre el sector público y el sector privado a partir de la resolución 1696-1992, en la que se declara:

(...) inconstitucionales los artículos 368 (parte segunda) y 497 a 535 del Código de Trabajo, por violación a los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, respecto de las administraciones públicas con régimen de empleo de naturaleza pública, cual es el caso del Instituto de Desarrollo Agrario (numeral -1): “Se declaran inconstitucionales los artículos 398 a 404 y 525 del Código de Trabajo (este último en cuanto a que contempla la posibilidad de un fallo en conciencia, no sujeto a las leyes, reglamentos y directrices gubernamentales), respecto de las administraciones públicas no sujetas legalmente a un régimen público de empleo (numeral 2) voto 1696-92 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992” en la que se establecen limitaciones al derecho de huelga en el sector público.

Una vez que la Sala Constitucional eliminó los artículos que regulan el procedimiento de conciliación judicial que define el artículo 373, inciso B del Código de Trabajo, es evidente que de manera indirecta esta resolución citada incide en los requisitos que deben cumplir aquellos trabajadores que se encuentren en condición de ser parte de la administración pública bajo un régimen de empleo de naturaleza pública. Lo anterior por cuanto al declarar inconstitucional los artículos 507 y siguientes del Código de Trabajo, imposibilita a los trabajadores en condición de empleo público para que puedan agotar el requisito de conciliación judicial.

Desde hace algunos años, el Tribunal Constitucional de Costa Rica ha reconocido el derecho a huelga como un derecho fundamental. Así lo dispuso la sentencia 1998-01317 de las diez horas doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho:

Del derecho de huelga.- Para garantizar de manera efectiva la libre acción sindical, entendida esta como el ejercicio y disfrute del derecho de sindicación, enfocado a desarrollar y alcanzar los fines constitucionales plasmados en el artículo 60, el constituyente incorporó en el artículo 61 constitucional mecanismos jurídicos que forman parte del contenido esencial del derecho de sindicación, como son (...) el derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga (...) Dichos institutos se constituyen en medidas de presión legítimas o medios de defensa de los intereses de los trabajadores y empleadores que se perfilan como el derecho de incumplir transitoriamente el contrato de trabajo, de conformidad con la legislación nacional vigente, con el propósito de preservar, afirmar y perseguir los intereses que enuncia la propia Constitución y a los que el Estado debe procurar los adecuados cauces jurídicos e institucionales.

En definitiva, no cabe duda que la huelga como medio de presión para negociar colectivamente beneficios de carácter económico social es un derecho humano que debe tener ciertos límites, siempre y cuando no impidan el ejercicio de ese derecho.

Una vez abordado el concepto de la huelga, se procederá a conocer el análisis y la aplicación de dicho fenómeno en Costa Rica. Uno de los puntos medulares que se debe tratar es el concerniente a la regulación normativa que tiene la huelga, el cual la reviste de importancia, porque permite conocer la manera en la cual, en este ámbito, se aplica y delimita.

## **CAPÍTULO 4: La Regulación de la Huelga en Costa Rica**

Según Van der Laat, la huelga en Costa Rica ha tenido históricamente tres etapas, puesto que el Código Penal originalmente tipificaba el abandono colectivo de funciones públicas, circunstancia que se agravaba si el autor era un funcionario público, lo cual eliminaba la posibilidad de que se ejerciera el derecho y mermaba la huelga-libertad. No obstante, este artículo fue derogado, por lo que el tipo ya no existe.

Las tres etapas a las que se refiere Van der Laat se enlista a continuación:

- “• Primera etapa: la huelga se consideraba un delito penal, bajo la premisa de abandono colectivo de funciones.
- Segunda etapa: se maneja conceptos de huelga-libertad y huelga – derecho, que presuponen la legalidad del movimiento, lo cual se produce en el marco de la promulgación de las garantías sociales, en el año 1943, por lo que los términos “huelga” y “paro” son incorporados y reconocidos en rango constitucional.
- Tercera etapa: se refiere al momento histórico de la promulgación del Código de Trabajo. Este cuerpo de leyes regula lo relacionado a la huelga y al paro en su Título VI, Capítulos Primero y Segundo.” (Van der Laat, 1979)

A esas tres etapas, Castro añade una cuarta que define de la siguiente manera:

Sindicalismo contestatario. Corre de 1970 hasta la fecha. Hay un movimiento sindical dividido, con problemas para penetrar en las empresas. Es en el sector público en donde crece enormemente el movimiento sindical. En este último período, Costa Rica ha sido denunciada internacionalmente constantemente por violaciones a la libertad sindical. Entre las situaciones más criticadas por la OIT en cuanto a este tema, ha sido que las

limitaciones a la huelga imposibilitan que esta se ejerza en forma legal. En cuanto a la regulación de la huelga, la presión sindical ejercida tanto a nivel internacional como nacional, ha incidido en que la jurisprudencia se encargue de ajustar la figura a lo establecido por la jurisprudencia de la OIT al respecto. Es así como se consiguió que los artículos del Código Penal que prohibían la huelga y la penalizaban fueran derogados; posteriormente, lograron la declaración de inconstitucionalidad que exigía como requisito para la declaración de la huelga legal el porcentaje mínimo del 60% (Castro, 2013).

Al igual que el Castro, la autora de este trabajo comparte la tesis sobre la existencia de una cuarta etapa en la cual la Sala Constitucional ha introducido cambios significativos en el manejo de la regulación al derecho de huelga tanto en el sector público, como en el privado. Un claro ejemplo de lo anterior es la resolución número N°. 10832-2011, fallo en el que se elabora un análisis exhaustivo de los artículos 373 y 377 del Código de Trabajo; la resolución declara inconstitucional el inciso a) del artículo 373 referente a los porcentajes requeridos para declarar legal una huelga y mantiene el resto de la normativa. La acción de inconstitucionalidad revive y a reactiva el concepto de huelga en Costa Rica como un medio de presión.

Respecto de este último aspecto mencionado, los cambios que se han generado vía acción de inconstitucionalidad se originan en resoluciones amparadas en las recomendaciones de la Comisión de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo.

#### **4.1. Requerimientos legales para el derecho de huelga en Costa Rica**

De lo expuesto, se desprende que los procesos de huelga no son hechos extraños a la legislación de nuestro país, por consiguiente, se procede a analizar los elementos

que exige la legislación nacional a un movimiento de huelga para ser calificado como legal en Costa Rica.

#### **4.1.1. Análisis del artículo 371 del Código de Trabajo en cuanto a los requerimientos de la huelga**

Tal como se indicó, el artículo 61 de la Constitución Política reconoce el derecho a la huelga, mas también establece una limitación clara. El derecho a huelga no puede ejercerse mediante coacción o actos de violencia, posición que reiterada en el artículo 371 del Código de Trabajo que dispone o define el concepto de huelga legal en los siguientes términos:

Huelga legal es el abandono temporal del trabajo en una empresa, establecimiento o negocio, acordado y ejecutado pacíficamente por un grupo de tres o más trabajadores, con el exclusivo propósito de mejorar o defender sus intereses económicos y sociales comunes.

Dicha norma enuncia varios aspectos que son de vital interés tanto para trabajadores como para patronos, en caso de que se presente un proceso de huelga en un establecimiento, empresa o negocio. En primer lugar, esa norma define como “huelga legal” a aquella que cumpla con los siguientes elementos:

- Derecho de los trabajadores
- Abandono temporal del trabajo
- Que se dé en una empresa, establecimiento o negocio.

- Que sea acordada y ejecutada por tres o más trabajadores y
- Que sea pacífica.

La huelga puede considerarse un conflicto colectivo, en el sentido de que es el punto culminante de una situación de desacuerdo, cuyo objetivo es ejercer presión sobre el patrono para que se resuelva el diferendo que se ha generado.

#### **4.1. 2. Titularidad del movimiento de huelga**

Tanto el artículo 61 de la Constitución Política, como el 371 del Código de Trabajo, señalan que la titularidad de la huelga es de los trabajadores por lo que este derecho no puede restringirse a las organizaciones sindicales o a cualquier otra forma de representación laboral. En todo caso, si tenemos presente que este derecho incluye connotaciones de derecho fundamental, restringir la titularidad a un solo tipo de organización de representación podría limitar su ejercicio.

La titularidad del derecho de huelga no es exclusiva del sindicato: a pesar de estar fuertemente relacionados, va más allá del sindicalismo; lo que sucede es que para ejercerlo efectivamente se requiere que este se lleve a cabo de manera colectiva por un grupo de trabajadores (la ley exige tres o más), aunque la decisión de participar en el movimiento, no deja de ser individual, puesto que no puede forzarse a ningún trabajador a ejercer o no el derecho. Entonces, el ejercicio del derecho de huelga consta de dos componentes, la decisión individual y su ejercicio por la colectividad. Como bien anota Castro, 2013, “las personas trabajadoras son las titulares derecho”, pero para ejercerlo se requiere la colectividad que no se refiere solo al sindicato, puesto que basta con una coalición temporal de trabajadores.

En relación con el tema de la legitimidad para acudir al proceso de huelga, tanto el autor Castro como Blanco coinciden en que la titularidad no es absoluta del Sindicato.

Al respecto Blanco señala que:

(...) la determinación de la abstención de prestar el servicio, puede ser acordada tanto por las agrupaciones formalmente establecidas, como el sindicato, como por las agrupaciones creadas únicamente para el caso, sea por la denominada coalición temporal de trabajadores, pues ambos podrían representar válidamente el interés colectivo (Blanco, 1994).

Como corolario, uno de los primeros elementos que exige el Código de Trabajo costarricense, en materia de huelgas, es que exista una paralización temporal de labores en un centro de trabajo, que éste sea pacífico, que al menos lo promuevan tres trabajadores y que su finalidad sea la obtención de beneficios de carácter económico-social. El carácter pacífico de la huelga y su condición de ser un medio de presión para obtener beneficios económico-sociales está incluido en la propia Constitución Política como características del derecho de huelga.

#### **4.1.3. Abandono temporal del trabajo**

El abandono temporal del trabajo implica la cesación temporal de la actividad del trabajador. Sobre el tema, Etala (2007) analiza ese concepto en los siguientes términos: “Fenoménicamente, la huelga se presenta como una abstención laboral, una falta de prestación del trabajo, una interrupción en su ejecución. Pero esa ausencia de prestación laboral debe enmarcarse jurídicamente en el contexto del desarrollo de un contrato de trabajo”



Entre algunas de las categorías de movimientos que se pueden determinar, se enlistan las siguientes:

- Huelga por tiempo indeterminado o por tiempo determinado
- Huelga general
- Paros
- Huelga de brazos caídos
- Huelga con ocupación de establecimiento o de brazos caídos
- Paros rotativos u ocasionales
- Huelga estratégica
- Huelga de solidaridad
- Huelga intermitente
- Trabajo a reglamento o de celo
- Huelga de fuerza
- Huelga de celo
- Huelga blanca
- Huelga política
- Huelga salvaje

En relación con el tema, los Tribunales de Trabajo de Costa Rica han dictado resoluciones ligadas a los diferentes tipos de huelgas, acerca de lo que señalan lo siguiente:

La tesis del Juzgado está equivocada en cuanto a que considera que el cese de labores durante dos horas, decretado por los trabajadores de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) no configuró una huelga ilegal. Se trata de una suspensión concertada de labores por un grupo de trabajadores, con el ánimo de presionar al patrono y sin cumplir con los requisitos previos que ordena la ley. (...) Admitir la tesis contraria significaría exponer a las instituciones del Estado y a la empresa privada a los manejos de un grupo reducido de empleados, con grave daño para la economía del país. Por lo expuesto se revoca el pronunciamiento de primera instancia y se declara que la paralización de labores decretada por un grupo de trabajadores de JAPDEVA el veintinueve de abril pasado, configuró una huelga ilegal. (Sentencia, 1979)

Dicha resolución si bien es de antigua data (más de 30 años), tiene mucha relevancia porque incorpora partes a los requerimientos de huelga que no están comprendidos en el Código de Trabajo, como es la duración del paro de labores. Evidentemente un paro de labores en un servicio público no puede extenderse a otras actividades pero, permite entender que una huelga no requiere un lapso definido. En ese entendido, se brinda la siguiente resolución judicial:

Si los trabajadores de la fábrica concertaron la suspensión de labores durante ciertos periodos, con el fin de obligar al patrono a ceder ante ciertas demandas o de preparar el

terreno para un movimiento huelguístico total, tales hechos que se han dado en llamar “medidas” o “movimientos de fuerza”, configuran elementos ilegales de huelga que no pueden ser amparados por los tribunales, porque la huelga es la suspensión colectiva y concertada del trabajo con fines de carácter económico-social, en tanto que tales medidas de presión son medios para sabotear las actividades de la empresa, invocando la abstención de trabajar, de efectuar la labor mal y de cambiar el orden del trabajo (Sentencia. 1987).

Como se indicó en la cita anterior, la importancia de estos fallos es dejar claro que una huelga no requiere un lapso previamente definido y que, paros de horas en la ejecución de labores, constituyen efectivamente huelgas.

En el caso de Costa Rica, se ha interpretado el artículo 371, el cual se refiere al abandono del trabajo como ausencia física del lugar de trabajo, mientras que deja de lado las distintas versiones de huelga que son aceptadas en otras legislaciones. En ese aspecto, Castro sostiene que no es necesario que se abandone el lugar de trabajo para estar efectivamente en huelga, pensamiento que coincide con el de Bolaños, quien afirma que:

(...) la doctrina tradicional costarricense también se ha inclinado por rechazar formas atípicas de huelga, con fundamento en la legislación vigente, se dice de entrada que “la ocupación del lugar de trabajo no es una modalidad que haya tenido aplicación en Costa Rica, sin duda es una forma ilegítima en dos dimensiones: primero porque no es pacífica, porque está violentando el derecho ajeno y en segundo lugar, porque la permanencia en

el lugar de trabajo es incompatible con el abandono que exige la ley para tipificar el movimiento como legal (Bolaños, 1985).

Basado en la opinión de Bolaños, Castro señala la contradicción jurisprudencial entre el abandono de trabajo, como infracción del trabajador individual al contrato de trabajo, donde puede existir abandono aun encontrándose el trabajador en su lugar de trabajo, y el abandono que como concepto se utiliza en la huelga, en la que se exige estricto desalojo del lugar de trabajo.

En lo que se refiere a la necesidad de que se abandone el lugar de trabajo, hay contradicción entre lo que manifiestan los autores citados y lo apuntado por Van Der Laet (1979), quien indica que:

(...) de conformidad con las disposiciones legales que regulan y designan la huelga en nuestro sistema jurídico, se estima en el presente estudio que para que un movimiento huelguístico se ajuste a las previsiones de la ley, es necesario el abandono del lugar de trabajo y no basta la mera suspensión de actividades, tanto es así que se ordena la clausura del centro de labores por todo el tiempo que dure el conflicto.

La posición de Van der Laet se puede definir como la tesis conservadora y tradicional de la jurisprudencia costarricense que se diferencia de la posición moderna. Las consecuencias de esta diferencia conceptual implican que, de mantener el concepto tradicional, se estaría negando la posibilidad de huelgas atípicas como por ejemplo el tortuguismo o el trabajo a reglamento. La interpretación tradicional también afecta desde la óptica patronal, ya que implicaría el cierre total de la empresa y, como consecuencia, un caos total en la producción.

En resumen, la interpretación tradicional no se ajusta a la realidad costarricense, puesto que en los últimos tiempos, y conforme al desarrollo de la tecnología, se han generado esquemas que afectan el proceso productivo sin que se requiera el abandono físico del centro de trabajo.

#### **4.1.4. Lugar de trabajo**

Ahora se analizará el lugar de trabajo en el que puede desarrollarse una huelga. Al respecto, el artículo 371 del Código de Trabajo indica que la “huelga legal es el abandono temporal del trabajo en una empresa, establecimiento o negocio”.

En un sentido más amplio, los conceptos mencionados en el artículo 371 se definen de la siguiente manera:

**Empresa:** unidad de organización dedicada a actividades industriales, mercantiles o de prestación de servicios con fines lucrativos.

**Establecimiento:** lugar donde habitualmente se ejerce una industria o profesión.

**Negocio:** local en que se negocia o comercia.

Respecto de los conceptos mencionados se ha discutido a acerca de cómo determinar el alcance de un centro de trabajo o producción. En ese sentido, el Tribunal Superior de Trabajo de San José, en el año 1977 resolvió lo siguiente:

“La unidad administrativa ha sido, y sigue siendo, el centro medular que se toma en cuenta a la hora de considerar la procedencia o improcedencia de un conflicto colectivo de carácter económico social y no el fraccionamiento que esas unidades puedan llevar a cabo para reestructurar las funciones de la respectiva actividad, al amparo de los

principios que informan y sustentan la llamada “delegación de funciones, pero sin que se pierda de modo alguno la unidad superior. De lo anterior se infiere que cuando el servicio que se presta abarca un gran campo de acción que necesariamente obliga a fraccionar en varias unidades independientes en su organización administrativa, aunque dependen de un común superior, cuya función no es similar a la que realizan aquellas unidades administrativas, sí se puede considerar la existencia de centros de trabajo o establecimientos independientes en los cuales es factible el planteamiento de conflictos.” (Sentencia, 1977)

#### **4.1. 5. Movimiento pacífico**

Otro de los elementos por analizar del citado artículo 371 se refiere a que el movimiento sea pacífico, de modo que algunas de las huelguistas, que normalmente pueden constituir delitos en la jurisdicción penal, se considerarían acciones que atentan contra este requerimiento.

En relación con lo anterior, es fundamental traer a colación los posibles escenarios en los cuales un movimiento de huelga se desarrolla, debido a que una huelga puede transcurrir sin mayores eventos de violencia e irrespeto, siguiendo una línea objetiva y concordante con el término en sí, y considerando lo estipulado en el artículo 371, el cual indica que la huelga es “acordada y ejecutada pacíficamente por un grupo de tres o más trabajadores, con el exclusivo propósito de mejorar o defender sus intereses económicos y sociales comunes”. Asimismo, se pueden presentar situaciones en las que intervienen actos de violencia sin motivo ni objetividad dentro de este tema; si el movimiento no es pacífico ocurren dos eventos: en lo laboral, se pide la declaratoria de huelga ilegal, y en

lo penal, si hubieran actos que se tipifiquen como delitos, se entabla la denuncia correspondiente. Por otra parte, como en un estado de huelga las acciones de violencia se pueden presentar en cualquier momento, el proceso judicial de calificación de huelga, en caso de solicitarlo, debería ser sumarísimo.

Un ejemplo de la situación mencionada fue el último movimiento de huelga que se vivió en las bananeras en junio del 2013, fecha en la que, mediante un bloqueo, los huelguistas impidieron el paso a quienes deseaban laborar. Desde la perspectiva de este trabajo, ese tipo de acciones le resta la condición de pacífico a un movimiento de huelga; no obstante, se solicitó la intervención del Ministerio de Seguridad Pública y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para que pudiera laborar todo aquel que no participó de dicho movimiento, mas ninguno de los dos entes intercedió a favor de los opositores de la huelga (70% de trabajadores no apoyaron el movimiento: tan solo un 30% lo hizo).

Continuando con el tema de posibles manifestaciones de violencia en la huelga, los artículos 369 y 391 del Código de Trabajo señalan algunas acciones que, en cuanto implican actos de violencia o de coerción, se constituyen en prácticas desleales desde el punto de vista laboral, entre ellas:

**Artículo 369:**

Inciso a): Cometer actos de coacción o de violencia sobre las personas o las cosas o cualquier otro acto que tenga por objeto quitar a la huelga su carácter pacífico.

Inciso b): Atentar contra los bienes de la empresa.

Inciso c): Incitar a actos que produzcan destrucción de materiales, instrumentos o productos de trabajo o mercaderías.

Inciso ch): Incitar, dirigir o participar en la reducción intencional del rendimiento, en la interrupción o en el entorpecimiento ilegal de actividades de trabajo.

Inciso d): Retener indebidamente a personas o bienes o usar estos de manera indebida, en movilizaciones o piquetes.

Inciso e): Incitar a destruir o a inutilizar instalaciones públicas o privadas o a participar en hechos que las dañen.

#### **Artículo 391:**

Los individuos que con ocasión de un conflicto colectivo participaren en este para promover en forma notoria el desorden o quitarle su carácter pacífico, serán detenidos y arrestados por cualquier autoridad hasta que termine la huelga o paro o hasta que rindieren fianza de no ejecutar lo proyectado, a satisfacción de los Tribunales de Trabajo.

En cierta oportunidad, los Tribunales de Trabajo analizaron la existencia de actos violentos en algunos casos presentados, con el fin de determinar la calificación de una huelga legal, acerca de lo que resolvieron lo siguiente:



Tratándose de una huelga ilegal, por no estar respaldada por la ley, se entiende que la misma no puede ser pacífica. (Resolución No. 4107 de las 17 horas del 25 de octubre de 1978.). En este caso, como se ha indicado reiteradamente en los medios informativos del país, los huelguistas han impedido el libre tránsito por los caminos públicos y privados, plantaciones e instalaciones de la contraparte, impidiendo el paso de vehículos y personas. Este hecho demuestra también que la huelga no tiene el carácter de pacífica, por cuanto se está violentando una garantía constitucional (Artículo 22 de la Constitución Política), y las disposiciones correspondientes del Código de Trabajo. (Sentencia, 1987)

En resumen, si bien la indicación de que el movimiento de huelga debe ser pacífico, tal concepto no siempre se aplica en la realidad. Por el contrario, se dan hechos concretos que, en ocasiones, se realizan fuera de horas hábiles y de difícil comprobación en procesos sumarísimos.

#### **4.1. 6. Número de trabajadores.**

La norma 371 incluye otro aspecto interesante, el número de trabajadores que indica, para lo cual se establece un número muy particular: el abandono temporal lo debe ejecutar un grupo de tres o más trabajadores, mas, ¿de dónde se obtuvo ese número de tres? ¿Qué sentido tenía indicar tres o más, si luego el artículo 373 estableció un porcentaje de apoyo? Lamentablemente, no se halló una respuesta para dichas interrogantes, aspecto contradictorio de lo dispuesto por el artículo 373 en materia de porcentaje de participación de trabajadores. Acerca del tema, Van Der Laat aclara que

el mínimo son tres trabajadores, pero que este elemento se debe unir al porcentaje que señalaba en su momento el Código de Trabajo: un 60%.

#### **4.1.7. Intereses económico-sociales**

Otro elemento vital de esta norma se refiere al propósito exclusivo de una huelga, el reclamo de aspectos de carácter económico y social comunes; es decir, los beneficios económico-sociales para la colectividad a la que se representa. Dicho aspecto obliga a distinguir entre los conflictos jurídicos- exigen el cumplimiento de la norma que ya existe- y los de carácter económico-social, que generan nuevos derechos para los trabajadores que no están previamente regulados. Al limitarse la huelga a aspectos económicos-sociales, el legislador común impide que se realicen huelgas por motivos políticos, lo cual representa a su vez el temor que siempre se ha tenido, desde el origen mismo del sindicalismo en el mundo, de que los movimientos huelguísticos puedan derivar en conflictos de carácter político, encaminados a disputar el poder del Estado, y no a la resolución de problemas estrictamente laborales.

Tal aspecto es fundamental y su observancia es obligatoria, sentido en el que se cita lo resuelto por el Juzgado de Trabajo de Limón que, en relación con un caso en el que se reclamaban aspectos jurídicos en un proceso de huelga, sostuvo:

Así las cosas, al no desprenderse de los autos que los motivos sobre los cuales estuvieron en huelga algunos trabajadores de campo de las fincas bananeras Sixaola 1, 2 y 3, fueran con el propósito de mejorar o defender sus intereses económicos y sociales, sino más bien, al desprenderse en forma somera y en las últimas manifestaciones que

realiza el Representante Sindical a folios 59 a 60, que los trabajadores decidieron parar labores por cuanto la empresa procedió a despedir a sesenta y siete trabajadores violentando el procedimiento de la Junta de Relaciones Laborales en sus artículo 15 y 21 y los artículos 68,69 y 70 de la Convención Colectiva, es claro que el motivo que impulsó el movimiento de huelga resulta ser jurídico-social y nunca económico-social, como lo dispone nuestra legislación. (Sentencia, 2011)

En resumen, el artículo 371 incluye múltiples elementos que se exigen para que un movimiento de huelga sea calificado como legal o ilegal, entre los que se destaca la no existencia de violencia y que el contenido del movimiento sea para reclamar beneficios económico-sociales; ambos aspectos han sido los más analizados por los tribunales costarricenses y, si bien sería sumamente riesgoso indicar que los fallos emitidos constituyan técnicamente jurisprudencia, ofrece una línea de acción en esta materia, lo cual se señala porque en materia de huelgas cada caso es singular y difícilmente se pueden generar casos idénticos por lo que resultaría sumamente peligroso generalizar condiciones.

#### **4.2.1. Los requerimientos de la huelga conforme al artículo 373 del Código de Trabajo**

Uno de los artículos de mayor relevancia para determinar los requerimientos que exige el ordenamiento jurídico costarricense para que la huelga sea legal es el artículo 373 del Código de Trabajo que se brinda a continuación:

**ARTÍCULO 373.-** Para declarar una huelga legal los trabajadores deben

a) Ajustarse estrictamente a lo dispuesto por el artículo 371, del Título Séptimo, Capítulo Tercero de este código; y (así reformado tácitamente por el artículo 3º de la ley N°.7360 del 4 de noviembre de 1993, que modificó la numeración del antiguo artículo 364, siendo ahora el 371).

b) Agotar los procedimientos de conciliación de los que habla el Título Séptimo, Capítulo Tercero de este Código, y c) Anulado (anulado este inciso mediante resolución de la Sala Constitucional N°. 10832 del 12 de agosto de 2011).

Debe recordarse que la Corte Suprema de Justicia, mediante resolución de las 8:00 horas del 07 de noviembre de 1979 (expediente N°. 0021 BIS-1979, promovido por la Compañía Estiba, Sociedad Anónima) declaró inconstitucional e inaplicable el agregado que se hizo a este artículo (antiguo 366) mediante el artículo 2º de la Ley N°. 773 del 16 de setiembre de 1946.

A partir de lo expuesto, es correcto señalar que los elementos fundamentales para que un sindicato o grupo de trabajadores acuda a una huelga legal son los siguientes:

- a. Cumplimiento del artículo 371 del Código de Trabajo
- b. Agotar el procedimiento de conciliación judicial
- c. Porcentaje de participación de trabajadores
- d. Que la huelga no se produzca en los servicios públicos

Respecto de los incisos, el c), aun cuando la Sala Constitucional lo derogó, mantuvo la necesidad de que exista un porcentaje de apoyo para que un movimiento de huelga sea declarado legal, por lo que es obligado analizar el contenido de ese requerimiento bajo las nuevas pautas señaladas por la Sala Constitucional.

Lo dispuesto en el artículo 373 del Código de Trabajo resume o engloba los requerimientos que se deben analizar para establecer si un movimiento de huelga es legal o no.

### **ARTÍCULO 373.-**

Para declarar legal una huelga, los trabajadores deben

- a) Ajustarse estrictamente a lo dispuesto en el artículo 371;
- b) Agotar los procedimientos de conciliación de que habla el Título Séptimo, Capítulo Tercero de este Código (...).

El inciso c) de este artículo establecía que un 60% debía apoyar el movimiento. Este inciso fue declarado inconstitucional por la Sala Constitucional mediante resolución 2011-10832.

Por su parte, el inciso a) de esta norma reitera lo que se analizó en relación con el artículo 37: por tanto, se procederá a analizar básicamente los incisos b) y el c), los cuales continúan vigentes, al menos de manera parcial, en este último caso.

Inciso b): Agotar el procedimiento de conciliación judicial.

El procedimiento de conciliación judicial lo definen los artículos 507 al 525 del Código de Trabajo que fueron creados para resolver conflictos colectivos de carácter económico-social. El procedimiento es sencillo en cuanto a que las partes designan una delegación de dos o tres miembros que tengan suficiente conocimiento del tema sobre el conflicto y poder suficiente para firmar un arreglo. Una vez definida la delegación, se redacta un pliego de condiciones de carácter económico social cuya copia es entregada al juez de trabajo, mientras que el original del pliego se entrega a los representantes de la otra parte.

El conflicto se entiende establecido desde el momento en que la autoridad administrativa o el juez reciben el pliego de peticiones y, a partir de este momento, no pueden formarse represalias entre las partes y todo despido debe ser autorizado por el juez respectivo.

El pliego de peticiones debe contener la siguiente información:

- En qué consiste
- Cuáles son las quejas,
- Número de patronos y trabajadores que la apoyan
- Lugar de trabajo
- Cantidad de trabajadores que prestan los servicios
- Lugar para notificaciones

- Pueden designar asesor

Una vez que el juez recibe el pliego de peticiones, dentro de las 12 horas siguientes debe integrar el Tribunal de Conciliación y notificar a las partes con el fin de que nombren una delegación “análoga” a la que indica el artículo 507. Las resoluciones que dicte el tribunal durante el proceso de conciliación no tienen recurso, no admiten recusaciones, excepciones o incidentes: tan solo se conocen los impedimentos que se presenten.

Una vez constituido el Tribunal de Conciliación, debe declararse competente y convocar a las dos representaciones a una comparecencia por realizar en las siguientes 36 horas y con prioridad respecto de cualquier asunto. El Tribunal puede reunirse en el lugar del conflicto; el juez preside el Tribunal de Conciliación y tiene la facultad de delegar sus funciones en un inspector de trabajo.

Previo a la audiencia de conciliación, específicamente dos horas antes, el Tribunal escuchará a las partes de forma separada y luego determinará, en un acta lacónica, las pretensiones de las partes; posteriormente, hará las deliberaciones con el fin de proponer a las partes las bases de un arreglo, acordado de manera unánime por el Tribunal.

En caso de darse un arreglo, el conflicto concluye y las partes firman el convenio que será ejecutado dentro del término que señale el Tribunal de Conciliación. El incumplimiento genera una multa de quinientos a mil colones cuando sea el patrono el

infractor, y de diez a cincuenta colones en caso de ser el trabajador (montos, desde luego, totalmente obsoletos).

La posibilidad que otorga esta norma a la parte que haya respetado el convenio, a la letra, indica:

**Artículo 516:**

Queda a salvo el derecho de la parte que ha respetado el convenio para declararse en huelga o en paro, según corresponda, sin acudir nuevamente a la conciliación, siempre que lo haga por las mismas causas que dieron origen a la inconformidad. Dicha parte también podrá optar por pedir a los Tribunales de Trabajo la ejecución del acuerdo a costa de quien ha incumplido o el pago de los daños y perjuicios que prudencialmente éstos determinen. (Código de Trabajo)

Lo anterior corrobora la existencia de una autorización por parte de la norma para ir a huelga o al paro en caso de incumplimiento.

En cuanto al artículo 517, indica que en caso de que las partes no acepten las propuestas del Tribunal, se podrá repetir la audiencia por una sola vez en las siguientes 48 horas para hacer una nueva propuesta. En caso de que no se logre un acuerdo, concluirá la participación del Tribunal de Conciliación.

El plazo máximo que se impone en el Código de Trabajo para la duración total de este proceso es de diez días desde que se constituye el Tribunal de Conciliación; vencido ese plazo se informará a la Corte Plena para que destituya a los funcionarios judiciales



que hayan generado el retraso. En caso de que las partes lo acuerden, este plazo puede extenderse a veinte días; sin embargo, en caso de no existir arreglo ni compromiso arbitral, el numeral 424 dispone que cualquiera de las partes puede solicitar al juez de Trabajo que se pronuncie -dentro de las 24 horas siguientes- sobre la legalidad o ilegalidad de la huelga, previo a ir a la huelga. Este auto solo analizará los motivos del conflicto y su calificación puede modificarse si no cumple con los requerimientos de ley. Dicha resolución se remitirá a consulta al Tribunal de Trabajo quien deberá resolver en las siguientes 48 horas.

Finalizado dicho proceso, el artículo 525 establece que los trabajadores cuentan con 20 días para declarar la huelga, plazo que correrá a partir de la notificación y firmeza de la resolución en la que se constata que no existe arreglo ni posibilidad de acudir al arbitraje. En caso de que no se lleve a cabo la medida de presión en ese plazo, los trabajadores deberán acudir nuevamente al proceso de conciliación.

El procedimiento que señala el Código de Trabajo es sumarisimo y con una clara indicación de la relevancia de que se resuelva con celeridad. Curiosamente, este aspecto procesal se encuentra muy bien detallado, lo cual que no sucede en la práctica, propiamente con la declaratoria de huelga, a pesar de que también se convierte en un proceso que requiere celeridad por los elementos en juego.

Del mismo modo, es esencial señalar que, en asuntos de conflictos colectivos, en el capítulo relacionado con el Procedimiento en la Resolución de los Conflictos Colectivos de Carácter Económico y Social del Código de Trabajo, artículos del 507 al 525, es evidente la ausencia del sujeto sindicato como titular del proceso. En su lugar, se

especifica el “nombramiento de una delegación de dos o tres miembros que deberán conocer muy bien las causas de la inconformidad y estar provistos de poder suficiente para firmar cualquier arreglo” (Artículo 507 del Código de Trabajo), lo cual equivale a entregar la titularidad del conflicto a una coalición temporal de trabajadores.

Respecto del procedimiento aplicable a las gestiones que se hagan para la calificación de una huelga, dentro del procedimiento de conciliación (artículos 507 y siguientes del Código de Trabajo), se indica que:

(...) ser el del artículo 524 de ese Código; pero en el entendido de que los Juzgados de Trabajo deben enriquecerlo con actuaciones complementarias que llenen la falencia de esa norma en materia de debido proceso, dándole intervención a los representantes de los trabajadores, o sea, según el caso, a las Organizaciones Sindicales, Comité Permanente de Trabajadores o Delegados electos democráticamente (artículos 41 de la Constitución Política y 452 del Código de Trabajo). Lo anterior basado en artículo XXV de la sesión 016-00 del 10 de abril del año 2000 de Corte Plena. También debe adecuarse el procedimiento a la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional, en el sentido de que el trámite de consulta que establece el artículo 524 del Código de Trabajo en el trámite de conciliación es contrario a la Carta Magna. Esta consulta la establecía el artículo 533 del Código de Trabajo en relación a los conflictos colectivos. (Resoluciones de dicha Sala Nos. 6308-98, 1306-99, 1807-99 y 5798-99.) (Artículo XXV de la sesión 016-00 del 10 de abril del año 2000 de Corte Plena)

En caso de que no se obtenga una resolución satisfactoria para las partes durante la conciliación, existen dos opciones: convenir en un arbitraje por ambas partes o, en su

defecto, solicitar la declaratoria de legalidad de huelga, salvo que se trate de servicios esenciales, lo cual imposibilita la huelga, caso en el que el arbitraje será obligatorio. En cuanto a esta etapa del procedimiento de conciliación, Varela indica que si esta fracasa, se presenta la siguiente situación:

Se ha estilado constatar si el grupo que apoya el conflicto alcanza el 60% de los trabajadores del centro de trabajo donde se generó el conflicto, o del grupo profesional que lo apoya y, si es menor a ese porcentaje se ha rechazado. La jurisprudencia en ese sentido, para justificar la medida ha dicho: Que si no hay arreglo en la etapa de conciliación y las partes no deciden ir al arbitraje, lo que correspondería sería pedir al Juez que declare la legalidad del movimiento de huelga, con 24 horas de anticipación a su decreto; uno de los requisitos para esa declaratoria (de legalidad de huelga) es contar con el apoyo de al menos un 60% del personal de la empresa o del grupo profesional que lo solicita (Varela, 1995)

En lo que respecta a agotar los procedimientos de conciliación, debe agregarse que en el derecho argentino se exige también este elemento como antecedente a la huelga, un requerimiento legal que “la jurisprudencia ha señalado, como un requisito ineludible para la licitud de la huelga, el agotamiento de la instancia obligatoria de conciliación prevista en la ley 14,786” (Etala)

En México, los tribunales de conciliación fungen como una potestad para los trabajadores; son un híbrido entre un órgano administrativo con funciones jurisdiccionales.

La exigencia de la conciliación judicial previa ha sido analizada en al menos dos resoluciones de la Sala Constitucional, en las que se ha indicado de manera reiterada

que exigir este requisito para la declaratoria de legalidad de huelga no contraviene las disposiciones de la OIT en esta materia (en uno de los fallos que se analizará, se destaca que cualquier atraso en el procedimiento por parte del juez debe ser sancionado como medida disciplinar). Respecto de este apartado, es fundamental recalcar que en el último fallo de la Sala Constitucional, resolución 2011-10832, se estableció expresamente que la conciliación no podía exigirse en huelgas en el sector público por haberse declarado inconstitucionales las normas que regulan esa materia en el caso del sector público, lo cual lo coloca en una situación muy particular, dado que los argumentos que los magistrados rindieron para mantener el requisito de conciliación para el régimen de trabajo privado son igualmente efectivos y aplicables para el sector público.

En cuanto al análisis académico del tema, es posible indicar que el proceso de conciliación judicial debería ser simple, aun cuando en la práctica suceda lo contrario:

En las condiciones actuales de nuestro derecho y de los principios sentados por nuestra jurisprudencia, el inicio de la conciliación judicial, que comienza con la presentación del pliego de peticiones por los delegados de los trabajadores al Juzgado, se ha convertido en uno de los procedimientos más complicados de nuestro ordenamiento entero. El agotamiento de la conciliación se ha convertido en un procedimiento INAGOTABLE para los trabajadores (Gutiérrez, 1995: 337).

Lo anterior tiene su asidero en 41 casos de conciliación en el periodo 1970- 1975, durante el que hubo 26 huelgas, 21 declaradas ilegales y 1 legal, 9 casos tuvieron arreglo y en otros no se pudo integrar el Tribunal.

### **Inciso c): Porcentaje de participación**

Si bien el inciso c) del artículo 373 del Código de trabajo, el cual se refiere al porcentaje de trabajadores que se requerían para apoyar el movimiento de huelga, fue declarado inconstitucional, es esencial analizar tal aspecto previo a ver las resoluciones constitucionales, puesto que, si bien el inciso se declaró inconstitucional, la resolución no eliminó el requerimiento de un porcentaje de apoyo, sino que lo dejó a criterio de los tribunales laborales hasta tanto no existiera una norma que lo regule.

La regla del artículo 373 c) establecía un porcentaje del 60% de participación de los trabajadores para declarar la ilegalidad de la huelga. Este porcentaje se consigna desde la aprobación del Código de Trabajo y no ha sufrido ninguna reforma legal en los años posteriores, sino hasta agosto del año 2011 que, en el fallo N°. 2011-10832 citado en su oportunidad, tras conocer una acción de inconstitucionalidad, la Sala anuló este inciso por considerar que afecta el derecho de huelga al imponer un porcentaje demasiado alto para poder cumplir con él.

Antes de esa anulación, el contar con un 60% de apoyo a la huelga era un requerimiento numérico que el juez debía constatar en los respectivos centros de trabajo. Actualmente, el porcentaje aplicable debe ser analizado por el juez, quien analiza el caso específico para determinar la razonabilidad del número de personas que se encuentren en paro de labores, mas no se computa a los trabajadores que tengan menos de tres meses, así como a los eventuales y los empleados de confianza, decisión lógica porque el patrono puede utilizar esas figuras para incrementar el número de trabajadores y obstaculizar la obtención del porcentaje exigido.

A nivel de la OIT, específicamente en el Comité de Libertad Sindical, se ha brindado múltiples recomendaciones en relación con el porcentaje de participación en los movimientos de huelga. Al respecto, en el libro Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, se especifica:

**“555.** En lo que se refiere a la mayoría exigida por una legislación para la declaración de una huelga legal (dos tercios de los votos de la totalidad de los miembros de la organización o sección), condición que, en caso de no ser cumplida, puede acarrear una sanción por parte de las autoridades administrativas, inclusive la disolución del sindicato, el Comité recordó las conclusiones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en el sentido de que la disposición legal aludida constituye una intervención de las autoridades públicas en la actividad de los sindicatos, intervención que tiende a limitar los derechos de estas organizaciones contra lo dispuesto en el artículo 3 del Convenio (Recopilación de 1996, párrafo 506).

**556.** La exigencia de la decisión de más de la mitad de todos los trabajadores concernidos para declarar una huelga es demasiado elevada y podría dificultar excesivamente la posibilidad de efectuar la huelga, sobre todo en grandes empresas.” (Recopilación de 1996, párrafo 507).

#### **Inciso d): Prohibición del ejercicio de la huelga a quienes laboren en servicios públicos esenciales del Estado**

El último aspecto por analizar como elemento necesario para que un movimiento de huelga sea declarado legal, es que los trabajadores no pertenezcan a los servicios públicos esenciales del Estado.

Al respecto, los artículos 375 y 376 regulan la prohibición de la huelga en los servicios públicos; ambas normas han sido analizadas en reiteradas ocasiones por el Tribunal Constitucional, pero no se ha emitido una clara definición del alcance del concepto “servicio público” Si se recurre a la normativa contenida en la Ley General de Administración Pública, el término puede ser tan amplio como se quiera, con simples justificaciones, ya que por lo general, la actividad de la administración pública tiene inherente el cumplimiento de un servicio público.

Luego, el artículo 374 reitera que no debe mediar violencia sobre las personas y cosas en estos procesos, tal como lo indica el 371; respecto de los numerales 375 y 376, analizan la prohibición de la huelga en los servicios públicos y el requerimiento de los trabajadores afectados para acudir a las instancias judiciales. El artículo 376 define qué se debe entender por servicio público, mientras que el numeral 377 indica cuáles son los efectos en caso de que una huelga se declare ilegal, básicamente la terminación de los contratos de trabajo.

#### **4.3.1. El procedimiento de calificación de huelga.**

No hay normas específicas que regulen el procedimiento de calificación de huelga; sin embargo, por la ausencia de normativa, y ante consulta de jueces laborales, la encargada de fijar el siguiente procedimiento ha sido la Corte Plena. En efecto, mediante acuerdo de Corte Plena, específicamente el artículo XXV de la sesión 016-00 del 10 de abril del año 2000, se conoció una consulta en la cual se solicitaba definir el procedimiento de calificación de huelga, tema acerca del que se resalta lo siguiente:

El procedimiento aplicable a las gestiones que se hagan para la calificación de una huelga, dentro del procedimiento de conciliación (artículos 507 y siguientes del Código de Trabajo), debe ser el del artículo 524 de ese Código; pero en el entendido de que los Juzgados de Trabajo deben enriquecerlo con actuaciones complementarias que llenen la falencia de esa norma en materia de debido proceso, dándole intervención a los representantes de los trabajadores, o sea, según el caso, a las Organizaciones Sindicales, Comité Permanente de Trabajadores o Delegados electos democráticamente (artículos 41 de la Constitución Política y 452 del Código de Trabajo). También debe adecuarse el procedimiento a la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional, de que el trámite de consulta es contrario a la Carta Magna. (Resoluciones de dicha Sala N°. 6308-98, 1306-99, 1807-99 y 5798-99).

De igual forma, en esa sesión de Corte Plena se recalca lo indicado por el Magistrado Orlando Aguirre, quien afirma que lo dispuesto en el artículo 524 del Código de Trabajo es “incipiente y pobre”. Puesto que el procedimiento que se aplicaba normalmente obviaba el debido proceso, al no contemplar la participación de ambas partes involucradas y se atendía como un procedimiento de mera constatación; es entonces, influenciada por las resoluciones de la Sala Constitucional en esta materia,



que la Corte Plena adiciona, de manera muy *sui generis*, que se debe conferir una audiencia a la parte sindical o patronal, según sea el caso, una vez que es solicitada la declaratoria de huelga. Sobre este tema, Varela (1995), enumera las etapas del procedimiento de huelga de la siguiente manera:

- “1. Auto que da curso
2. Inspección en el centro de trabajo
3. Sentencia
4. Consulta de fallo
5. Sentencia de segunda instancia
6. Archivo del expediente

Acerca de la anterior lista, una omisión es la de no incluir la facultad recursiva de cualquiera de las partes, puesto que la consulta del fallo no sustituye la posibilidad de que una de las partes agote una instancia superior, sobre todo en casos como este en los que existe mucha discreción del juez, en perjuicio de la transparencia del procedimiento. De las etapas señaladas, la trascendental es la que produce la sentencia.

Por otra parte, con la finalidad de detallar y adentrarse en el tema de los requisitos para esa declaratoria, la autora señala:

Al regresar de la inspección, de inmediato se procede a pasar a máquina las actas y se firman. Acto seguido, se determina: a) Si conforme a la Ley existe huelga, sea, que tres o más trabajadores están holgando (aunque estén en el centro de trabajo) y b) Si se concluye que sí se configuró la huelga, se procede a examinar si se cumplieron o no los requisitos de ley para calificar de legal o ilegal el movimiento. Esa decisión se plasma en una sentencia; normalmente se hace dentro de las veinticuatro horas siguientes a la

presentación. Se ha procedido en esa forma aplicando por analogía el término que el numeral 524 del Código de Trabajo (Varela, 1995: 205-207).

Entonces, sin lugar a dudas, puede afirmarse que las regulaciones en materia de calificación de huelgas son mínimas y no han cambiado sustancialmente desde 1943. Los cambios drásticos que ha sufrido la legislación se deben a resoluciones de la Sala Constitucional, mas no son producto de modificaciones de índole legislativa.

#### **4.4.1. Perspectivas del derecho de huelga en el sistema jurídico costarricense**

En las secciones anteriores se analizó los diferentes elementos que forman los requerimientos exigidos en el ordenamiento jurídico costarricense para que el sistema judicial costarricense considere legal una huelga. En dicho contexto, se resalta cuatro de los elementos que, por su relevancia, fueron analizados con mayor detalle por nuestra Sala Constitucional:

- Porcentaje de participación requerido.
- Agotar el procedimiento de conciliación.
- Participación de quienes desarrollan actividades consideradas servicios esenciales.
- **Porcentaje de participación requerido:**

El requerimiento del porcentaje de participación requerido fue analizado en varios fallos de la Sala Constitucional. Uno de los fallos más trascendentes es el 1317-98 de 27 de febrero de 1998, el cual se emitió como resultado de una acción de inconstitucionalidad presentada por el Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y de Telecomunicaciones, Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA y el Sindicato de Trabajadores de la División Quepos contra los artículos 373, 375, 376, 389 párrafo 2 y

524 del código de Trabajo. Al respecto, se destaca que la acción fue presentada en 1992, mas su resolución tardó siete años. La acción planteada contra las normas citadas se fundamentó en los siguientes argumentos:

- Que se restringe el derecho a la huelga en el sector agrícola de manera irrazonable y desproporcionada y que utilizar la terminología “servicios públicos” es muy amplia y permite que cualquier actividad económica se entienda como tal;
- Que las normas impugnadas restringen el derecho de huelga;
- Que los jueces no incorporan los convenios 87 y 11 de la OIT en el análisis de sus resoluciones;
- Que es ilegítima la suspensión del derecho de huelga por el juez laboral en los denominados “servicios públicos”, sin una definición legal de ese término.
- El porcentaje definido por el artículo 373, inciso c) es irrazonable al exigir un 60% de apoyo en su inicio lo cual hace casi imposible su ejercicio.

El último aspecto es el que interesa en el caso de este trabajo, puesto que se refiere al porcentaje exigido para la huelga, tema acerca del que la Sala Constitucional, al analizar el cuestionamiento del porcentaje exigido por el artículo 373, indicó:

El porcentaje del sesenta por ciento (60%) resulta además de necesario, razonable, por tratarse de la voluntad de un número relativamente superior a la mitad de los trabajadores; representa una mayoría clara que opta por ese medio de presión para alcanzar sus objetivos legítimos. Este límite porcentual constituye una restricción adecuada, pues es claro para la Sala, que al establecer el legislador un porcentaje importante de empleados que apoyen el movimiento de huelga, se tiende a que dicho mecanismo sea realmente una medida extrema y no se utilice como primer recurso de presión; lo que responde al ánimo de preservar la continuidad de la actividad económica en beneficio de la

comunidad. La intención del legislador, al establecer como requisito para la huelga que el movimiento cuente con el apoyo de al menos el sesenta por ciento de los trabajadores, concilia el medio empleado (restricción del sesenta por ciento de apoyo para la huelga) y su finalidad (que es la continuidad del servicio en beneficio de la sociedad). Se concluye que el porcentaje establecido sirve entonces para asegurar de manera efectiva la continuidad del servicio, que es lo que se pretende y no resulta una limitación excesiva del derecho de huelga que impida su ejercicio. (Resolución 1317-98 de 27 de febrero de 1998).

El magistrado redactor de esta resolución fue Carlos Manuel Arguedas Ramírez y los magistrados que participaron en la votación fueron Luis Paulino Mora M., Luis Fernando Solano C., Gilbert Armijo S., Ana Virginia Calzada M, Fernando Albertazzi H., Eduardo Sancho G., y el redactor Carlos M. Arguedas R. La medida contó con varios votos salvados respecto de las diferentes normas cuestionadas, entre ellos, los magistrados Mora y Arguedas declararon con lugar la acción en cuanto al inciso c) del artículo 373.

Este tema del porcentaje se retoma en el año 2003 por la Sala Constitucional en la resolución 5264-2003 de 18 de junio del 2003. Este voto se emite por una acción de inconstitucionalidad planteada por la Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social contra el artículo 373 del Código de Trabajo. Los fundamentos de esta acción contra la norma del Código de Trabajo son los siguientes:

- El artículo 373 limita el ejercicio del derecho a huelga;
- Aplicación del artículo 373 a la Administración Pública es inconstitucional ya que la sentencia 1696-1992 de esa Sala declaró inaplicables los procedimientos de resolución de conflictos colectivos de carácter económico-social al empleo público;

- La norma viola principio de igualdad en relación con los trabajadores de la administración pública que no representan servicios públicos;
- Se violentan los principios de proporcionalidad y razonabilidad constitucional al exigir un porcentaje tan elevado de participación en la huelga para que esta sea declarada legal.

En el análisis de esta acción de inconstitucionalidad, la Sala Cuarta mantuvo el criterio de mayoría de la resolución 1317-98. La redacción de este voto estuvo a cargo del magistrado Luis Fernando Solano Carrera y los magistrados que integraron la Sala Constitucional en la resolución de este proceso fueron Luis Fernando Solano, Luis Paulino Mora, Gilbert Armijo, José Luis Molina, Adrián Vargas, Ernesto Jinesta, y Aldo Milano.

Nuevamente, el tema del porcentaje de participación establecido en el inciso c) del artículo 373 del Código de Trabajo fue revisado por la Sala Constitucional en resolución N°.10832-2001 de 12 de agosto del 2011. Dicha acción de inconstitucionalidad fue planteada por el Sindicato de Trabajadores de la Chiriquí Land Company (SITRACHIRI), específicamente contra los artículos 373 y 377 del Código de Trabajo. Los fundamentos de esta acción se resumen en lo siguiente:

- Los requisitos que establecen los numerales 373 y 377 del Código de Trabajo son excesivos para acceder a una huelga legal y lo convierten en un proceso solemne y formal, en especial los incisos b y c del artículo 373 ya que están diseñados para que nunca se alcance el cumplimiento de esos requisitos.

En este nuevo análisis se da un cambio radical, en relación con los fallos anteriores, el cual fue expuesto por la Sala Constitucional en los siguientes términos:

En cuanto a este requisito, la Sala Constitucional ya se ha pronunciado de su constitucionalidad, en reclamos planteados por instituciones públicas, al decir que es

acorde con las directrices de la OIT( Votos 01317-98 y 5264-2003). Más de diez años después se hace necesario establecer una adecuación de la normativa legal a la norma constitucional y valorar el estado actual del derecho de huelga, de manera que no se obstaculice su ejercicio legítimo. El accionante alega que exigir que el movimiento de huelga se constituya con al menos el 60% del total de los trabajadores, hace imposible que se a declarada legal, porque en ningún caso se puede lograr el acuerdo de mayoría calificada como esta. Debe determinarse, por tanto, si efectivamente el requisito del acuerdo de la mayoría de trabajadores, en el porcentaje que exige el Código de Trabajo, se constituye en uno de imposible cumplimiento que sí lesione, por tanto, el derecho de huelga constitucionalmente consagrado, por impedir su ejercicio. (...) No obstante, como se indicó más recientemente, la OIT ha señalado que debe valorarse que exigir más de la mitad del número de trabajadores como condición de licitud de la huelga, sí puede restringir de manera importante el ejercicio del derecho de ésta. Por ello también, como uno de los principios y reglas mínimas de conducta establecidas por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en materia de derecho de huelga, es que es aceptable la obligación de respetar un determinado quórum y de obtener el acuerdo de una cierta mayoría, pero en la medida que no resulte en la práctica muy difícil, o imposible el ejercicio del derecho de huelga. (Sala Constitucional, 2011)

En su resolución, la Sala continúa analizando las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT y concluye que el parámetro de un 60% del total de trabajadores exigido por el inciso c) del artículo 373 es inconstitucional y excede los límites de lo que la OIT ha definido como razonable. La exigencia de un porcentaje no es lo cuestionable, sino el número de trabajadores que se exige que apoyen el movimiento, motivo por el que la Sala Constitucional declara con lugar la acción de inconstitucionalidad en cuanto al inciso c) del artículo 373; sin embargo, deja un vacío legal que corresponderá al legislador resolver. En tanto eso no suceda, la propia Sala

Constitucional estableció cómo aplicar la exigencia de ese requerimiento por parte de los jueces laborales e indicó:

Por tanto, respecto a este alegado, la acción se declara con lugar y se dispone que deba ser el legislador, conforme al principio de reserva de ley, el órgano encargado de establecer el porcentaje, para lo cual deberá, promulgar la legislación respectiva tomando en consideración las recomendaciones que al efecto hace la OIT. Mientras esto no ocurra, los jueces de la República que les corresponde conocer de este tipo de asuntos deberán aplicar los convenios y las recomendaciones del Comité de Expertos de la OIT para determinar el porcentaje correspondiente (Sala Constitucional, 2011).

Todo lo relacionado con la anulación del inciso c) del artículo 373, se votó de manera unánime por los magistrados de la Sala Constitucional, integrada por los magistrados: Luis Paulino Mora, Gilbert Armijo, Ernesto Jinesta, Fernando Cruz, Fernando Castillo, Paul Rueda y Ana Virginia Calzada. El voto fue redactado por el magistrado Fernando Castillo.

En cuanto a dicho tema, lo resuelto por la Sala Constitucional dejó un notable vacío legal que a la fecha genera un serio estado de indefensión para las partes afectadas por un eventual proceso de huelga, debido a que al no contar con un porcentaje definido, esa definición se deja a criterio del juez laboral, lo cual puede ser sumamente delicado para la parte que sea afectada, si la decisión es contraria a sus intereses. Al respecto, el proyecto de Ley N°. 15990, denominado Código Procesal Laboral, propone en su artículo 371 un porcentaje que define de la siguiente manera:

La huelga legal es un derecho que consiste en la suspensión concertada y pacífica del trabajo, en una empresa, institución, establecimiento o centro de trabajo, acordada y ejecutada, más de los mitad de los votos emitidos conforme al artículo 375, por los empleados o empleadas involucrados en un conflicto colectivo de trabajo, para:

- La defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales, y
- Para la defensa de sus derechos en los conflictos jurídicos colectivos señalados en el artículo 386.”

Por su parte, el artículo 374, que complementa la norma 371, indica:

“En el caso de instituciones o empresas que tengan más de un establecimiento o centro de trabajo, el porcentaje de apoyo mínimo requerido, conforme al artículo 371, se contabilizará, considerando a todas las personas trabajadoras de la empresa, institución o respectivo centro de trabajo según sea el caso.”

En resumen, la propuesta que contempla el proyecto de Reforma Procesal Laboral se convierte en una necesidad imperante en el ordenamiento jurídico laboral costarricense ante la ausencia de una norma que establezca el porcentaje legal para tener -por constituido- el apoyo que se requiere para una huelga legal. Este proyecto ya fue aprobado por la Asamblea Legislativa y se encuentra en Comisión de Jurídicos de la Asamblea Legislativa en razón de un veto impuesto a la ley por el Poder Ejecutivo, únicamente en cuanto al tema de la huelga en los servicios públicos.

- Agotar el procedimiento de conciliación

En cuanto a este requerimiento que establece el Código de Trabajo en el numeral 373 inciso b), las mismas resoluciones citadas en el punto anterior son las que analiza este aspecto. Entre los análisis, se desarrolló el del requisito de la conciliación judicial en las resoluciones 1317-98, 5264-2003 y en la última, 10832-2011. En los tres votos se declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad contra el inciso b) del artículo 373. Sobre lo anterior, se recalca que el fundamento de las razones para atacar la inconstitucionalidad de la conciliación judicial como requisito previo para la declaratoria de ilegalidad de una huelga es básicamente contra el procedimiento como tal, porque resulta lento y engorroso. El requerimiento no es el problema en sí, sino la lentitud en la atención judicial del procedimiento. El voto 10832-2011 analiza este requerimiento en los siguientes términos:

El Comité de Libertad Sindical ha precisado que las condiciones que establezcan las legislaciones laborales de cada Estado, deben ser razonables y, en todo caso, no de tal naturaleza que constituyan una limitación importante a las posibilidades de acción de las



organizaciones sindicales. Así, la exigencia de recurrir a los procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje voluntario en los conflictos colectivos, como condición previa a la declaración de la huelga, en la medida en que sean adecuados, imparciales y rápidos y que las partes puedan participar en cada etapa, son no solo legítimos, sino adecuados y recomendables, porque procuran la solución del conflicto social por un medio expedito y pacífico y que puedan ser útiles para evitar los efectos perjudiciales que para las partes pueda traer una huelga, como, por ejemplo, la interrupción o desarrollo normal de la actividad de la empresa o institución. De la lectura del Código de Trabajo puede desprenderse claramente, que el procedimiento de conciliación es acorde con las recomendaciones de la OIT, arriba descritas y, en general, con la filosofía de base de los medios alternos de resolución de conflictos como la conciliación.(...) Por tanto, el requisito de recurrir a los procedimientos conciliatorios no puede tacharse de inconstitucional, ya que esta exigencia, tal como está prevista en la ley laboral costarricense, no constituye un obstáculo para el ejercicio legítimo y oportuno del derecho de huelga consagrado constitucionalmente, pues tiene como finalidad procurar la solución negociada del conflicto a través de un procedimiento rápido. Si en la práctica, como alega el recurrente, se sobrepasan los plazos establecidos en la ley, ello no es atribuible a la regulación legal del procedimiento conciliatorio (Resolución, 2011).

En cuanto a este requerimiento, el Código Procesal Laboral, Expediente legislativo N°. 15990 definió lo siguiente:

#### **Artículo 377.-**

Para declarar una huelga legal, las personas trabajadoras deben

b) Agotar alguna de las alternativas procesales de conciliación establecidas en el artículo 614. En los conflictos jurídicos indicados en el artículo 386 y que den lugar a la huelga legal, este requisito se entenderá satisfecho por medio de la intimación que el sindicato o los trabajadores y trabajadoras hagan al empleador o empleadora, otorgándole un plazo al menos de un mes para resolver el conflicto.

Dentro de las alternativas que señala el artículo 614 de la propuesta del Código Procesal Laboral se indica:

Cuando en un centro de trabajo se produzca una cuestión susceptible de generar una huelga o un paro patronal, el respectivo sindicato o sindicatos con la representatividad indicada en este Código estará legitimado para plantear el conflicto judicialmente o alternativamente ante el Departamento de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social o bien ante el órgano conciliador que las partes designen a su costa. Si no hubiere sindicato, la legitimación le corresponderá al comité permanente de trabajadores y trabajadoras, si lo hubiere. En defecto de esos órganos gremiales, los interesados nombrarán entre ellos una delegación con n más de tres miembros, que deberán conocer muy bien las causas de inconformidad y estar provistos de poder suficiente para firmar cualquier acuerdo.

La propuesta que presenta el Código Procesal Laboral amplía la gama de posibilidades para agotar el requisito de conciliación previa. Como se ha explicado, el Código de Trabajo limita actualmente ese requisito a la conciliación judicial, aunque este requerimiento por sí solo no debería constituir un impedimento para el desarrollo de un proceso de solicitud de declaratoria de huelga. Sin embargo, en la realidad se le da la tramitación de un procedimiento ordinario, lo cual provoca que su efectividad sea

prácticamente nula, resultado que afecta seriamente a las dos partes de la relación laboral.

- Prohibición de participación de quienes desarrollan actividades consideradas servicios esenciales.

El último requerimiento que se analizará en este trabajo de investigación es el de mayor complejidad: la prohibición expresa en el artículo 375 del Código de Trabajo que indica la prohibición de huelga en “los servicios públicos”. Dicha normativa ha sido revisada por la Sala Constitucional en varias ocasiones, de donde se destaca las resoluciones 1317-92, 5264-2003 y 14889-2011.

La resolución 1317-98 de 27 de febrero de 1998 analizó este punto y al respecto señaló:

En otras palabras, si bien la huelga es un derecho de todos, ejercitable en cualquier actividad, es viable que el legislador determine en qué casos el derecho de huelga no puede ejercitarse, específicamente cuando se trate de actividades que constituyan servicios públicos y que por su naturaleza o por el impacto social que tienen, no sea posible suspenderlos, discontinuarlos o paralizarlos sin causar daño significativo, grave e inmediato a ciertos bienes.

Basada en lo anterior, la Sala Constitucional rechazó la acción de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 375 del Código de Trabajo en la resolución 1317-98. Sin embargo, en esa misma la Sala Constitucional procede a excluir varias de las actividades consideradas en el artículo 376 como servicios públicos, dado que su relación con la salud y la economía pública no es directa.

Nuevamente, el tema se analiza en la resolución 5264-2003 de 18 de junio del 2003. En esta resolución la Sala rechazó nuevamente la acción contra el artículo 375

fundamentada precisamente en la norma constitucional 61 que indica que, vía ley, se debe establecer los límites al derecho de huelga. Por último, queda analizar una resolución emitida con ocasión de un recurso de amparo presentado por una usuaria de los servicios de salud del Hospital San Vicente de Paúl, quien reclamó la suspensión de una cirugía por motivo de la huelga de los anesthesiólogos del mes de noviembre del 2011:

Por lo demás, el hecho que el artículo 376 inciso d) del Código de Trabajo haga referencia a empresas particulares requiere una interpretación evolutiva, toda vez que como consecuencia del desarrollo del Estado Social de Derecho y por mandato del numeral 73 de la Constitución Política, hoy en día la Caja Costarricense de Seguro Social administra el servicio público hospitalario, por lo que resulta inexorable que la norma en cuestión comprenda tal servicio prestado por la principal entidad hospitalaria del país. En virtud de lo expuesto, resulta claro que con fundamento en los criterios vertidos por los Comités de Libertad y de Expertos de la OIT, la jurisprudencia de esta Sala y la normativa constitucional y legal vigente en el país, la huelga en los servicios hospitalarios, en tanto actividad esencial del Estado, está prohibida, toda vez que se pone en peligro bienes jurídicos fundamentales de la sociedad, como la salud y la vida de la población. Ahora bien, a esta Sala no le pasa desapercibido que el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT también ha considerado que dada la prohibición de la huelga en los servicios públicos esenciales, los trabajadores afectados deben gozar de una protección adecuada, de suerte que se les compensen las restricciones impuestas a su libertad de acción en eventuales conflictos. (Resolución, 2011).

En este fallo, el magistrado Jinesta insertó una nota en la que indica que debe delimitarse el servicio público esencial de la salud ya que no todos los servicios que

presta la Caja Costarricense de Seguro Social tienen la condición de “esencial”. Los magistrados Castillo y Calzada manifiestan que no es este el mejor asunto para tratar el tema de la procedencia o no de la huelga en los servicios públicos. Por su parte, el magistrado Armijo emitió un voto salvado en el que declara sin lugar el recurso e indica que el establecimiento de limitaciones es reserva de ley y que no se pueden crear esas limitaciones por la vía del amparo. Al respecto, se destaca la posición del magistrado Armijo en cuanto a analizar las diferentes resoluciones en las que se ha analizado este tema y concluye que es el legislador el responsable de definir las disposiciones restrictivas de los servicios públicos en materia de huelga, tarea hasta ahora irresoluta; dicha posición invita a estudiar las disposiciones del Código Procesal Laboral en cuanto a esta restricción.

En su artículo 382, el Código Procesal Laboral incluye un detalle de cuáles actividades deben considerarse servicios públicos esenciales:

Artículo 382.- (...) Se entiende como servicios públicos esenciales aquellos cuya paralización ponga en peligro los derechos a la vida, a la salud y a la seguridad pública, el transporte, mientras el viaje no termine, y la carga y descarga en muelles y atracaderos, cuando se trate de bienes de los cuales dependía directamente la vida o la salud de las personas. No será permitida la huelga a las personas trabajadoras que resulten indispensables para mantener el funcionamiento y la continuidad de los servicios mínimos.

En caso de huelgas que afecten la continuidad de los servicios públicos considerados esenciales, será indispensable que se acuerde y convoque al menos por una organización sindical con personalidad jurídica vigente o una coalición de personas trabajadoras con

representantes conocidos, que garantice dichos servicios mínimos durante el tiempo que dure la huelga.

Cualquiera sea el caso o modalidad escogida, la huelga que afecte servicios públicos considerados como esenciales, requerirá de un preaviso, dado con anterioridad a su inicio, no menor de dos semanas naturales, así como de un plan de prestación de servicios mínimos esenciales.

En resumen, la propuesta que del Código Procesal Laboral elimina la prohibición del ejercicio de la huelga en los servicios públicos al admitir, incluso, que en los esenciales se puede llevar a cabo siempre y cuando se defina un plan de prestación de los servicios mínimos, razón por la que, en octubre del 2012, el Poder Ejecutivo vetó el decreto legislativo N°, 9076, denominado “Reforma Procesal Laboral”, puesto que consideró que la normativa en ese documento jurídico implicaba una autorización:

(...) el ejercicio de huelga en ciertos servicios cuya paralización o suspensión pondría en riesgo la vida, la salud y la seguridad de las personas. Tales circunstancias implicarían elevar el rango del derecho a la huelga por encima de los más importantes valores del ser humano y que se garantizan a través de prestación continua de los llamados servicios esenciales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Documento DP-0316-2013 de 20 de mayo del 2013 de la Presidencia de la República dirigida a Luis Fernando Mendoza Jiménez en su condición de presidente de la Asamblea Legislativa.

Mediante el documento DP-0316-2013, la Presidencia remite un texto sustitutivo a la Asamblea Legislativa:

“Artículo 379 bis.-

Se entienden como servicios públicos esenciales aquellos cuya afectación, suspensión o paralización ponga en peligro los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública.

Por su carácter esencial, estará prohibida absolutamente la huelga, entre otros servicios que reúnan las condiciones señaladas en el párrafo anterior, en los siguientes servicios:

- Servicios de seguridad pública
- Controladores aéreos, control migratorio y aduanero, así como la atención a pasajeros y sus pertenencias en aeropuertos y puestos fronterizos.
- Muelles y atracaderos
- Bomberos
- Suministro de agua potable
- Servicios necesarios para contar con energía eléctrica
- Telecomunicaciones
- Servicios de protección de infraestructura de agua potable, electricidad y telecomunicaciones y servicios de llamadas de emergencias

- Servicios fitosanitarios y de salud animal
- Cuido de adultos mayores y niños
- Transporte mientras el viaje no termine
- Servicios de salud
- Servicios de anotación y levantamiento de impedimentos de salida del país de menores
- Tratamiento de desechos y residuos. (Este listado no es textual)

En la normativa, se indica propuesta que la cesación de labores en forma parcial o total en servicios esenciales tiene una prohibición absoluta y que faculta al patrono a cesar en el cargo al trabajador por constituir falta grave; además, es posible aplicar sanciones disciplinarias y salariales sin necesidad de declaratoria de ilegalidad de la huelga.

De igual forma, se considera otro artículo, el 379 ter, en el que se indica algunos servicios esenciales en los que existe la posibilidad de huelga siempre que se garantice un servicio mínimo:

- Oficinas centrales y sucursales de la Caja Costarricense de Seguro Social que no afecten la prestación de servicios de salud
- Servicios jurisdiccionales



- Servicios de alimentación a la niñez
- Atención averías en suministro eléctrico
- Gestión de averías, conexión y reconexión clientes de servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad y telecomunicaciones

La propuesta remitida por el Poder Ejecutivo también diferencia los servicios que considera “de trascendental importancia”, entre los que menciona

- Muelles y atracaderos
- Refinería, procesamiento, suministro y distribución de combustible
- Transporte público
- Servicios bancarios y financieros
- Servicios de entrega y expedición de pasaportes y documentos de identificación de personas extranjeras
- Tribunal Supremo de Elecciones
- Expendios de combustible
- Imprenta Nacional
- Servicios de aseo de vías y recolección de desechos

Para todas estas actividades se permite la huelga siempre que se cuente con un plan de servicios mínimo que no interrumpa las actividades básicas del servicio. Esta

propuesta se encuentra en análisis de la Comisión de Asuntos Jurídicos por lo que a la fecha el proyecto se encuentra nuevamente en la Asamblea Legislativa y a la espera de los nuevos integrantes tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo a fin de que determinen el rumbo de este proyecto de ley que lleva más de diez años de traspíe.

**Cuadro comparativo que define las diferentes posiciones en relación con los requerimientos antes señalados.**

<b>Requerimientos Legales</b>	<b>Código de Trabajo</b>	<b>Sala Constitucional</b>	<b>Procesal Laboral</b>
Determinación del porcentaje requerido para huelga.	Art. 373 inciso c) Declarado inconstitucional por la Sala Constitucional	Sala Constitucional analizó este tema en resoluciones: Lo dejó a criterio del juez laboral: 1317-98, 5264-2003, 10832-2011.	Reforma Procesal Laboral artículo establece 50 por ciento más 1.
Prohibición de huelga en los servicios públicos.	Art. 375. No está permitida en servicios públicos, la única opción para resolver diferencias es proceso judicial.	Mantiene prohibición, se ha revisado en varias resoluciones: 1317-98, 5264-2003, 10832-2011.	Se elimina prohibición.
Necesidad de conciliación judicial.	Art. 373 inciso b) Se debe agotar conciliación judicial.	Resoluciones se mantiene necesidad de agotar conciliación. Res: 1317-98, 5264-2003 y 10832-2011	Se establecen nuevas modalidades para agotar la conciliación.

**Fuente: Código de Trabajo de 1943 / Jurisprudencia de la Sala Constitucional/ Propuesta de Reforma Procesal Laboral**

Lo descrito muestra los cambios que se han ido concretando con el tiempo y que, fundamentalmente, se basan en criterios de la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo.

## **CAPÍTULO 5: Análisis de la Información**

De la investigación realizada se coligen varias conclusiones relevantes: sin lugar a dudas, la Organización Internacional del Trabajo es el ente que cumple una de las funciones primordiales en materia de derecho del trabajo al conciliar las posiciones de los tres actores que participan del tema laboral: Estado, empresa y trabajadores. Sus inicios como organización regida por el derecho público internacional tenían como objetivo primordial homogenizar las condiciones laborales después de vivir una de las mayores tragedias de la humanidad, la Primera Guerra Mundial. Curiosamente la necesidad sobre la que se fundamentó su creación, en 1919, aún se mantiene vigente y, bajo un esquema de globalización de la economía, el equilibrio en la ecuación laboral se torna indispensable. Si bien aún no se logra una integración completa de los países respecto de dicho ente, su existencia y medios coercitivos para mejorar las condiciones laborales en países que abusan de la fuerza laboral, definitivamente promueven una equidad y un respeto ante la comunidad internacional.

Tras el estudio, queda en evidencia la lentitud de la organización en cuanto a la aplicación de cambios en sus convenios, lo cual se debe a la necesidad de generar posiciones conciliadas con los estados miembros, los representantes empresariales y los de los trabajadores, sindicatos exclusivamente.

En relación con el tema de la huelga, es claro que no hay un convenio que desarrolle este tema puntualmente, razón que obliga a acudir a la interpretación de convenios como el 87 y el 98. La diferencia de posiciones se demostró en la Conferencia

General del año 2013, en la cual la parte patronal expuso su disconformidad con las interpretaciones del comité de libertad sindical en cuanto a la huelga hasta cuestionar, incluso, la forma extensiva en que se interpretaba según los convenios 87 y 98. Dicha discusión revela una vez más que el concepto de la huelga no es pacífico y que es necesario que la Organización Internacional del Trabajo presente una propuesta específica al respecto para dejar de lado las interpretaciones de los últimos años, las cuales se basan justamente en posiciones que no nacen de la vida jurídica de un convenio internacional.

En Costa Rica, la Constitución Política, en su artículo, 7 determina que los convenios internacionales debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa tienen rango superior a la ley. Esta norma a su vez es ratificada por el artículo primero del Código Civil. Como se indicó, no existe en la Organización Internacional del Trabajo un convenio que establezca las condiciones o alcances del derecho de huelga: tanto su fundamento en los convenios 87 y 98, como sus alcances se han basados en criterios de la Comisión de Expertos de la Organización, los cuales no están incorporados en un convenio. Desde la perspectiva de la autora de este trabajo, la aplicación de estos convenios en la resolución de las sentencias judiciales se convierte en una práctica extrajurídica, por cuanto no existe una norma que la fundamente, sino que la interpretación extensiva que de dos convenios ha realizado la Comisión de Expertos, la han aplicado r nuestros jueces constitucionales abstrayéndose de la base legal y de lo dispuesto en la legislación para aplicar las fuentes del derecho. Esta discrepancia se evidenció aún con mayor vigor en la 317ª reunión del Consejo de Administración de la

OIT. El enfrentamiento entre los representantes de los trabajadores y de la parte empresarial dejó claramente sentada la necesidad de que ese ente defina los alcances del concepto de huelga.

En dicha reunión, celebrada en el año 2013, quedó manifiesta la postura de la representación empresarial en cuanto a desconocer que el derecho de huelga deriva del convenio 87 y, por el contrario, se aclara que no se encuentra expresamente su contenido. Por su parte, la representación laboral apoya las interpretaciones que ha emitido la Comisión de Expertos y valida que el derecho de huelga se extraiga del convenio 87, amparada en la legislación nacional relativa a la huelga. Esa divergencia de opiniones denotan la inexistencia de puntos claros en una materia tan compleja como el derecho de huelga; sin embargo, desde otra óptica, si dentro de la misma organización no hay un criterio unánime respecto de la huelga, cómo podrían nuestros juzgadores o legisladores basar sus decisiones en criterios de expertos que no constituyen fuente de derecho en Costa Rica.

El derecho de huelga es reconocido en nuestro país desde la promulgación del Código de Trabajo en el año 1943, periodo en el que acaecieron avances importantes en materia social; el Código de Trabajo fue uno de ellas y su promulgación fue un logro de gran relevancia para la época, puesto que, desde su aprobación, el derecho de huelga contó con requisitos para ser declarada legal: básicamente se requería un porcentaje de un 60% de los trabajadores, agotar el proceso de conciliación judicial y no realizase dentro de las actividades consideradas actividad esencial del Estado.

Cuando se analiza el proyecto de Código de Trabajo, queda claro que Costa Rica asumió una posición conservadora en materia de huelga. Conforme se demostró en la investigación, para el año 1943, países como Chile, Argentina, Cuba y Bolivia, ya consideraban el derecho de huelga, incluso, para explotaciones agrícolas y ganaderas, situación que nuestros legisladores no incorporaron en su oportunidad, aunque previo a dicho año, ya se habían emitido leyes en las que tibiamente se asomaba el derecho a la huelga, además de que se modificó las normas que sancionaban la huelga con pena de prisión. Posteriormente, cuando se emitió la Constitución Política vigente en el año 1948, se incluyó el derecho a la huelga como un derecho constitucional; específicamente, en el artículo 61, la Carta Magna señala el derecho tanto de patronos, como de trabajadores, de acudir a la huelga, norma que excluye expresamente a los servicios públicos conforme a lo definido por la ley y a los requisitos que la propia ley establezca.

Dentro del marco de la Sala Constitucional, se ha reconocido el derecho de huelga como “el ejercicio y disfrute del derecho de sindicación”, definido como:

(...) medidas de presión legítimas o medios de defensa de los intereses de los trabajadores y empleadores que se perfilan como el derecho de incumplir transitoriamente el contrato de trabajo, de conformidad con la legislación vigente, con el propósito de preservar, afirmar y perseguir los intereses que enuncia la propia Constitución.

Dichos conceptos se desarrollaron en la resolución 01317- 1998 de la Sala Constitucional y definitivamente se convierten en los pilares de las demás otras emitidas por ese despacho judicial al asimilar el contenido de lo que se establece en el artículo 61

y extender su concepto al derecho de sindicación de la OIT respecto del Convenio 87. A partir de la resolución 01317-1998, la Sala Constitucional se convierte en el órgano que, mediante acciones de inconstitucionalidad, modifica los requerimientos del Código de Trabajo a pesar de que en el artículo 61 de la Constitución Política, queda claro en que las limitaciones a ese derecho se definirán mediante ley.

En el año 1943, al emitirse el Código de Trabajo, los artículos 371 y siguientes definen los límites y requerimientos para ejercer el derecho de huelga; sin embargo, es el artículo 373 el que señala los elementos que debe analizar el juez laboral para determinar la existencia de un movimiento de huelga legal o no. Inicialmente, el artículo 373 establecía los siguientes requisitos:

- Ajustarse a lo dispuesto en lo indicado en el artículo 371, norma que básicamente señala:

- Abandono temporal del trabajo
- Que el movimiento sea pacífico
- Que se lleve a cabo en una empresa, establecimiento o negocio
- Que sea acordado por tres o más trabajadores
- Que el conflicto se refiera a intereses económicos y sociales
- Agotar los procedimientos de conciliación
- Constituir por lo menos un 60% por ciento de los trabajadores de la empresa, lugar o negocio.
- Que la huelga no afecte los servicios públicos.

De estos cuatro aspectos fundamentales, los tres últimos han sido analizados por la Sala Constitucional en varias de sus resoluciones. Como se indicó, mediante la resolución 01317-98 de 27 de febrero de 1998, el Tribunal amplió el concepto de derecho de huelga e interpretó que lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución Política debe entenderse como que “incluye el derecho a la sindicalización”. Desde dicha premisa, las demás resoluciones de la Sala Constitucional tienen un enfoque mucho más amplio en cuanto a la interpretación no solo del derecho a huelga, sino de cómo aplicar las recomendaciones de los órganos de la Organización Internacional del Trabajo que trascienden el contenido de los convenios internacionales ratificados por Costa Rica.

En 1992, se interpuso la primera acción de inconstitucionalidad contra las normas del Código de Trabajo que fijan las reglas para hacer efectivo el derecho de huelga. Respecto de lo que interesase consideró los temas mencionados, debido a las restricciones del derecho huelga, la ambigüedad del término “servicios públicos”, el porcentaje de trabajadores exigido y la no aplicación de los convenios 11 y 87 de la OIT en las resoluciones de los jueces; en lo que respecta a dichos tópicos se resalta que la resolución de este proceso se emitió casi 6 años después de haberse presentado y en el texto de la sentencia se justifican las razones por las cuales, la fijación de un 60% de porcentaje de trabajadores para representar una mayoría de trabajadores de una empresa, es justificada por los jueces constitucionales. Dentro de los razonamientos que emite la Sala Constitucional es indispensable destacar la justificación del despacho acerca de las razones para considerar razonable exigir un 60% de porcentaje, como requisito para declarar una huelga legal.



Acerca del porcentaje, la Sala Constitucional la justifica en tanto que la huelga se debe entender como un mecanismo extremo; por tanto, lo preferible es evitarla como un primer recurso ante cualquier conflicto, además de que interrumpir los servicios es fundamental. Ambos argumentos son relevantes, máxime si se analizan en conjunto con otro de los requerimientos definidos en el artículo 373: agotar la conciliación judicial.

En cuanto los aspectos anteriores, la autora considera que la justificación dada por los magistrados en esa ocasión es razonable y se ajusta a los principios de la Constitución Política que, en su artículo 61, delegó en la ley la definición de los límites del derecho a huelga. Además, si el legislador en su oportunidad fijó el sesenta por ciento como requisito, y además determinó la necesidad de agotar los procedimientos de conciliación judicial, es claro que el objetivo primordial fue agotar instancias de resolución previamente antes de acudir a un conflicto tan particular como la huelga.

El requerimiento del porcentaje necesario para acudir a una huelga legal es analizado nuevamente por la Sala Constitucional mediante el voto número 5264-2003 de 18 de junio del 2003, en el cual se mantiene lo resuelto anteriormente en cuanto al porcentaje requerido por el artículo 373 del Código de Trabajo.

En el año 2011, la Sala Constitucional anula el inciso c) del artículo 373, el cual exigía un 60% de los trabajadores como requerimiento para la huelga legal. Entre los argumentos de la Sala Constitucional para justificar la anulación del inciso están los siguientes:

- Se debe analizar el derecho de huelga de manera que no se obstaculice su ejercicio.
- Si la determinación de un 60% como requisito lesiona el derecho de huelga
- Aplicó recomendaciones de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical de la OIT en cuanto al derecho de huelga.

En resumen, la resolución que emite la Sala Constitucional en el voto 10832-2011 de 12 de agosto del 2011, trasciende lo dispuesto por la Constitución Política y por lo convenios de la OIT al utilizar recomendaciones de diferentes órganos de ese ente como fuentes de derecho. En este escenario, y considerando lo dispuesto por nuestra Constitución Política en lo referente a las fuentes del derecho, esta última resolución de la Sala Constitucional trasciende lo dispuesto por la normativa y podría verse como una interpretación meta jurídica, entendiendo este concepto como una decisión que excede lo dispuesto en la legislación. El riesgo de tomar estas decisiones a nivel de un estado de derecho es que lesiona la seguridad jurídica, aparte de que decisiones que deben ser producto de un poder como el legislativo, las asume el Poder Judicial.

Lo anterior es más grave aún, al anular la Sala Constitucional el inciso c), el cual resuelve, como corresponde, que debe ser el legislador quien defina el porcentaje pero que, en tanto eso ocurra, serán los jueces laborales quienes determinarán el porcentaje en aplicación a convenios y recomendaciones del Comité de Expertos. Si ya la derogatoria del porcentaje generaba una afectación al principio de seguridad jurídica, al delegar en cada juez la determinación del porcentaje y ampliar las fuentes del derecho vía resolución judicial se viola el principio de división de poderes y el de seguridad jurídica; por ende, ni empleador ni trabajador podrían solicitar una declaratoria de

ilegalidad de huelga bajo los preceptos que exige un estado de derecho, entonces, por cuanto, el juez se encargaría de estipular el porcentaje. Tal hecho denota que no le correspondía a la Sala Constitucional anular el inciso c) aplicando recomendaciones de la Organización Internacional del Derecho, sino al Poder Legislativo, dado que así no se producirían vacíos legales en una materia tan delicada como definir los límites del derecho a huelga.

En lo que toca al requisito de exigencia de agotar la conciliación judicial, se ha analizado igualmente en varias resoluciones constitucionales: los votos 1317-98, 5264-2003 y el 10832-2011 analizan el tema de la conciliación judicial y la Sala Constitucional determina que no es un obstáculo que impida el ejercicio del derecho de huelga.

Luego, en lo referente a la prohibición de participar en procesos de huelga por parte de quienes desarrollan actividades consideradas servicios esenciales, puede ser uno de los temas que con mayor extensión ha revisado la Sala Constitucional. A partir de 1998, la Sala Constitucional emitió la primera resolución que analiza algunos elementos relativos a la negociación en el sector público y en la que sostiene que es factible la prohibición de la huelga en los servicios públicos. En ese fallo; sin embargo, se estudia algunas de las actividades que se incluían como servicios públicos y se excluyeron de la prohibición. Posteriormente, mediante el voto 5264-2003 del 18 de junio del 2003, se considera una nueva acción de inconstitucionalidad contra la limitación de ejercer el derecho de huelga en el sector público, mas no prospera; en el ínterin se han presentado algunas otras diligencias a nivel de la Sala Constitucional pero el criterio se ha mantenido; sin embargo, hay que destacar la relevancia de la resolución 10832-11,

debido a que aborda el tema de la huelga a la luz de los criterios del Comité de Libertad Sindical y el Comité de Expertos de la OIT. Al respecto, se dice dichos comités manifestaron que, si bien se puede prohibir la huelga en los servicios públicos, estos deben gozar una protección especial que les compense las restricciones; sobre tal posición, el magistrado Armijo quien indica que no se puede analizar el tema de la huelga en los servicios públicos por la vía del amparo y que es competencia del legislador definir las restricciones de ese concepto en ese tipo de actividad.

En resumen, la Sala Constitucional ha aplicado como fuente de derecho los criterios y recomendaciones emitidos por órganos de la Organización Internacional del Trabajo a pesar de que no existe un convenio ratificado por Costa Rica en el cual se desarrolle de manera clara el contenido del concepto de huelga. Los conflictos generados en la Asamblea General de la Organización Internacional del Trabajo en el año 2013 demuestran con mayor gravedad la falta de una posición clara en cuanto al concepto y sus alcances. La aplicación de recomendaciones por parte de la Sala Constitucional, como fuente de derecho, trasciende el ordenamiento jurídico costarricense y corre el riesgo inequívoco de violar la seguridad jurídica, lo cual implica graves riesgos para ambas partes de la relación laboral y, eventualmente, para la sociedad costarricense. Aun cuando nuestros procesos legislativos son lentos, hay que respetar el esquema de estado de derecho elegido.

La propuesta de reforma que ofrece el Código Procesal Laboral es necesaria; no obstante, debe contar con el apoyo de los sectores laboral y empresarial, máxime que un tema complejo que ni la OIT ha logrado analizar con las partes que la componen. En

general, la propuesta del Código Procesal Laboral contiene la idea de facilitar los procesos de huelga, mas debilita de manera abierta la solución de conflictos, aspecto que debe analizarse con mucho mayor detenimiento, puesto que, en el derecho colectivo, fortalecer la solución de conflictos es la vía más adecuada para generar un ambiente de paz laboral. La huelga no solo genera enfrentamientos innecesarios, sino desequilibrios entre las partes que se enfrentan y se inclinan más por el manejo del poder, en vez de la solución de los conflictos.

Según la opinión de la autora, Costa Rica sí ha respetado el contenido de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo en materia de huelgas. Las resoluciones emitidas por la Sala Constitucional en cuanto al manejo de los requerimientos legales se han basado en recomendaciones del Comité de Expertos y el Comité de Libertad Sindical de la OIT que no constituyen fuente de derecho en Costa Rica. Actualmente, el país se encuentra en un estado de incerteza muy peligroso en no solo en el tema de los servicios públicos, sino en cuanto al porcentaje requerido.

## **CAPÍTULO 6: Conclusiones y Recomendaciones**

### **6.1. Conclusiones:**

La Organización Internacional del Trabajo se ha constituido en uno de los pilares para determinar la actividad laboral de sus países miembros que, a la fecha, suman 183. Sin embargo, aún hay temas pendientes por resolver.

- La organización de la OIT se basa en una estructura tripartita que promueve los acuerdos entre los tres pilares que la integran: representación empresarial, sindical y los gobiernos de los países miembros, lo cual implica que la toma de decisiones es un proceso complicado y que la emisión de convenios, además de llevar un proceso complejo, requiere la consulta interna en los países miembros de los sectores involucrados. A pesar de estas dificultades, la OIT ha logrado acuerdos en materias de mucha complejidad como la libertad sindical.
- En lo que respecta al tema de huelgas, la OIT no ha logrado ningún tipo de acuerdo, por el contrario, lo acontecido en la Conferencia General del año 2013 evidencia que no existen acuerdos ni posiciones claras acerca de un tópico que lleva años en la palestra. Las diferencias entre la representación sindical y la empresarial, demostraron que, incluso, existen dudas razonables en cuanto a que el convenio 87 de la OIT contenga de manera intrínseca el derecho de huelga.

Los únicos órganos de la OIT que se han pronunciado son el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos, mas ambos tan solo emiten recomendaciones de carácter obligatorio, medida razonable, debido a que así no sufren el proceso de negociación que conlleva un convenio de la OIT. Ninguna de las entidades es ratificada por los países miembros vía ley nacional.

A pesar de esto, y después de llevar a cabo un análisis de las resoluciones del derecho de huelga, en el contexto de un proceso de globalización, es prioridad que, a nivel de una organización como la OIT, se inicie un proceso de discusión sobre los alcances del derecho a huelga. La inexistencia de regulaciones claras genera interpretaciones que, como en Costa Rica, trascienden incluso nuestro ordenamiento jurídico y provocan vacíos legales que solo generan un mayor número de conflicto laborales.

- En el análisis de esta investigación se determinó que tanto nuestra Sala Constitucional, como el Comité de Expertos y el Comité de Libertad Sindical, señalan que el convenio 87 de la OIT es el pilar que engloba el derecho a huelga; por ende, se interpreta que el artículo 1 del Convenio determina que si las organizaciones de trabajadores pueden autorregularse, también tienen derecho a huelga. A pesar de ello, partiendo de que no existe discusión en cuanto a que el derecho a huelga es un derecho constitucional debidamente reconocido, su aplicación y análisis no debería quedar sujeto a interpretaciones con un pobre sustento jurídico. De conformidad con lo que adicionalmente interpreta la doctrina, si el derecho a huelga constituye uno de los pilares de la teoría triangular del derecho de colectivo, la organización debería definir una postura y, al menos, comenzar un proceso de discusión del tema con miras a generar un convenio que defina las condiciones básicas de manera más consensuada. Dejar la definición de los alcances del concepto del derecho a huelga a expensas de interpretaciones, puede provocar conflictos internos e innecesarios en los países miembros.

- Como se ha indicado, en Costa Rica el derecho a huelga se regula de manera formal con la promulgación del Código de Trabajo en 1943, la cual nació a la luz de una época en la que, inicialmente, quienes participaban en movimientos huelguísticos incurrían en un delito criminal. En el año 1943, se cambia radicalmente la posición y se regula como un derecho sujeto a limitaciones legales. En el año 1948, al promulgarse la Constitución Política vigente, se le otorga rango constitucional al derecho a huelga y se determina que sus límites serían regidos por ley (Código de Trabajo).
- Durante décadas, se han mantenido las regulaciones en materia de huelga sin modificación alguna; los cambios se han producido en las resoluciones judiciales, tanto de la Sala Segunda, como de la Sala Constitucional y la mayoría se fundamentan en interpretaciones de diferentes partes que integran la OIT. A partir del año 2003, la Sala Constitucional comenzó un proceso de cambio sustancial en el contenido y alcances de las limitaciones a la huelga, lo cual se muestra en el cuadro comparativo que incluye el contenido del Código de Trabajo, la jurisprudencia de la Sala Cuarta y la reforma procesal laboral, cuyo nacimiento se debe a una iniciativa del Poder Judicial basada en los fallos emitidos por la Sala Segunda y la Sala Constitucional.
- A nivel de la Sala Constitucional, los principales cambios se refieren al porcentaje de trabajadores para declarar ilegal una huelga y la limitación de la huelga en el sector público. De las resoluciones analizadas, la Sala se fundamenta única y exclusivamente en las recomendaciones de los Comités de Libertad Sindical y el Comité de Expertos, fuentes no autorizadas por



nuestro ordenamiento jurídico para que se utilicen como elementos de integración que interpreten leyes ni constituyen fuentes de nuestro ordenamiento jurídico.

- Si bien es cierto nuestro proceso legislativo es lento y engorroso, no faculta a la Sala Constitucional para invadir competencias que le corresponden al Poder Legislativo, sobre todo cuando a nivel constitucional se considera el derecho a huelga y se remite a la ley el establecimiento de las limitaciones. En los casos en los que la Sala Constitucional ha anulado normas en materia de huelgas, se originaron vacíos legales que afectan seriamente la seguridad jurídica.
- Uno de los casos más preocupantes es precisamente en relación con el porcentaje de trabajadores necesarios para que un proceso de huelga sea declarado ilegal. A partir del mes de setiembre del 2011, con la resolución, y al declararse la nulidad del inciso a) del artículo 371 del Código de Trabajo, la Sala Constitucional dimensionó los efectos y generó una posición un tanto compleja al delegar el establecimiento de ese porcentaje a los jueces que conozcan cada caso particular. Este dimensionamiento violenta la seguridad jurídica tanto de patronos como de trabajadores, dado que, conforme a lo que en su momento interprete el juez de turno, se definirá el porcentaje.

En otras resoluciones de la Sala Constitucional se han dimensionado los alcances de manera más garantista, como por ejemplo, fijando un plazo a la Asamblea Legislativa para dictar los cambios legislativos que correspondan, no obstante, lo actuado por la Sala Constitucional violenta el principio de seguridad jurídica costarricense en materia de huelgas, medida que es más

perjudicial que, incluso, anular el inciso a) del artículo 371 del Código de Trabajo.

- Adicionalmente, en dicha resolución se indica que los salarios de los trabajadores en huelga solo se rebajarán hasta que se declare ilegal el movimiento de huelga, orden emitida por la Sala Constitucional que excede sus facultades y va más allá de lo que indica la OIT. La imposición de limitaciones al derecho de huelga es un tema que no solo está dispuesto por la Constitución Política sino también por la OIT.

Se concluye este proceso destacando que la Sala Constitucional se ha excedido en sus competencias al promulgar cambios en la legislación, anulando normas laborales con serias consecuencias para el ordenamiento jurídico.

## **6.2. Recomendaciones**

Como se indicó, a nivel de la OIT es esencial que se promueva la discusión y análisis de un convenio que incluya los aspectos básicos que debe contener el derecho de huelga en los países miembros. La tarea es difícil, más por esa complejidad, y las posiciones tan radicales de los integrantes de la OIT en este tema, resulta impostergable. Para las tres partes que integran la OIT, patronos, sindicatos y estados, este trabajo representa un análisis concienzudo que pretende, principalmente, reforzar los procesos de negociación colectiva.

- Respecto de Costa Rica, existe un tema conceptual que debería fortalecerse con mayor interés en vez de la generación de procesos de huelga: el proceso de negociación colectiva. En primer lugar, es necesario que la negociación se genere no por imposición al patrono, sino con el convencimiento de que su proceso productivo será más eficiente si cuenta con un instrumento colectivo que favorezca a ambas partes de la relación laboral. Cuando surjan conflictos laborales, se debe promover de manera efectiva la solución pacífica de los conflictos de manera ágil, eficiente y razonable.
- Los procesos de conciliación judicial no cumplen con el requerimiento de ser ágiles por diferentes motivos, lo cual es consecuencia del desconocimiento de los jueces laborales en materia de derecho colectivo y de proceso, temas en los que no se cuenta con una regulación procesal adecuada en la actualidad. Además, en ocasiones hay representantes de las partes sindical y patronal que conozcan de la materia, lo que complica aún más el proceso. Finalmente, el no contar con soluciones ágiles provoca que se pierda la confianza en un proceso que, en principio, es una forma adecuada para resolver conflictos. La deshumanización del proceso judicial laboral no está generando procedimientos que faculten a las partes a llegar a soluciones negociadas en las que ambas mejoren los procesos laborales con ideas creativas y rompiendo los paradigmas que mentalmente se han impuesto.
  - En cuanto a la Reforma Procesal Laboral, no hay un acuerdo claro entre el sector sindical y el empresarial, divergencia que recrudece el principal

tema, la huelga; por tanto, si no se emite leyes en las que existan posiciones negociadas entre los sectores involucrados, surgirán más conflictos.

## Referencias Bibliográficas

Arese, C. (2008). *Derecho a la Negociación Colectiva*, Art 11, Pp. 588. Argentina: Rubinzal-Culzoni editores

Artículo XXV de la sesión 016-00 del 10 de abril del año 2000 de Corte Plena.

Blanco, M. (1994). *Ensayos sobre derecho laboral costarricense*. San José: Editorial Juritexto.

Bolaños, F. (1985). *La libertad sindical en Costa Rica*. San José: CECASA.

Castro, M. (2013). *Estudio sobre la situación del derecho de huelga en la legislación y práctica nacionales costarricenses*. OIT.

Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo. (2009). *Derecho internacional del trabajo y derecho interno: Manual de formación para jueces, juristas y docentes en derecho*. Turín: Publicaciones, Centro Internacional de Formación de la OIT.

Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo. (2009). *Derecho internacional del trabajo y derecho interno: Manual de formación para*

*jueces, juristas y docentes en derecho*. Turín: Publicaciones, Centro Internacional de Formación de la OIT.

Código de Trabajo

Comisión de Expertos OIT. (1994). *Informe III, parte 4b. 81.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT.

Comité Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT (2006). Ginebra: OIT

Conferencia Internacional del Trabajo. (2013). *Actas provisionales de la 102ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT

Consejo de Administración de la OIT. (2013). *Actas de la 317ª reunión del Consejo de Administración de la OIT* (págs. 16-22). Ginebra: OIT.

de la Cueva, M. (1991). *El nuevo derecho mexicano del trabajo* (6ª ed., Vol. II). México, D. F.: Porrúa S. A.

Gamboa, G., & Valverde, P. (2011). *Análisis de los Derechos laborales presentes en el nuevo Proyecto de Ley: Ley del Artista y Oficios Conexos, Expediente N.º 17.521, a la luz de los Convenios Internacionales y Recomendaciones de la OIT en materia laboral*. San José: Sede Rodrigo Facio.

Gamboa, G., & Valverde, P. (2011). *Análisis de los derechos laborales presentes en el nuevo Proyecto de Ley: Ley del Artista y Oficios Conexos, Expediente N.º 17.521, a la luz de los Convenios Internacionales y Recomendaciones de la OIT en materia laboral*. San José: Sede Rodrigo Facio.

Gernigon, B., Guido, H., & Odero, A. (2000). *Principios de la OIT sobre el derecho de huelga*. Ginebra: OIT.

Gómez, J. (s.f.). La huelga. De-Liberación (2).

Larrañaga, N. (2012). El derecho de huelga y sus límites. *Revista de Derecho y Tribunales* (20), 25-49.

Ledezma, R., Martínez, L., & Morales, S. (2002). *La violación de los derechos humanos del trabajador en materia de sindicalización en el sector privado, convenciones colectivas para empleados públicos y la huelga, en el marco de la acusación contra el gobierno de Costa Rica ante la OIT*. San José: UNED.

Martínez Miguélez, M (1999) *La Investigación Cualitativa*. México: Trillas.

Oficina de Actividades para los Trabajadores. (2013). Balance y perspectivas:

Entrevista con Luc Cortebeek, Presidente del Grupo de los Trabajadores.

*Noticias OIT*.

Servicios jurídicos de la asociación de empresarios del Henares. (1998). *La huelga: manual para empresarios sobre el ejercicio del derecho a la huelga*. Madrid: Gráficas García.

Van der Laat, B. (1979). *La huelga y el paro en Costa Rica*. San José: Juricentro.

Varela, J. (1995) *Manual de Procedimientos Laborales*. San José: IJSA

von Potobsky, G. (1991). La huelga en los servicios públicos esenciales. *Debate Laboral*, 8-9, 89-110.

### **Sitios web:**

Real Academia Española. (2011). Real Academia Española. Recuperado de <http://www.rae.es/drae/srv/search?id=NTNCBEWXNDXX24FQ4mub> el 7 de junio de 2013.

Declaración Universal de Derechos Humanos (2012). Recuperado de <http://www.un.org/es/documents/udhr/history.shtml> el 18 de abril del 2012.

Trabajo decente, derechos y dignidad humana, Elaborado por M.Sc. Christian E. Campos Monge, Correo electrónico: innovaiuris@gmail.com, recuperado de internet el 06-10-2011.

Gómez, J. (s.f.). La huelga. De-Liberación (2). Recuperado el 22 de enero de 2013, de [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio\\_169\\_07.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf)

Convenio 169, OIT. Recuperado de [http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio\\_169\\_07.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/libros/convenio_169_07.pdf).

### **Resoluciones judiciales**

Resolución 2011-010832 de las 14:30 horas del 12 de agosto del 2011.

Resolución N°. 4107 de las 17 horas del 25 de octubre de 1978.

Resolución N°. 4865-de 15:00 horas del 11 de setiembre del 1981.

Resoluciones N°. 6308-98, 1306-99, 1807-99 y 5798-99.

Sala Constitucional votos 1317-98, 5264-2003 y el 10832-2011

Tribunal Superior de Trabajo, Resolución 578 de las 16:10 horas del 13 de febrero de 1979.

Tribunal Superior de Trabajo, Resolución N°. 3191 de las 10:30 horas del 17 de agosto de 1987

## **Anexos**

### **Convenio 87 de la OIT (1948)**

1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

ü Sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;

ü Despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.”

Artículo 2



Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas.

### Artículo 3

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

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

### **Convenio 138 de la OIT (1973)**

#### Artículo 3

1. La edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que por su naturaleza o las condiciones en que se realice pueda resultar peligroso para la salud, la seguridad o la moralidad de los menores no deberá ser inferior a dieciocho años.

2. Los tipos de empleo o de trabajo a que se aplica el párrafo 1 de este artículo serán determinados por la legislación nacional o por la autoridad competente, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores inter Extracto del Convenio 138 de la OIT tomado del 12 de marzo de 2013., cuando tales organizaciones existan.

### **Convenio 84 de la OIT (1947)**

## Artículo 6

1. Se deberá estimular a los empleadores y a los trabajadores para que eviten conflictos y para que, en caso de que surjan, los resuelvan en forma equitativa por medio de la conciliación.
2. A estos efectos, se deberán dictar todas las medidas pertinentes para consultar y asociar a los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el establecimiento y funcionamiento de los organismos de conciliación.
3. A reserva de que actúen dichos organismos, incumbirá a funcionarios públicos proceder al examen de los conflictos, promover la conciliación y ayudar a que las partes lleguen a una solución equitativa.
4. Siempre que sea factible, esos funcionarios serán designados especialmente para el desempeño de tales funciones.

## **Convenio 136 de la OIT (1971)**

### Artículo 4

1. Deberá prohibirse el empleo de benceno o de productos que contengan benceno en ciertos trabajos que la legislación nacional habrá de determinar.
2. Esta prohibición deberá comprender, por lo menos, el empleo de benceno o de productos que contengan benceno como disolvente o diluyente, salvo cuando se efectúe la operación en un sistema estanco o se utilicen otros métodos de trabajo igualmente seguros.

## Convenio 122 de la OIT (1964)

### Artículo 1

1. Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido.

2. La política indicada deberá tender a garantizar:

A. que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo;

B. que dicho trabajo será tan productivo como sea posible;

C. que habrá libertad para escoger empleo y que cada trabajador tendrá todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga y de utilizar en este empleo esta formación y las facultades que posea, sin que se tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social.

3. La indicada política deberá tener en cuenta el nivel y la etapa de desarrollo económico, así como las relaciones existentes entre los objetivos del empleo y los demás objetivos económicos y sociales, y será aplicada por métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales. Extracto del Convenio 122 de la OIT Tomado del Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo

del Departamento de normas Internacionales del Trabajo de la OIT el 12 de febrero de 2013.