



**INTERNATIONAL
LAWYERS ASSISTING
WORKERS NETWORK**

COADYUVANCIA

**EN LA REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA
LEY PARA BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA A LAS HUELGAS Y SUS
PROCEDIMIENTOS,
DE COSTA RICA**

PRESENTADO POR

LA RED INTERNACIONAL DE ABOGADOS LABORALES DE TRABAJADORES (ILAW)

MAYO 2021



**Señores y señoras:
SALA CONSTITUCIONAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
E. S. D.
Costa Rica**

Ref. Expediente N°: 21-005712-0007-CO en contra los artículos parciales 349, 371, 376, 377, 378, 379, 661, 663, 375, 376, 376, 376, 661, 664, de la Ley 9808 “Ley para brindar seguridad jurídica a las huelgas y sus procedimientos”.

La Red Internacional de Abogados Laborales de Trabajadores- ILAW Network¹ es una organización mundial de abogados laborales con la misión de reunir a profesionales del derecho y académicos en un intercambio de ideas e información para representar mejor los derechos e intereses de los y las trabajadores y sus organizaciones, que cuenta actualmente con más de 600 miembros de más de 70 países, incluida Costa Rica y tiene un gran interés en garantizar que los sistemas legales nacionales cumplan con los estándares internacionales de Derechos Humanos, especialmente los relacionados con el trabajo; acude de la manera más respetuosa ante su despacho, con el fin de coadyuvar la demanda de inconstitucionalidad presentada por la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) y mediante este escrito aportar algunos elementos para el debate jurídico de la referencia, compartiendo en su integridad los argumentos ya esgrimidos por la accionante en su escrito de acción de inconstitucionalidad, que consideramos amplios, concretos y claros. Para ello nos referiremos además a los siguientes temas:

- A- Sentido de la intervención ciudadana y legitimidad para coadyuvar el proceso
- B- Alcance de la norma demandada
- C- Alcance del derecho a la huelga en instrumentos internacionales e interpretación legítima internacional aplicable a nivel nacional.
- D- Solicitud

¹ Véase www.ilawnetwork.com. Los Miembros de la Junta Asesora de la Red ILAW son: Torsten Walter, Asesor, Confederación de Sindicatos de Alemania (DGB); Trevor Clarke, Director, Relaciones Insutriales y Asuntos Jurídicos, Consejo de Sindicatos de Australia (ACTU); AKM Nasim, Presidente, Asociación de la Barra de la Corte Laboral, Bangladesh; Maximiliano Garcez, Fundador, Advocacia Garcez, Brasil; Steve Barrett, Socio, Goldblatt Partners LLC, Canadá; Monica Tepfer, asesora de los representantes de los trabajadores ante el Consejo de Administración de OIT; Mary Joyce Carlson, Asesora, EE.UU.; Raisa Liparteliani, Vice-Presidenta, Confederación de Sindicatos de Georgia; Samson Lardy, Socio, A-PARTNERS @ LAW, Ghana; Maria Elena Sabillion, Asesora para Centroamérica, Centro de Solidaridad, Honduras; Antonio Ioffredo, Profesor de Derecho, Universidad de Siena, Italia; Dahye Park, Asesor, Confederación de Sindicatos de Korea; Sumitha Shaanthinni, Presidente, Foro de Migrantes en Asia, Malasia; Nkechi Odinukwe, Oficial Senior de Programas, Centro de Solidaridad, Nigeria; Tonia Novitz, Profesora de Derecho Laboral, Universidad de Bristol, Reino Unido; Rudiger Helm, Asesor, Sudafrica; Nadthasiri Bergman, Directora, Asociación de Abogados de Derechos Humanos, Tailandia; Isabelle Schoemann, Secretaria Confederal, Confederación Sindical Europea; Makbule Sahan, Director Jurídica, Confederación Sindical Internacional; Ruwan Subasinghe, Director Jurídico, Federación Internacional de Trabajadores de Transporte; Jeffrey Vogt, Director para el Estado de Derecho, Centro de Solidaridad (Presidente). La Coordinación Regional para América Latina y el Caribe está a cargo de Mery Laura Perdomo Ospina, abogada laboral colombiana.

A. SENTIDO DE LA COADYUVANCIA Y LEGITIMIDAD PARA COADYUVAR EL PROCESO

Sea lo primero aclarar que ILAW Network, acude a este proceso para coadyuvar la demanda interpuesta por las organización sindical del orden nacional ANEP, pues compartimos en su integridad los cargos y argumentos esgrimidos en la acción de inconstitucionalidad, pero presentamos este escrito aparte, en calidad de *coadyuvancia* con el fin de aportar algunos elementos para el análisis, argumentos jurídicos internacionales para la discusión para la Honorable Corte Suprema de Costa Rica, y de ser tenidos en cuenta en el proceso de la referencia como organización interesada en las resultas de este proceso que será de gran interés para la jurisprudencia latinoamericana.

Habiéndose ya verificado por la Honorable Sala la legitimidad de ANEP para la presentación de la acción de la referencia y accedido a su estudio de fondo, este escrito parte del respaldo a los argumentos ya planteados por la parte actora, y se centra en otros aportes para tan valiosa discusión.

La organización firmante se identifica como legitimada para participar en este proceso en razón a que, como única organización gremial mundial de abogados laborales, que afilia a varios letrados de Corta Rica, tiene una clara preocupación en cuanto a la cantidad y complejidad de procesos de declaratoria de ilegalidad de huelga que nuestros miembros deberán sortear, defendiendo a las organizaciones sindicales que aunque ejerzan legítimamente la huelga y conforme a los estándares de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, deberán enfrentar procesos en un marco legal regresivo y restrictivo; como ILAW el fin de nuestra creación y existencia es, en sí mismo contribuir a permear los ordenamientos jurídicos nacionales con los estándares internacionales de Derechos Humanos laborales y sociales.

B. ALCANCE DE LA NORMA DEMANDA

La ley 9808 de 2020 se evidencia a nivel nacional e internacional como una respuesta institucional a la gran movilización nacional realizada en el año 2018 en Costa Rica, referente para toda la región en cuanto al poder popular de rechazo a políticas regresivas y defensa de derechos sociales y económicos de la población; esta ley se lee como un tipo de represalia estatal a la protesta legítima, pacífica y generalizada con la que en Costa Rica se rechazaron medidas tributarias lesivas y de allí que su intención y contenido no haya sido concertado ni tan siquiera consultado con las organizaciones representativas de trabajadores y trabajadoras y por tanto no cuenta con la legitimidad de los sujetos objeto de la norma, especialmente de las organizaciones sindicales y de los y las trabajadoras de Costa Rica.

La ley 9808 establece restricciones que no atienden al sentido de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad que el derecho constitucional e internacional de los Derechos Humanos requieren para regular el derecho de huelga y sus corolarios.

En general, comprendemos y resumimos el contenido de la norma en pugna en las siguientes restricciones al derecho de huelga:

1. La Imposición a sindicatos de requisitos de notificación procesal, únicos y diferentes a los exigidos a cualquier otro actor procesal. (art. 349)



2. La consagración excesiva de servicios considerados como esenciales para efectos de prohibir en ellos el ejercicio de la huelga, que no son esenciales en el sentido estricto del término (Art. 376)
3. La exigencia de un “aviso de huelga” con requisitos excesivos y formalistas que limitan la declaración de la huelga. (Art. 377)
4. La restricción irracional de que los sindicatos y sindicalizados puedan realizar diferentes huelgas por un mismo motivo (artículo 378).
5. La consagración de la posible terminación de contratos por declaratorias de ilegalidad de la huelga, aunque se contemplen en la misma ley criterios de ilegalidad contrarios a los estándares internacionales (artículo 379).
6. La casi presunción de ilegalidad o rechazo general de la huelga al “obligar” a los jerarcas de las instituciones a pedir siempre la calificación de ilegalidad de la huelga (artículo 661 y 661 bis).
7. Debilitar el impacto de la huelga mediante la reducción de plazos de calificación de la huelga de manera irracional y desproporcional, imponiéndole al juez de instancia un término excesivamente corto (24 horas), (Artículos 663 y 375 bis).
8. Debilitar los requisitos para la calificación judicial de la huelga, pues faculta al juez a que con una simple inspección ocular determine la ilegalidad (artículo 664 bis).

C. ALCANCE DEL DERECHO A LA HUELGA EN INSTRUMENTOS INTERNACIONALES E INTERPRETACIÓN LEGÍTIMA INTERNACIONAL APLICABLE A NIVEL NACIONAL.

1. Normas Internacionales del Trabajo

La Constitución de la Organización Internacional del Trabajo OIT (1919), la Declaración de Filadelfia (1944), y la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (1998) consagran la libertad sindical y el derecho de asociación como un derecho humano. La Declaración de 1998, aprobada por el Consejo de Administración de la Organización, señaló que todos los estados miembros tienen un compromiso ineludible de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe los principios, derechos y libertades contenidos en los convenios sobre libertad sindical, derecho de asociación y negociación colectiva, aun cuando no hayan ratificado dichas normas. Esto implica en sentido estricto, que los estados están obligados a presentar memorias y responder en los casos concretos ante los órganos especializados de la OIT², sobre la implementación y las violaciones al Convenio núm. 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948, y el Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva de 1949³. Además, la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, adoptada en 2008, subraya que la libertad sindical, el derecho de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva son elementos centrales para permitir el logro y satisfacción de los otros derechos y libertades contenidas en el marco internacional de las normas de la OIT. Con arreglo al párrafo

² El Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

³ Así como el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

1 del artículo 3 del Convenio núm. 87, se reconoce a las organizaciones de trabajadores y de empleadores el derecho de organizar sus actividades y de formular su programa de acción.

La Libertad Sindical implica una garantía amplia que requiere la acción positiva del estado en la adopción de medidas legislativas y/o prácticas sin ningún tipo de distinción ni discriminación que garantice el desarrollo progresivo de los derechos sindicales.⁴ En este sentido, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (En adelante la CEACR) señala que los métodos de implementación de estas normas no son taxativos, indica que “las garantías establecidas en las constituciones, leyes y reglamentos pueden completarse mediante otros métodos de aplicación. Estos últimos incluyen declaraciones, programas y políticas públicas, así como su evaluación, y códigos de conducta y otros mecanismos de autorregulación”⁵. De manera que, los Estados están obligados a garantizar un marco general que permita el funcionamiento efectivo goce de la libertad sindical. El Comité de Libertad Sindical de la OIT (en adelante el CLS, el Comité de Libertad Sindical o el Comité) al respecto ha señalado que “prescripciones legislativas demasiado detalladas y estrictas en la materia pueden frenar en la práctica la creación y el desarrollo de las organizaciones sindicales”⁶.

De acuerdo a la jurisprudencia consolidada del Comité de Libertad Sindical, el derecho de huelga es un derecho fundamental y legítimo de las trabajadoras y trabajadores como medio de defensa de sus intereses⁷. En este sentido, se trata de un mecanismo esencial para la promoción, defensa y protección de diversos tipos de intereses relativos a las organizaciones sindicales. A este respecto, el Comité ha sostenido que los intereses económicos y laborales de las y los huelguistas “abarcan no sólo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que engloban también la búsqueda de soluciones a las cuestiones de política económica y social y a los problemas que se plantean en la empresa y que interesan directamente a los trabajadores”⁸. Como resultado, las organizaciones tienen un amplio margen de acción, que incluye la posibilidad de ejercer su libertad de reunión, protesta y expresión por razones políticas, a nivel de base, de federaciones y confederaciones o a nivel nacional, por ejemplo en contra de la política de un gobierno que afecta sus condiciones laborales⁹.

Los mecanismos de la OIT han manifestado las constantes violaciones al derecho de huelga, que constituyen el límite de la acción del Estado en esta materia. Así, el CLS se ha referido a la necesidad de que la legislación no exija una mayoría demasiado elevada para la declaración de una huelga¹⁰, la terminación abusiva de la acción colectiva a través del uso de tribunales obligatorios¹¹, o restringir o prohibir la huelga para ciertos trabajadores o servicios, más allá de

⁴ Recopilación 2006, 209

⁵ Estudio General, Par. 56

⁶ Comité de Libertad Sindical 321.er informe, caso núm. 2011, párrafo 215

⁷ CLS. 336.o informe, caso núm. 2324, párrafo 282; y 338.o informe, caso núm. 2407, párrafo 491.

⁸ Recopilación 2006, par. 526.

⁹ Recopilación de 1996, párrafo 483

¹⁰ Recopilación 2006, par.556

¹¹ CLS, 302.o informe, caso núm. 1845, párrafo 512; 303.er informe, casos núms. 1810 y 1830, párrafo 62; 307.o informe, caso núm. 1890, párrafo 372; 310.o informe, caso núm. 1931, párrafo 506; 314.o informe, casos núms. 1948 y 1955, párrafo 75; 333.er informe, caso núm. 2281, párrafo 631; 335.o informe, caso núm. 2303, párrafo 1376 y 338.o informe, caso núm. 2329,

los considerados necesarios por ejercer una función de autoridad en nombre del estado, o ser un servicio público esencial¹².

En cuanto a las restricciones a la huelga en los servicios esenciales, las decisiones de la OIT se han mantenido en una definición general, y la creación de una lista no exhaustiva de los servicios que se pueden considerar esenciales¹³ y los que no¹⁴. Dicha definición general señala que “para determinar los casos en los que podría prohibirse la huelga, el criterio determinante es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población”¹⁵. Así como en el caso de los trabajadores y trabajadoras con autoridad del estado, la legislación debe garantizar medidas compensatorias para no desconocer los derechos de las y los trabajadores en sectores esenciales en sentido estricto.

La Organización Internacional del Trabajo cuenta entonces con un completo sistema de control de las Normas Internacionales del Trabajo, dentro del que se encuentran dos organismos especializados, cuyos pronunciamientos vale la pena traer a colación en el presente proceso de constitucionalidad: La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEARC) y el Comité de Libertad Sindical (CLS).

Más que órdenes coactivas dadas a las instancias nacionales, las Cortes Nacionales deberían acoger los pronunciamientos de los órganos de control como la expresión legítima de los órganos especializados de derechos humanos cuya función específica y permanente es la guardia de los contenidos de las Normas Internacionales del Trabajo, por un lado, por el otro cuentan con la mayor legitimidad técnica, para el caso de la CEARC al tratarse de un cuerpo compuesto de los mayores y mejores expertos en la materia a nivel global y, política, para el caso del CLS al tratarse de un cuerpo compuesto por representantes de los Gobierno, empleadores y trabajadores del mundo. El principio de buena fe internacional exige que los Estados cumplan con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos además de que Costa Rica incorpora en su legislación interna las normas del derecho internacional de los derechos humanos.

A continuación allegamos, *in extenso* algunos pronunciamientos de la CEARC de la OIT, pertinentes para el proceso en mención, contenidos en el Estudio General sobre la Libertad Sindical, del año 1994; y del Comité de Libertad Sindical contenidas en la Recopilación Decisiones de dicho órgano, 2018; respecto de las normas que hemos identificado como restrictivas del derecho de huelga:

- a) Sobre el artículo 376, que consagra excesivamente de los **servicios considerados como esenciales** para efectos de prohibir en ellos el ejercicio de la huelga:

Según la CEARC:

“159.(...)El principio según el cual el derecho de huelga puede verse limitado, o incluso prohibido, en los servicios esenciales perdería todo sentido si la legislación nacional

párrafo 1275

¹² Recopilación de decisiones 2006, 573

¹³ *Ibíd*em, 585

¹⁴ *Ibíd*em, 587

¹⁵ *Ibíd*em, 581

definiese esos servicios de forma demasiado extensa. Al tratarse de una excepción del principio general del derecho de huelga, los servicios esenciales respecto de los cuales es posible obtener una derogación total o parcial de ese principio deberían definirse de forma restrictiva; la Comisión estima, por lo tanto, que sólo pueden considerarse servicios esenciales aquéllos cuya intermpción podría poner en peligro, la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población”.

La Comisión de Expertos, en sus comentarios hechos a Costa Rica en su informe publicado en el año 2021 expresó:

“Artículo 3 del Convenio. Derecho de las organizaciones de organizar libremente sus actividades y de formular su programa de acción.

*La Comisión saluda que, en línea con lo que de manera consistente han sostenido los órganos de control de la OIT, la versión enmendada del artículo 376 del Código de Trabajo contenida en la Ley define a los servicios públicos esenciales como aquellos cuya suspensión, discontinuidad o paralización pueda causar daño significativo a los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública. Sin embargo, **la Comisión observa que dicho artículo contiene una lista de servicios públicos esenciales en los que la huelga está prohibida y observa que algunos de dichos servicios no constituyen servicios esenciales en el sentido estricto del término, entre ellos, los servicios de transporte en general, incluido el transporte ferroviario y marítimo, los servicios de carga y descarga de productos alimenticios perecederos, las farmacias, citas y atenciones médicas programadas, así como la distribución de combustibles.** La Comisión recuerda que, si bien, lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país, el criterio determinante para clasificar a los servicios esenciales en sentido estricto, es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población. **La Comisión recuerda además que, en las situaciones en que no parece justificada una limitación importante o la prohibición total de la huelga y en que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, podría tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones, podría considerarse la posibilidad de introducir un servicio mínimo negociado como solución sustitutiva de la prohibición total** (véase Estudio General de 2012 sobre los convenios fundamentales, párrafo 136).*

*La Comisión observa asimismo que la versión enmendada del artículo 376 ter del Código contiene una lista de servicios de importancia trascendental, a los que define como aquellos a los que, por su carácter estratégico para el desarrollo socioeconómico del país, su paralización o suspensión implican un perjuicio sensible a las condiciones de vida de toda o parte de la población. La Comisión observa que, según dispone dicho artículo, la ejecución de la huelga en servicios de importancia trascendental está condicionada a la prestación de servicios mínimos definidos mediante acuerdo de partes y que, el plazo máximo de una huelga en dichos servicios es de diez días naturales (en los servicios de educación el plazo es de veintiún días o bien diez días discontinuos), tras lo cual, de no haber acuerdo para la solución del conflicto, se someterá el mismo a arbitraje obligatorio. Al respecto, **la Comisión considera que el recurso al arbitraje obligatorio para poner término a un conflicto laboral colectivo y a una huelga solo es aceptable en***



determinadas circunstancias, a saber: i) cuando las dos partes en el conflicto acuerdan someterlo a un arbitraje de este tipo; o ii) cuando el derecho de huelga puede ser restringido o incluso prohibido, es decir: a) en el caso de los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado; b) en conflictos en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, y c) en situaciones de crisis aguda a nivel nacional o local, aunque solo durante un periodo de tiempo limitado y únicamente en la medida necesaria para hacer frente a la situación. En consecuencia, ni la existencia de conflictos prolongados ni el fracaso en la conciliación son elementos que por sí mismos justifiquen la imposición de un arbitraje obligatorio (véase Estudio General de 2012 sobre los convenios fundamentales, párrafo 153).

En relación a los servicios de carga y descarga en muelles y atracaderos, la Comisión observa que la Ley clasifica a la carga y descarga de medicamentos, suministros o equipo médico y bienes perecederos como servicios esenciales y a los servicios de carga y descarga en muelles y atracaderos de otro tipo de productos como servicios de importancia trascendental. La Comisión recuerda que podría establecerse un servicio mínimo para todos los servicios de carga y descarga en muelles y atracaderos que asegure el acceso de la población a los medicamentos y equipos médicos”.

Según el Comité de Libertad Sindical:

“836. Para determinar los casos en los que podría prohibirse la huelga, el criterio determinante es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población.

837. Lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país. Por otra parte, este concepto no es absoluto puesto que un servicio no esencial puede convertirse en servicio esencial cuando la duración de una huelga rebasa cierto período o cierto alcance y pone así en peligro la vida, la seguridad de la persona o la salud de toda o parte de la población.

*“842. No constituyen servicios esenciales en el sentido estricto del término: la radio-televisión, los sectores del petróleo y las instalaciones petrolíferas, **la distribución de petróleo para el funcionamiento del transporte aéreo, el sector del gas, el llenado de bombonas de gas y su comercialización, los puertos (carga y descarga)**, los bancos, el Banco Central, los servicios de seguros, los servicios de informática para la recaudación de aranceles e impuestos, los grandes almacenes y los parques de atracciones, la metalurgia y el conjunto del sector minero, **los transportes, en general, incluidos los servicios, metropolitanos**, los pilotos de líneas aéreas, la generación, transporte y distribución de combustibles, **los servicios ferroviarios, los transportes metropolitanos**, los servicios de correos, el servicio de recolección de basuras, las empresas frigoríficas, los servicios de hotelería, la construcción, la fabricación de automóviles, las actividades agrícolas, el abastecimiento, y la distribución de productos alimentarios, las plantaciones de té, café y coco, la Casa de la Moneda, la Agencia Gráfica del Estado y los monopolios estatales del alcohol, de la sal y del tabaco, el sector de la educación, empresas de embotellamiento de agua mineral, la reparación de aviones los servicios de ascensores, los servicios de exportación, los servicios de seguridad privada, excepto los servicios penitenciarios los aeropuertos, excepto los servicios de control del tráfico aéreo, las*

farmacias, las panaderías, la producción de cerveza y la industria del vidrio”. (negritas fuera del original)

- b) Sobre el Artículo 377, que contiene la exigencia de un “**aviso de huelga**” con requisitos excesivos y formalistas que limitan la declaración de la huelga que sobrepasan los principios de razonabilidad y necesidad, permitiendo al patrono ejercer acciones o medidas de presión ilegítimas a sus trabajadores para obstaculizar o debilitar el derecho a la huelga:

Según la CEARC:

“171. La legislación de un gran número de países dispone que, antes de emprender una huelga, deben agotarse los procedimientos de conciliación y de mediación. El espíritu de esas disposiciones es compatible con el artículo 4 del Convenio núm. 98 que persigue el fomento del pleno desarrollo y uso de los procedimientos de negociación voluntaria de los contratos colectivos”. Esos procedimientos deben, no obstante, tener como único objetivo facilitar la negociación; por consiguiente, no deberían ser tan complejos ni ocasionar retrasos tan largos que, en la práctica, resultase imposible la realización de una huelga lícita o que ésta pierda toda su eficacia”

172. Muchas legislaciones obligan, además, a los trabajadores y a sus organizaciones a respetar un plazo de preaviso antes de iniciar una huelga. Ahora bien, el plazo de preaviso tampoco debe constituir en este caso un obstáculo suplementario para las negociaciones y servir únicamente, en la práctica, para que los trabajadores se limiten a esperar la expiración de ese plazo para poder ejercer su derecho de huelga. Dicho plazo debería ser muy corto cuando se añade aun procedimiento de mediación o de conciliación de por sí suficientemente largo, que habrá permitido delimitar claramente los puntos conflictivos pendientes.

179. Las disposiciones que obligan, por ejemplo, a las partes a agotar los procedimientos de mediación o de conciliación, o a las organizaciones de trabajadores a respetar ciertas reglas de procedimiento antes de iniciar una huelga, son admisibles, siempre que no imposibiliten o hagan muy difícil en la práctica el ejercicio del derecho de huelga, dado que ello equivaldría, de hecho, a una restricción muy amplia de ese derecho”.

Según el Comité de Libertad Sindical:

“789. Las condiciones requeridas por la legislación para que la huelga se considere un acto lícito 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”.

790. Los procedimientos legales para declarar una huelga no deberían ser complicados al punto de que en la práctica resulte imposible una huelga legal.

795. Los mecanismos de conciliación y mediación deben tener como único objetivo facilitar la negociación y no ser tan complejos ni ocasionar retrasos tan largos que, en la

práctica, resulte imposible la realización de una huelga lícita o que ésta pierda toda su eficacia”.

- c) Sobre el artículo 378, que contempla la restricción irracional de que los sindicatos y sindicalizados puedan **realizar huelgas por un mismo motivo**, en violación al principio de participación democrática, convenio 87 artículo 3, autonomía sindical, libertad de expresión:

Según la CEARC:

“166. La Comisión considera que, no debería impedirse a las organizaciones de trabajadores realizar huelgas en contra de la política económica y social del gobierno, especialmente cuando la protesta no es sólo contra la política sino también contra los efectos de ciertas disposiciones de los convenios colectivos (por ejemplo, el impacto de una política de control del salario impuesta por el gobierno en cláusulas económicas del Convenio).

“la Comisión reitera su inquietud en relación a las enmiendas introducidas por la Ley a los siguientes artículos del Código de Trabajo: (...)

-el artículo 378, según el cual, en ningún caso puede reiterarse una huelga por los mismos motivos de una anteriormente realizada, y”

- d) Sobre el artículo 379, que tiene la consagración de la posible **terminación de contratos** por declaratorias de ilegalidad de la huelga, aunque se contemplen en la misma ley criterios de ilegalidad contrarios a los estándares internacionales, en violación al principio de progresividad y no regresividad de los derechos laborales, libertad sindical:

Según la CEARC:

“139. Por otra parte, la Comisión subraya igualmente, que la conservación del vínculo laboral es una consecuencia jurídica normal del reconocimiento del derecho de huelga (...). A juicio de la Comisión, la legislación debería brindar a este respecto una protección realmente eficaz, ya que, de no ser así, el derecho de huelga podría perder toda su razón de ser”.

“179. Al ser la conservación del vínculo laboral una consecuencia nominal del reconocimiento del derecho de huelga, del ejercicio de este derecho no debería derivarse el despido o discriminaciones en contra de los huelguistas.

“177. La Comisión considera que únicamente debería ser posible imponer sanciones por acciones de huelga en los casos en que las prohibiciones de que se trate estén de acuerdo con los principios de la libertad sindical”.

Según el Comité de Libertad Sindical:

“957. El despido de trabajadores a raíz de una huelga legítima constituye una grave discriminación en materia de empleo por el ejercicio de una actividad sindical lícita, contraria al Convenio núm. 98”.

958. Cuando se despide a sindicalistas o dirigentes sindicales por hechos de huelga, el Comité no puede sino llegar a la conclusión de que se les está perjudicando por su acción sindical y de que están sufriendo discriminación antisindical.

962. El recurso a medidas extremadamente graves como el despido de trabajadores por haber participado en una huelga y rehusar su reingreso, implican graves riesgos de abuso y constituyen una violación de la libertad sindical”.

- e) Sobre el artículo 661 y 661 bis, que casi presume la ilegalidad o rechazo general de la huelga al “obligar” a los jerarcas de las instituciones al pedir siempre la calificación de ilegalidad de la huelga y otras restricciones, en violación al principio de participación democrática, solución pacífica de conflictos y la libertad sindical:

La CEARC, en su último informe, revisada la aplicación del Convenio 87 ratificado por Costa Rica, le manifestó:

“la Comisión reitera su inquietud en relación a las enmiendas introducidas por la Ley a los siguientes artículos del Código de Trabajo: (...)

-el artículo 661 bis, el cual dispone que, en los casos en los que la huelga se haya realizado en servicios públicos no esenciales y haya sido declarada legal, transcurridos ocho días naturales a partir de la firmeza de dicha declaratoria sin que las partes hubiesen alcanzado una solución al conflicto, o al menos un acuerdo para deponerla mientras continúan las negociaciones, la parte patronal podrá solicitar al Juez la suspensión de la huelga cuando compruebe de manera fehaciente que la misma está causando graves daños de difícil o imposible reparación a la ciudadanía. Al respecto, la Comisión recuerda que la suspensión de la huelga debería limitarse a situaciones en las que un servicio no esencial pueda convertirse en esencial en la medida en que su duración o alcance pusiera en peligro la vida, la seguridad de las personas o la salud de toda o parte de la población (véase Estudio General de 2012 sobre los convenios fundamentales, párrafo 131)”.

- f) Sobre los Artículos 663 y 375 bis, que debilitan el impacto de la huelga mediante la reducción de plazos de calificación de la huelga de manera irracional y desproporcional, imponiéndole al juez de instancia un término excesivamente corto (24 horas), algo nunca visto en la administración de justicia; ni siquiera para casos graves de hábeas corpus, por ejemplo; todo ello en violación del principio de independencia judicial, eficiencia procesal y en este caso, excesiva celeridad para resolver, discriminación procesal:

Según el Comité de Libertad Sindical:



“

960. *El Comité no consideró equitativas una serie de reglas jurídicas que: a) parecen tratar virtualmente toda acción colectiva directa como una violación de contrato por parte de quienes participan en ella; b) exponen a todo sindicato o funcionario sindical que instiga a tales violaciones de contrato a demandas de daños y perjuicios por toda pérdida en que incurra el empleador como consecuencia de sus acciones; c) permite a un empleador que se encuentra ante tales medidas obtener una intimación para impedir el comienzo (o la continuación) de la conducta ilícita. El efecto acumulativo de estas disposiciones parece privar a los trabajadores de la capacidad de declararse legítimamente en huelga para promover y defender sus intereses profesionales.*

- g) Sobre el artículo 664 bis, que debilita los requisitos para la calificación judicial de la huelga, al facultar al juez a que con una simple **inspección ocular** determine la ilegalidad, sin siquiera escuchar en audiencia a la parte sindical, en violación del principio de debido proceso y del derecho a la defensa:

Según la CEARC:

“162. Debido a la diversidad de términos utilizados en las legislaciones nacionales y en los textos sobre este asunto, se ha observado, en algunos casos, una cierta confusión entre los conceptos de servicio mínimo y de servicios esenciales; por consiguiente, es importante definir con precisión esos conceptos. Cuando la Comisión utiliza la expresión «servicios esenciales» en el presente Estudio o en sus informes, se refiere únicamente a los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, a aquellos definidos en el párrafo 159, en los cuales podría estar justificado imponer restricciones e incluso prohibiciones, las cuales deberían ir acompañadas, no obstante, de garantías compensatorias. El servicio mínimo que se propone en el párrafo 161 como solución sustitutiva de la prohibición total, sería adecuado en las situaciones en que no parece justificada una limitación importante o la prohibición total de la huelga y en que, sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, podría tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones. Por otra parte, nada impide a las autoridades, si ellas consideran que tal solución resulta más apropiada a las condiciones nacionales, el establecer un servicio mínimo en los servicios considerados como «esenciales» por los órganos de control, según los criterios arriba mencionados, donde podrían justificarse mayores restricciones o incluso la prohibición de las huelgas”.

Luego de haberse pronunciado sobre muchos de los artículos hoy demandados en la acción de inconstitucionalidad, la Comisión de Expertos de la OIT concluye en febrero de 2021 la siguiente solicitud directa en relación a Costa Rica:

“La Comisión espera firmemente que, a la luz de los comentarios anteriores, el Gobierno, en consulta con los interlocutores sociales, tomará las medidas necesarias para asegurar la conformidad de la legislación con el Convenio. La Comisión pide al Gobierno que informe al respecto y le recuerda que la asistencia

técnica de la Oficina continúa a su disposición a efectos de contribuir a la plena conformidad de la legislación con el Convenio”¹⁶.

2. Corpus Iuris Interamericano

Teniendo en cuenta que el artículo 45 incisos c y g de la Carta de la OEA y los principios y derechos fundamentales en el trabajo reconocen la libertad sindical y los derechos a la negociación colectiva y huelga como parte los derechos de los trabajadores para lograr un orden social justo, desarrollo económico y verdadera paz. El artículo 8.1.d) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dispone que los Estados Partes en el Pacto se comprometen a garantizar, entre otros, «el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país». La Carta internacional americana de garantías sociales, de 1948, prevé en su artículo 27 que *los trabajadores tienen derecho a la huelga*. También se reconoce el derecho de huelga en el artículo 8 (1) (b) del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En atención a la jurisprudencia de la Corte en el caso de Lagos del Campo vs. Perú en 2017¹⁷, la Corte decidió admitir el estudio de casos individuales a violaciones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales establecidas en el Protocolo, en aplicación del artículo 26 de la Convención Americana. Igualmente en los casos de los Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú, y del Poblete Vilches y otros vs. Chile¹⁸, la Corte protegió el derecho de huelga. Bajo esta óptica, las obligaciones de progresividad de los derechos sociales y económicos relativos a la libertad sindical y el derecho de asociación, negociación y huelga establecidos en las diversas normas interamericanas, requieren por parte de todas las autoridades públicas del Estado, incluidas las del orden judicial, un compromiso por salvaguardar la garantía de progresividad y no regresividad.

Existen ya pronunciamientos de la Comisión Interamericana y de la Corte Interamericana sobre el derecho de huelga, cuyo contenido podremos ahondar con ocasión de la audiencia pública que se realizare en el curso de este proceso, entre tanto mencionamos algunos:

El caso *Extrabajadores del Organismo Judicial Guatemala* es el caso más reciente que aborda directamente la cuestión de la exigibilidad directa del derecho de huelga en virtud del artículo 26 de la Convención Americana.¹⁹ En 1996, 93 empleados del poder judicial de Guatemala fueron despedidos por su participación en una huelga. En ese momento, la ley guatemalteca imponía requisitos de procedimiento onerosos según los cuales los y las trabajadores debían agotar un proceso de conciliación y obtener una decisión judicial sobre la legalidad de la huelga, lo que incluía el requisito de que dos tercios de la fuerza laboral relevante participaran en el conflicto. El estado presentó numerosas impugnaciones con el propósito de retrasar la determinación de

¹⁶ Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 2020, Publicación: 109ª reunión CIT (2021)

¹⁷ Caso Lagos del Campo v Peru, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de Agosto 2017, Serie C No 340.

¹⁸ Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 23 de noviembre 2017, Serie C, No 344, par. 192–193; Poblete Vilches y otros vs Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, 8 de marzo 2018, Series C, No 349, par. 100–43.

¹⁹ CIDH, Informe No. 157/19, Caso 12.432, Informe de fondo. Extrabajadores del organismo judicial Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.173 Doc. 172 28 sep. 2019, en línea <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2019/12432FondoEs.pdf>

si la huelga fue apoyada por dos tercios de las y los trabajadores. El sindicato decidió declararse en huelga antes de que se resolvieran las diversas impugnaciones, lo que provocó los despidos.

La Comisión Interamericana se basó en la reciente decisión de la Corte Interamericana sobre el alcance del artículo 26 de la Convención Americana,²⁰ a saber, *Lagos del Campo v Perú*,²¹ para abordar la cuestión de la exigibilidad del derecho de huelga. La Comisión Interamericana tomó nota de que el derecho de huelga está dentro del alcance del artículo 26, ya que este derecho está explícitamente mencionado en la Carta de la OEA.²² La Comisión luego pasó a la cuestión de “si el Estado incumplió con su obligación de respetar y garantizar ese derecho.” Para determinar el alcance y la aplicación del derecho a tal efecto, la Comisión, de conformidad con el artículo 29 de la Convención Americana, acudió al Comité de Expertos de la OIT y al Comité de Libertad Sindical,²³ al Tribunal Europeo de Derechos Humanos²⁴ y al Comité Europeo de Derechos Sociales.²⁵ Con base en esta revisión de las normas vigentes del derecho internacional sobre el derecho de huelga, la Comisión sostuvo:

*“para la CIDH resulta claro que la protección del derecho a la huelga, junto a la libertad sindical y la negociación colectiva, son pilares fundamentales para garantizar el derecho al trabajo y sus condiciones justas y equitativas al ser un derecho al que pueden recurrir los trabajadores y sus organizaciones en defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales. Teniendo en cuenta que el ejercicio del derecho a la huelga consiste en la suspensión colectiva de la actividad laboral en forma voluntaria y pacífica, por lo general a efectos de lograr la obtención de algún tipo de mejora relacionada a ciertas condiciones socioeconómicas o laborales, la CIDH subraya el componente instrumental del mismo para la consecución de otros derechos fundamentales dentro del ámbito laboral, el equilibrio en las relaciones entre empleadores y trabajadores, la resolución de conflictos colectivos laborales y la materialización del respeto de la dignidad humana y los derechos laborales, es decir se convierte en cauce del principio democrático participativo dentro de la esfera del trabajo”.*²⁶

Comisión fue más allá al explicar cómo debe interpretarse el elemento de progresividad del artículo 26 con respecto al derecho de huelga, del cual es importante destacar que:

“el elemento de progresividad presente dentro del artículo 26 de la CADH, que usualmente puede afectar la evaluación de ciertos componentes de los derechos

²⁰ Art. 26 dice: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.” En línea http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

²¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de Lagos del Campo v. Perú. Sentencia de 31 agosto 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). En línea https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf

²² *Id.*, párr. 75.

²³ Extrabajadores del organismo judicial Guatemala, párr. 79-80.

²⁴ *Id.*, párr. 81.

²⁵ *Id.*, párr. 82.

²⁶ *Id.*, párr. 83.

económicos y sociales, no genera consecuencias sustantivas sobre el análisis del derecho a la huelga por la forma en que dicho derecho se materializa en la práctica, de allí que el umbral para permitir limitaciones relacionadas a la obligación de progresividad de los Estados sobre el derecho a la huelga deba ser mucho más estricto y elevado, y que de ninguna forma impliquen la falta de protección de los trabajadores y trabajadoras contra actos de discriminación, injerencia o represalia en el ejercicio de sus derechos en el ámbito laboral.²⁷

Vale la pena traer a colación en este proceso la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC 22 de 2016, que estableció que las organizaciones sindicales son titulares de los derechos establecidos en el artículo 8.1.a del Protocolo de San Salvador y de otras garantías contempladas en el corpus iuris interamericano.

Finalmente queremos recordar a la Honorable Corte que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se encuentra resolviendo una solicitud de Opinión Consultiva que le formulara la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el *ALCANCE DE LAS OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS, BAJO EL SISTEMA INTERAMERICANO, SOBRE LAS GARANTÍAS A LA LIBERTAD SINDICAL, SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS Y APLICACIÓN DESDE UNA PERSPECTIVA DE GÉNERO*²⁸, que sin duda contemplará el alcance de las obligaciones internacionales de los Estados sobre el derecho de huelga, fundamentales para los efectos de este proceso.

A- SOLICITUD

En los términos anteriores, coadyuvando la pretensión de la demanda que dio origen al expediente de la referencia, y en consideración a los argumentos aquí esgrimidos, ILAW Network, de la manera más atenta y respetuosa solicita a la H. Corte:

1. Solicitamos se acepte y dé curso a la presente coadyuvancia así como que ILAW sea tenida en cuenta en el proceso, para efectos de poder allegar más elementos jurídicos de juicio a la Honorable sala, poder participar en la audiencia que eventualmente se realice sobre el expediente de la referencia y en general para todos los efectos.
2. Que se declare con lugar la acción de inconstitucionalidad presentada por la ANEP en todos sus extremos.
3. Que declare la inconstitucionalidad de los artículos 349 inciso d), 371 inciso b), 376 incisos a, b, c, d, h, 377 inciso c), 378 p. 2, 379 p. 2 y 4, 661 p. 2, 663 p. 1 inciso b), 375 bis, 376 bis p. 1, 376 ter incisos a, b, c, d, e, f, g, 376 quater, 376 quinquies, 661 bis, 664 bis del código de trabajo, reformados por la Ley para brindar seguridad jurídica a las huelgas y sus procedimientos, (Ley 9808).

De la H.Corte,

²⁷ Id., párr. 85.

²⁸ https://www.corteidh.or.cr/docs/solicitudoc/soc_3_2019_spa.pdf



INTERNATIONAL
LAWYERS ASSISTING
WORKERS NETWORK

Jeffrey Vogt
Director
Red Internacional de Abogados Laborales de Trabajadores
ILAW NETWORK