

Universidad de Costa Rica

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio

Facultad de Derecho

Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho

**“Huelgas en contra de políticas públicas: necesidad de una regulación expresa  
en nuestro ordenamiento jurídico”**

Elaborada por:

Mónica Chan Azofeifa, B31799

Felipe Durán Cubero, B32336

San José, Costa Rica

Febrero, 2020



03 de febrero de 2020  
FD-349-2020

Dr. Alfredo Chirino Sánchez  
Decano  
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de los estudiantes Mónica Chan Azofeifa, carné B31799 y Felipe Durán Cubero, carné B32336 denominado: "Las huelgas contra políticas públicas; necesidad de una regulación expresa en nuestro ordenamiento jurídico" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.


Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: "EL O LA ESTUDIANTE DEBERÁ ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DÍAS HÁBILES DE ANTICIPACIÓN A LA FECHA DE PRESENTACIÓN PÚBLICA".


Tribunal Examinador

<b>Informante</b>	MSc. Gabriel Espinoza Carro
<b>Presidente</b>	Dr. Rolando Vega Robert
<b>Secretario</b>	Dra. Anahí Fajardo Torres
<b>Miembro</b>	Dr. Marvin Carvajal Pérez
<b>Miembro</b>	MSc. Julia Varela Araya

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el 26 de febrero del 2020, a las 6 p.m. en el cuarto piso de la Facultad.

Atentamente,

  
Ricardo Salas Torres  
Director



RSP/icv  
Cc: arch. Expediente

Nuestra  
salud mental  
importa

San José, 21 de enero de 2020

Señor

**Dr. Ricardo Salas Porras**

**Dirección del Área de Investigación**

**Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica**

**Estimado señor Salas:**

Por este medio hago constar que, en mi condición de DIRECTOR, he procedido con la lectura y estudio del Trabajo Final de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho de los estudiantes **MÓNICA CHAN AZOFEIFA, CARNÉ B31799**, y **FELIPE DURÁN CUBERO, CARNÉ B32336**, el cual se titula “HUELGAS EN CONTRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: NECESIDAD DE UNA REGULACIÓN EXPRESA EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO”.

A pesar de la urgencia con la que se tuvo que realizar la investigación, debido a la inminente aprobación de un proyecto de ley (hoy, Ley No. 9808) que aborda precisamente este tema, los estudiantes realizan no solo un examen jurídico, sino también práctico y social, sobre la figura de la huelga contra políticas públicas y la necesidad de que exista una regulación expresa sobre este tema, en el ordenamiento jurídico costarricense.

Asimismo, los estudiantes realizan un interesante estudio de derecho comparado, respecto del abordaje que, en otras jurisdicciones, se realiza sobre las huelgas contra políticas públicas, así como una recopilación de las sentencias más recientes de nuestros tribunales de trabajo, sobre el tema en cuestión.

Finalmente, debo destacar que los estudiantes en todo momento agregan al análisis de todo lo anterior, su criterio personal y jurídico, respecto del tema desarrollado y las distintas aristas que lo componen.

Por lo tanto, procedo a informar que la investigación cumple con todos los requerimientos formales y de fondo exigidos por la Dirección del Área de Investigación de la Facultad de Derecho, por lo que doy mi aprobación para que se someta a réplica ante el Tribunal Examinador.

Suscribe cordialmente,



**Prof. Gabriel Espinoza Carro**  
**Director**

San Pedro de Montes de Oca, 22 de enero de 2020

Señor

Doctor Ricardo Salas Porras

Director del Área de Investigación

Facultad de Derecho

Universidad de Costa Rica

Estimado señor director:

He leído la tesis de la egresada Mónica Chan Azofeifa y del egresado Felipe Durán Cubero, titulado "Huelga en contra de políticas públicas: necesidad de una regulación expresa en nuestro ordenamiento jurídico", a la cual le doy mi aprobación, pues cumple con todos los requisitos de forma y fondo para ello.

El trabajo realizado por la y el postulante parte de una adecuada investigación relativa a un tema de absoluta actualidad y de alto impacto jurídico y político. Desarrollo el tema con rigurosidad y basado en una metodología acertada y bien empleada.

Por estas razones, reitero la aprobación dada al trabajo en cuestión.

Con toda consideración,



Profesor Marvin Carvajal Pérez

Lector

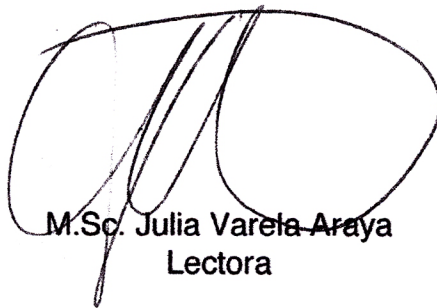
San José, 27 de enero, 2020

Ricardo Salas Porras  
Director  
Área de investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado señor Salas,

Por medio de la presente, en mi condición de lector de la tesis titulada "Huelgas en contra de políticas públicas: necesidad de una regulación expresa en nuestro ordenamiento jurídico", de los estudiantes Mónica Chan Azofeifa, carné universitario B31799 y Felipe Durán Cubero, carné universitario B32336. Hago de su conocimiento que leí dicho trabajo final de graduación y considero que reúne los requisitos de forma y fondo para ser sometido a réplica ante el Tribunal Examinador, por lo que extiendo mi aprobación.

Cordialmente,



M.Sc. Julia Varela Araya  
Lectora

San José, 30 de enero, 2020

Dr. Ricardo Salas Porras

Director del Área de Investigación

Facultad de Derecho

Universidad de Costa Rica

Leí y corregí el proyecto de graduación: "Huelgas en contra de políticas públicas: necesidad de una regulación expresa en nuestro ordenamiento jurídico", elaborado por la estudiante Mónica Chan Azofeifa, carné B31799 y el estudiante Felipe Durán Cubero, carné B32336, para optar al grado académico de Licenciatura en Derecho.

Corregí el trabajo en aspectos, tales como: construcción de párrafos, vicios del lenguaje que se trasladan a lo escrito, ortografía, puntuación y otros relacionados con el campo filológico, y desde ese punto de vista considero que está listo para ser presentado como Trabajo Final de Graduación, por cuanto cumple con los requisitos establecidos por la Universidad de Costa Rica.

Atentamente,



M. Sc. Edgar Rojas González

Carné 2443

Teléfono: 88822158

Correo: edgarrojasg27@gmail.com

# **AGRADECIMIENTOS**

Primeramente, agradezco a Dios por permitirme concretar este logro académico.

A mi mamá, por su apoyo y consejos llenos de amor incondicional.

A mi papá, mi ejemplo a seguir.

A Jose, por demostrarme su amor y apoyo a lo largo de toda mi carrera.

A los demás miembros de mi círculo cercano, por creer en mí y por todas las ayudas brindadas.

A Feli, por confiar en mí y acompañarme en este camino.

Mónica

Al profesor Gabriel Espinoza Carro, de quien siempre admiré su excelencia académica. Gracias por su tiempo, acompañamiento y consejos a lo largo de esta investigación. Su apoyo fue esencial en este trabajo.

A nuestros lectores y miembros del tribunal, por a su ayuda y consejos en esta investigación.

A Moni por querer desarrollar conmigo este tema tan interesante. Gracias por la disposición y excelente trabajo.

A tío Chalo, tío Rodri y Mela por ser una inspiración para mi. Gracias por los consejos y ayuda a lo largo de la carrera.

A don Mario, Paola y Kiko por toda la ayuda que nos brindaron durante la investigación. Gracias por enseñarme tanto.

A mis amigos y amigas por siempre apoyarme incondicionalmente en todo lo que hago.

Felipe



# **DEDICATORIA**

La culminación de este proceso la comparto con mi familia, quienes espero se enorgullezcan y disfruten la satisfacción conmigo.

Mónica

A mis papás y hermano, por su motivación, cariño y apoyo incondicional siempre.

A mis abuelos Rodrigo y Gilda, por ser fuente de inspiración, fortaleza y resiliencia.

Felipe

# ÍNDICE GENERAL

## Tabla de contenidos

AGRADECIMIENTOS .....	I
DEDICATORIA .....	III
ÍNDICE GENERAL .....	IV
ABREVIATURAS Y CITACIONES.....	VI
RESUMEN .....	VII
JUSTIFICACIÓN .....	VII
DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA .....	VIII
HIPÓTESIS .....	VIII
OBJETIVOS.....	IX
<i>Objetivo general</i> .....	ix
<i>Objetivos específicos</i> .....	ix
METODOLOGÍA .....	IX
PRINCIPALES CONCLUSIONES .....	X
FICHA BIBLIOGRÁFICA .....	XII
INTRODUCCIÓN .....	1
TÍTULO I: DERECHO LABORAL COLECTIVO EN COSTA RICA.....	5
CAPÍTULO I: ANTECEDENTES .....	5
<i>Sección I: Reforma a la Constitución Política de 1871: Inclusión de las Garantías Sociales en 1943.</i> .....	9
<i>Sección II. Código de Trabajo de 1943.</i> .....	14
<i>Sección III: Constitución Política de 1949</i> .....	16
CAPÍTULO II: REFORMA PROCESAL LABORAL DE 2017 .....	21
<i>Sección I. Antecedentes</i> .....	21
<i>Sección II. Principales reformas y aportes</i> .....	28
CAPÍTULO III. TRATADOS INTERNACIONALES.....	36
<i>Sección I. Tratados Internacionales ratificados por Costa Rica</i> .....	36
<i>Sección II. Convenios N°87 y N°98 de la Organización Internacional del Trabajo</i> ....	44
TÍTULO II. HUELGAS CONTRA POLÍTICAS PÚBLICAS .....	53
CAPÍTULO I. EL DERECHO DE HUELGA COMO DERECHO FUNDAMENTAL.....	53
<i>Sección I. Evolución histórica</i> .....	53
<i>Sección II. Regulación Actual</i> .....	69
<i>Sección III. Límites y limitaciones al derecho de huelga</i> .....	82
CAPÍTULO II. CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	85
CAPÍTULO III. ANÁLISIS DOCTRINARIO DE LAS HUELGAS CONTRA POLÍTICAS PÚBLICAS.....	93
<i>Sección I. Definición de la huelga contra políticas públicas</i> .....	93

<i>Sección II. Diferencias entre la huelga contra políticas públicas y la huelga laboral</i>	110
<i>Sección III. Diferencia entre la huelga contra políticas públicas y la huelga política.</i>	113
<b>TÍTULO III. HUELGAS CONTRA POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DERECHO LABORAL</b>	
<b>COLECTIVO COSTARRICENSE.....</b>	<b>117</b>
<b>CAPÍTULO I. POSICIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL DE LA OIT EN RELACIÓN CON LAS HUELGAS EN CONTRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>117</b>
<i>Sección I. Procuraduría General de la República .....</i>	<i>117</i>
<i>Sección II. Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional de Trabajo .....</i>	<i>128</i>
<b>CAPÍTULO II. ESTUDIO DE LA JURISPRUDENCIA DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE TRABAJO .....</b>	<b>137</b>
<b>CAPÍTULO III. ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROYECTO DE LEY 21.049 “LEY PARA BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA SOBRE LA HUELGA Y SUS PROCEDIMIENTOS” ..</b>	<b>176</b>
<b>CAPÍTULO IV. ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO SOBRE LA REGULACIÓN DE LAS HUELGAS CONTRA POLÍTICAS PÚBLICAS EN OTROS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS .....</b>	<b>234</b>
<i>Sección I: Colombia.....</i>	<i>234</i>
<i>Sección II: España .....</i>	<i>239</i>
<i>Sección III: México .....</i>	<i>245</i>
<i>Sección IV: Perú.....</i>	<i>251</i>
<i>Sección V: Uruguay .....</i>	<i>255</i>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>261</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>273</b>

## **ABREVIATURAS Y CITACIONES**

**Asamblea:** Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica

**CADH:** Convención Americana sobre Derechos Humanos

**Código de Trabajo:** Código de Trabajo de Costa Rica

**Comisión de Expertos:** Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones

**Convenio N° 87:** Convenio N° 87, Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación

**Convenio N° 98:** Convenio N° 98, Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva

**DUDH:** Declaración Universal de Derechos Humanos

**Ministerio de Trabajo:** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**PIDESC:** Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

**Protocolo de San Salvador:** Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

**Proyecto 20.580:** Proyecto de ley “Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas”

**Proyecto 21.049:** Proyecto de ley “Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos”

**Reforma / RPL:** Ley N° 9343, Reforma Procesal Laboral

**Sala Segunda:** Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia

# **RESUMEN**

## **Justificación**

Indica la doctrina que las huelgas han sido instrumentos de suma utilidad para los trabajadores a lo largo de la historia. Como se mencionó previamente, han transcurrido distintas épocas donde han recibido tratamientos distintos hasta llegar a la actualidad donde se han consolidado como un derecho que ostentan los trabajadores. Sin embargo, su relevancia ha sido tal que ha logrado trascender más allá del ámbito laboral e inmiscuirse en la política. Se consideró que, por ser eficaz en el ámbito laboral, también podría serlo en la política y en efecto, es así como surgen las huelgas políticas. Se ha definido como la huelga de masas dirigida contra el gobierno<sup>1</sup>.

En el mes de Setiembre del año 2018, se inició una serie de movimientos de huelga en el sector público en las cuales diversos gremios se unieron para manifestarse en contra de la implementación de la Ley N° 9635 para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas<sup>2</sup>, la cual en dicho momento se limitaba a ser un proyecto de ley que estaba por debatirse en la Asamblea Legislativa. Es decir, se dio una suspensión de labores por parte de trabajadores de diferentes instituciones del Estado que se extendió por más de tres meses, bajo la justificación de ser una huelga en contra de la aprobación de la Ley N° 9635 por considerar que ésta contenía reformas que les eran perjudiciales y representaban un detrimento en sus derechos.

Con la reciente aprobación de la Reforma Procesal Laboral, en Julio del año 2017, el tratamiento a los conflictos colectivos de trabajo tuvo modificaciones importantes por lo

---

<sup>1</sup>Miguel F. Canessa Montejo, “La Huelga Política, ¿Es un derecho?” *Revista Jurídica Organismo Judicial de Guatemala*, (2013-2014): 1-2, <http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnálisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20revista%20juridica/Revista%20Juridica%2013-14/articulo/HuelgaPolitica.pdf>.

<sup>2</sup> “Sindicatos de educadores mantienen huelga contra el plan fiscal”, *El país.cr*, última modificación 18 de Noviembre de 2018, consultado 18 de Marzo, 2019. <https://www.elpais.cr/2018/11/05/sindicatos-de-educadores-de-costa-rica-mantienen-huelga-contra-plan-fiscal/>

cual, el proceder de las calificaciones de los movimientos huelguísticos contra el denominado 'Plan Fiscal', era una primera aplicación de las novedades que trajo consigo la Reforma mencionada. Como se mencionó previamente, la reforma no incluyó dentro de las novedades ningún tipo de regulación para las huelgas contra políticas públicas por lo cual, ante este vacío se crea una situación de incertidumbre jurídica al no existir norma expresa para estos movimientos.

El escenario explicado supra ejemplifica los casos que se han suscitado en el país donde gremios se alzan en un movimiento de huelga en contra de modificaciones a sus condiciones económicas y sociales que devienen no de la autoridad patronal directamente, sino que se originan de la implementación de políticas públicas. Es por ello que surge la necesidad de estudiar las huelgas contra políticas públicas y su tratamiento en el ordenamiento jurídico costarricense.

## **Delimitación del problema**

El presente proyecto de investigación se plantea como problema: ¿Debería existir una regulación expresa en nuestro ordenamiento jurídico sobre las huelgas contra políticas públicas?

## **Hipótesis**

Debe existir una regulación expresa en nuestro ordenamiento jurídico sobre la huelga contra políticas públicas.

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

Determinar si debería existir una regulación expresa en nuestro ordenamiento jurídico de las huelgas contra políticas públicas.

### **Objetivos específicos**

En función de responder al anterior objetivo, se han planteado los siguientes objetivos específicos:

1. Establecer cuál ha sido el abordaje de la doctrina en relación con las huelgas contra políticas públicas.
2. Analizar la forma en que se regula actualmente la huelga contra políticas públicas en Costa Rica.
3. Exponer la regulación que tienen las huelgas contra políticas públicas en otros ordenamientos jurídicos.

## **Metodología**

El presente trabajo de investigación se basa en una metodología descriptiva analítica.

Primero se hará un análisis doctrinario para establecer cuál ha sido el aporte de los autores más recocidos en la materia. Lo anterior tiene como objetivo tener una noción clara sobre qué es el derecho laboral colectivo, el derecho al ejercicio de la huelga y las huelgas contra políticas públicas. Las fuentes que se utilizarán para este análisis serán libros, revistas, y artículos tanto físicos como digitales. Además, se hará uso de material de apoyo de fuentes confiables de internet. Es importante mencionar que el

trabajo de investigación no se limitará a la lectura de textos. Con el fin de encontrar mejor información y conseguirla de primera mano, uno de los instrumentos que van a ser utilizados serán las entrevistas. A través de preguntas estructuradas y de respuesta libre será posible comprender las implicaciones que tendría para el ordenamiento jurídico costarricense que se regularan expresamente las huelgas contra políticas públicas.

Se realizará un análisis legal haciendo alusión a las decisiones que han emitido los Órganos de Control de la Organización Internacional del Trabajo en relación con el tema de investigación. Además, se hará una lectura de la Ley 9343: Reforma Procesal Laboral que entró en vigor 25 de julio del 2013 y las discusiones que hubo en la Asamblea Legislativa en torno a la aprobación de esta. También se realizará un análisis exhaustivo sobre la jurisprudencia de los tribunales en relación con el ejercicio del derecho de huelga en contra de políticas públicas y se consultarán ordenamientos jurídicos de otros países para determinar la forma en que regulan este tipo de huelgas en otras legislaciones.

Finalmente, se realizará un análisis deductivo para establecer la necesidad de contar con una regulación expresa en el ordenamiento jurídico costarricense de las huelgas en contra de políticas públicas.

## **Principales conclusiones**

En términos generales, se concluyó que los trabajadores sí se encuentran legitimados para llevar a cabo las huelgas en contra de políticas públicas para defender sus derechos económicos y sociales. Para el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, los trabajadores sí pueden ejecutar este tipo movimientos de huelga; no obstante, la Procuraduría General de la República considera que el espíritu del legislador fue prohibir este tipo de huelga, ya que no lo quiso incluir en la ley de Reforma Procesal Laboral.



También se concluyó que la jurisprudencia considera que los trabajadores sí están legitimados para ejecutar huelgas en contra de políticas públicas con base en los convenios de la N° 87 y N° 98 de la OIT y los criterios emanados del Comité de Libertad Sindical de la OIT, a pesar de que no se encuentren reguladas. Existen criterios divididos en relación con los requisitos que se deben cumplir tomando en cuenta la naturaleza de esta huelga. Una parte considera que se deben utilizar los mismos requisitos que se establecen en el Código de Trabajo. Otra parte de la jurisprudencia considera que deben utilizarse otros requisitos tomándose en cuenta la realidad de este tipo de huelgas, ya que los que establece la legislación laboral fueron previstos para las huelgas de carácter contractual. Aunado a lo anterior, la jurisprudencia concluyó que se pueden establecer límites al derecho de huelga siguiendo los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, ya que ningún derecho puede considerarse absoluto.

Se concluyó que el proyecto de ley, 21.049 “Ley para brindar seguridad jurídica sobre las huelgas y sus procedimientos” es un primer esfuerzo de regular las huelgas en contra de políticas públicas. Además, el plazo temporal que se establece para ejercitar este tipo de huelgas es correcto. No obstante, pensamos que hace falta una definición expresa de huelga política. Además, creemos que los requisitos que se deben cumplir para que la huelga sea legal no deben ser los que ya estaban previstos en el ordenamiento, sino que se debían de contemplar unos nuevos, o flexibilizar los existentes tomando en cuenta la naturaleza de este tipo de huelga.

Se concluyó que, a nivel de derecho comparado, la huelga en contra de políticas públicas sí se puede llevar a cabo en Colombia, España, Perú y Uruguay con base en la interpretación de la normativa laboral, a pesar de no estar reguladas expresamente en el ordenamiento jurídico de cada jurisdicción. En el ordenamiento jurídico mexicano no se pueden llevar a cabo este tipo de huelgas.

## **FICHA BIBLIOGRÁFICA**

Chan Azofeifa, Mónica & Durán Cubero, Felipe. (2020). **Las huelgas en contra de políticas públicas: necesidad de una regulación expresa en nuestro ordenamiento jurídico.** Tesis de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Director: Msc. Gabriel Espinoza Carro.

Palabras clave: Derecho Laboral, conflicto colectivo, huelga, sindicato, trabajadores, políticas públicas, libertad sindical.

# **INTRODUCCIÓN**

Desde el año 2009 el déficit fiscal de Costa Rica empezó a crecer de manera exponencial poniendo en riesgo la estabilidad económica del país. Con el objetivo de evitar una crisis económica y tratar de sanear las finanzas del gobierno se presentó el proyecto de ley 20.580 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”. El cual contemplaba en sus primeros dos capítulos la recaudación de impuestos, en el tercer capítulo planteaba una reforma el empleo público y en el cuarto establecía la imposición de la regla fiscal con el objetivo de lograr una contención del gasto y brindar una mayor flexibilidad presupuestaria. A pesar de ser un proyecto apoyado por el Gobierno y una parte importante de los legisladores, este no contaba con el apoyo de todos los sectores, en especial, los trabajadores del sector público.

Frente a la discusión de este proyecto, el 10 de setiembre del 2018, trabajadores de varias instituciones del Estado iniciaron un movimiento de huelga que se extendió por más de tres meses. Las organizaciones sindicales participantes de la huelga rechazaban el proyecto de ley en discusión por considerar que este afectaba en gran medida a la clase baja y media del país. Parte de los aspectos que molestaban a los trabajadores del sector público estaba la intención de gravar la canasta básica, la exoneración de impuestos a la educación privada y a algunos sectores empresariales como los que se encuentran bajo un régimen de zona franca, o las cooperativas de ahorro y la eliminación, así como también les molestaba la modificación de algunos de los pluses salariales que tenían los funcionarios.

El movimiento de huelga produjo importantes afectaciones al sector de la educación, distribución de combustible, salud, transporte y turismo. Hubo una paralización parcial de servicios públicos, bloqueos en las principales vías del país y la economía nacional sufrió pérdidas significativas.

Frente al panorama anterior, las instituciones involucradas comenzaron a solicitar que se declarara ilegal la huelga ejecutada por sus trabajadores alegando, entre otras cosas, que la huelga en contra de políticas públicas no estaba permitida en el ordenamiento jurídico costarricense. Esta misma posición era sostenida por algunos legisladores que, con el objetivo de evitar que los estragos que provocó esta huelga se volvieran a repetir, plantearon el proyecto de ley 21.049 “Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos”. No obstante, tal y como se verá más adelante, existe acuerdo en la jurisprudencia en que los trabajadores sí están legitimados para llevar a cabo huelgas en contra de políticas públicas. A pesar de ser un tipo de huelga atípica, por no estar regulada en el ordenamiento jurídico, interpretando los diferentes instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica y los criterios emitidos por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo, los Juzgados y Tribunales de Trabajo concluyeron que los trabajadores sí pueden ejecutar este tipo de huelgas.

En relación con la figura de la huelga, la jurisprudencia nacional ha explicado que “desde sus inicios, el derecho laboral ha contemplado las diferencias existentes en las

relaciones entre patronos y trabajadores, por ser desiguales por aspectos económicos, sociales, políticos, etc. No por nada, y como principio esencial de esta rama del Derecho, se ha desarrollado el “principio protector” el cual se concibe como la necesidad de cobijar a la parte más débil de la relación...”

Partiendo de que los trabajadores requieren de un medio efectivo para hacer cumplir sus derechos frente al patrono se desarrolló, de manera autónoma, el derecho de huelga. Es decir, este se reguló de manera expresa en la legislación luego de haber sido ejercido por los trabajadores. Sin embargo, para llegar a ser consagrado siquiera como un derecho, este tipo de manifestación tuvo que recorrer un largo camino. Como se verá más adelante, pasó de ser visualizado como un delito a ser considerado por el ordenamiento jurídico nacional como un derecho fundamental. Es importante tener en cuenta que, como derecho fundamental, cualquier restricción o prohibición que quiera establecerse tiene reserva de ley.

Esta investigación pretende hacer un abordaje de cómo el derecho de huelga fue incorporado a la Constitución Política, primeramente por medio de la Reforma Constitucional de 1943, luego en la nueva Constitución de 1949 y en el Código de Trabajo. Además, se analizará tanto la regulación internacional como nacional que se hace de este derecho.

Como ya se ha mencionado previamente, el objeto de estudio de esta investigación es la huelga en contra políticas públicas, por lo que se considera imperioso desarrollar el

concepto de política pública con el fin de tener claridad de qué se entiende por política pública y porqué cuando se habla de este tipo de huelga no se está haciendo referencia a la huelga política.

Aunado a lo anterior, se pretende analizar qué ha establecido la doctrina respecto a la huelga en contra de políticas públicas, la huelga política y la huelga de carácter contractual. Esto con el fin de determinar cuáles son las diferencias entre estos tipos de huelgas.

Posteriormente, se analizarán los puntos de vista de la Procuraduría General de la República y el Comité de Libertad Sindical de la OIT en relación con la huelga en contra de políticas públicas. Se hará un repaso por la jurisprudencia esgrimida como resultado de los diferentes procesos de calificación de la huelga en contra del proyecto de ley 20.580. Además, se analizará el proyecto de ley 21.049 denominado “Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos” y cuáles son sus implicaciones en relación con la huelga en contra de políticas públicas.

Una vez analizado el escenario nacional, se formará un estudio de derecho comparado para estudiar el tratamiento que se le da a las huelgas contra políticas públicas en una selección de países.

# **TÍTULO I: DERECHO LABORAL COLECTIVO EN**

## **COSTA RICA**

### **CAPÍTULO I: ANTECEDENTES**

Si bien es cierto, no existe un abordaje claro del derecho de huelga en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, emitida en 1919, en la Declaración de Filadelfia de 1944 ni en los Convenios N° 87 y N° 98 de la Organización Internacional del Trabajo, pero este vacío no significó un falta de reconocimiento de este derecho, ya que previamente diferentes constituciones alrededor del mundo ya lo habían contemplado el derecho de huelga como uno fundamental y habían establecido las primeras disposiciones que lo regularían.

Tanto en el histórico costarricense como en la actualidad se suscitan movimientos de huelgas y para comprender la evolución de este fenómeno social y jurídico se deben estudiar sus primeras expresiones. En función de ello, mención de especial importancia merece el fragmento histórico de 1870. “Destaca dicho período por marcar un antes y un después en las primeras manifestaciones huelguísticas”<sup>3</sup>. Para ese momento la economía costarricense comenzó a incursionar en la exportación de productos, principalmente, café y banano, para lo cual necesitó de capital extranjero y

---

<sup>3</sup>Jorge Francisco Sáenz Carbonell, *Elementos de Historia del Derecho* (San José, Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2012), 448.

se originó en Costa Rica el modelo económico de enclaves, generando así una dinámica laboral nueva.

La implementación de este modelo representó una industrialización de la sociedad. “Se dio una separación del trabajador de su medio de sobrevivencia, ya que se convierte su patrono en quien tiene los recursos para producir”<sup>4</sup>.

El tipo de trabajo que trajo consigo la sociedad industrial representaba detrimentos en la situación de los trabajadores. Se generó una situación de inferioridad y sumisión ante los patronos, lo cual derivó en nuevos conflictos sociales y en respuesta a ello se fueron adquiriendo formas más organizadas y definidas de consolidar intereses que unían a la emergente clase trabajadora. De esa manera “surge y se consolida una conciencia política nueva.”<sup>5</sup> Aunado a lo anterior, “la influencia de la mano de obra extranjera que se desempeñaba en los enclaves bananeros dio origen a los primeros movimientos huelguísticos en el país”<sup>6</sup>.

La primera huelga de la que se tiene registro en Costa Rica sucedió en 1874 en la que los trabajadores chinos que se estaban encargando de la construcción del ferrocarril al Atlántico demandaban mejores condiciones ambientales y la posibilidad de poder celebrar días festivos y religiosos propios.

---

<sup>4</sup>William Elizondo Calderón, “La jornada laboral: hacia una comprensión de su importancia social e histórica desde el sector público”, *Revista del Servicio Civil* N° 30, (Julio 2012): 7.

<sup>5</sup>Ibíd, 8.

<sup>6</sup>Vladimir de la Cruz, *Tendencias del movimiento obrero costarricense y otros artículos*, (San José Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2014), 21.



Históricamente, se hace hincapié en la huelga de 1888 ejecutada por los trabajadores italianos, las cuales fueron motivadas por incumplimientos en los contratos, pago de salarios, entrega de alimentos y medicamentos y porque el lugar donde desempeñaban sus funciones no era el que se había indicado en el contrato. “En virtud de dichas condiciones los trabajadores italianos se alzaron en huelga durante varios meses y lograron conquistar todos los extremos de sus peticiones”<sup>7</sup>.

Para inicios del siglo XX, la clase trabajadora en general empieza a tomar consciencia de la determinación de la jornada laboral. Progresivamente se fueron suscitando manifestaciones varias en torno a este tema y en 1920 se dio la de mayor relevancia. Esta manifestación fue iniciada por gremios de ebanistas y carpinteros empero, el interés por la jornada laboral de ocho horas fue tal que al movimiento social se fueron uniendo otros gremios entre los cuales destacaron los servidores públicos. Finalmente, “los patronos cedieron a su petitoria, pero la lucha de los trabajadores no terminó allí ya que, algunos patronos no aplicaron el acuerdo”<sup>8</sup>.

La consolidación de una conciencia sobre esta nueva visión política enfocada en los derechos de los trabajadores fue lo que hizo surgir posteriormente a nivel nacional las primeras instituciones sindicales.

---

<sup>7</sup>Vladimir de la Cruz, Tendencias del movimiento obrero costarricense y otros artículos, (San José Costa Rica: Editorial ISOLMA, 2014), 34.

<sup>8</sup>William Elizondo Calderón, “La jornada laboral: hacia una comprensión de su importancia social e histórica desde el sector público”, *Revista del Servicio Civil* N° 30, (Julio 2012): 12.

A partir de este nuevo paradigma, los trabajadores comenzaron a constituir asociaciones, o sindicatos de trabajadores y comenzaron a producir huelgas y protestas en función de buscar mejoras en sus condiciones sociales, económicas y laborales. Frente a esta situación, la legislación nacional acompañó el desarrollo de las organizaciones de trabajadores, aspecto que se estudiará en el siguiente acápite.

Desde que el movimiento sindicalista tomó preponderancia en la cultura política del país los movimientos de lucha por mejoras legislativas para los trabajadores comenzaron a suscitarse. A ellas se les debe una “gran cantidad de logros entre los cuales se encuentra la importante letra del artículo 10 de la Constitución Política de 1917, derogada posteriormente, donde se consigna el compromiso estatal del bienestar de los trabajadores y su relación con sus patronos”<sup>9</sup>, “el establecimiento del a jornada laboral de ocho horas, la Ley de Accidentes de Trabajo, entre otras”<sup>10</sup>.

La década de los años cuarenta inauguró una nueva etapa en la historia costarricense desde el punto de vista político y socioeconómico introduciendo y consolidando el reformismo. Antes que se aprobaran las reformas de 1943, la Constitución Política de 1871 carecía de una visión social y se caracterizaba por ser eminentemente liberal.

---

<sup>9</sup>Asamblea Nacional Constituyente “Constitución Política de la República de Costa Rica; 8 de junio 1917”. Asamblea Legislativa. Consultado el 28 de mayo 2019 [http://www.asamblea.go.cr/sd/Otras\\_publicaciones/Colecci%C3%B3n%20de%20Constituciones%20Pol%C3%ADticas%20de%20Costa%20Rica/1917%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/Otras_publicaciones/Colecci%C3%B3n%20de%20Constituciones%20Pol%C3%ADticas%20de%20Costa%20Rica/1917%20Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica.pdf)

<sup>10</sup>Vladimir de la Cruz, Tendencias del movimiento obrero costarricense y otros artículos, 70.

## **Sección I: Reforma a la Constitución Política de 1871: Inclusión de las Garantías Sociales en 1943.**

En Costa Rica se constitucionaliza el derecho de huelga en 1943, antes que se adoptara la Carta de Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos. El 1º de mayo de 1942, en su mensaje presidencial, el presidente Calderón Guardia anunció que había remitido al Congreso de la República un Proyecto de Ley que buscaba adicionar un capítulo de Garantías Sociales a la Constitución Política. El 16 de mayo de ese mismo año se sometió a consideración el Proyecto y fue publicado el 19 de mayo en la Gaceta N° 106.

Esta reforma constitucional se inspiraba en las Encíclicas papales *Rerum Novarum* promulgada por el Papa León XIII el 15 de mayo de 1891 y *Quadragesimo Anno* del Papa Pío XI publicada el 15 de mayo de 1931, el Código de las Malinas, emitido en 1927 y “los principios que habían sido adoptados recientemente por diferentes Constituciones Políticas en América Latina, los cuales reafirmaban y consagraban el credo democrático de los pueblos libres”<sup>11</sup>.

Además de proponer la introducción de Capítulo de “Garantías Sociales”, se buscaba reformar el artículo 29 constitucional que versaba sobre el régimen de propiedad privada. Con la reforma, se adoptó la tesis de que la propiedad privada no podía

---

<sup>11</sup>Jorge E Salazar Vargas. “Estudio Analítico del Título sobre Derechos y Garantías Sociales de la Constitución Política” (Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1984), 76.

considerarse absoluta e inviolable y que esta debía cumplir una función social dejando atrás la idea sostenida durante el Liberalismo que la percibía como un derecho natural. A partir de este cambio, se estableció en la Constitución que la propiedad podía estar sujeta a limitaciones de interés social lo cual tuvo gran trascendencia en la construcción del Estado Social de Derecho.

La incorporación del Capítulo de las Garantías Sociales a la Constitución Política tuvo gran importancia ya que le dio rango constitucional a una serie de reclamos y demandas de la clase trabajadora, quienes desde finales del siglo XIX venían luchando por mejorar sus condiciones laborales y de vida. Además, se legitimó el derecho al trabajo bajo condiciones que no tuvieran al trabajador en estado de pobreza o vulnerara su dignidad.

En el artículo 51 se indicaba que el Estado procuraría el bienestar de todos sus habitantes para lo cual brindaría protección especial a la madre, al niño y al trabajador. Además, se estableció la obligación de la distribución equitativa de la riqueza. El artículo 52 caracterizó al trabajo como un derecho y un deber.

El artículo 53 estableció la fijación periódica del salario mínimo. Además, le dio rango constitucional a la jornada ordinaria de trabajo y se estableció que la jornada diurna sería de 8 horas y la jornada nocturna de 7 horas. Aunado a lo anterior se previó el derecho de al menos un día retribuido de descanso a la semana, una semana de

descanso al año y el pago extraordinario por desempeñar funciones en jornada extraordinaria.

El proyecto también reconoció, “como derecho inherente a la persona humana en su diferente condición, ya sea como patrono o como asalariado, el sindicalizarse libremente en el ejercicio de sus actividades económicas y sociales”<sup>12</sup>.

El artículo 61 y 62 establecía la obligación que tenía el Estado en cuanto a la preparación técnica de los trabajadores. Además, el patrono debía adoptar todas aquellas medidas necesarias para lograr condiciones óptimas de higiene y seguridad en el trabajo, tal y como se establecía en el artículo 60.

El artículo 63 disponía el establecimiento de los seguros sociales. Con el fin de lograr tal propósito se determina darle carácter autónomo a la Caja Costarricense de Seguro Social, la cual había sido creada el 1º de noviembre de 1941, a través de la Ley N° 17, como una institución semiautónoma del Estado.

“Aunado a lo anterior se consolidaron otros derechos para la clase trabajadores como el pago de auxilio de cesantía y preaviso. También se crearon las cooperativas de producción y de consumo y se incluyó la Ley de accidentes de trabajo”<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup>Carlos Alberto Avilés Vargas. “Los derechos y garantías sociales en el Desarrollo Constitucional de Costa Rica” (Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1973), 78.

<sup>13</sup>Marielos Aguilar Hernández, *Costa Rica en el siglo XX: luchas sociales y conquistas laborales* (San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 2004), 20.

Esta reforma constitucional también creó en el artículo 64 los tribunales especiales colegiados, los cuales estarían integrados por un representante estatal, uno patronal y uno de los trabajadores. Estos se encargarían de resolver los problemas que se derivaran de las relaciones entre el patrono y el trabajador.

Las Garantías Sociales igualmente salvaguardaron los derechos laborales que establecía declarándolos inalienables e irrenunciables en el artículo 65. La inclusión del principio de irrenunciabilidad de estos derechos fue importante ya que tenía como fin evitar que los trabajadores renunciaran a sus derechos por presión de sus patronos. Además, este artículo estableció dos principios fundamentales: justicia social y solidaridad.

Desde un punto de vista político, el mayor acierto que “tuvieron los trabajadores con la aprobación de esta reforma fue que se elevó a rango constitucional tanto el derecho a sindicalización como el de huelga; prohibiéndose la huelgas en los servicios públicos conforme a la regulación que hiciera la ley”<sup>14</sup>, de acuerdo con el artículo 56. Por otro lado, a los patronos la reforma les otorgó el derecho al paro. Asimismo, a los trabajadores se les permitió la firma de contratos y convenciones colectivas los cuales tendrían fuerza de ley.

---

<sup>14</sup>Carlos Alberto Avilés Vargas. “Los derechos y garantías sociales en el Desarrollo Constitucional de Costa Rica” (Tesis para optar por el grado de licenciatura, Universidad de Costa Rica, 1973), 82.

De acuerdo con el procedimiento que establecía la Constitución Política en relación con las reformas constitucionales, el 1 de mayo de 1943 se presentó el proyecto para que fuera conocido en la Segunda Legislatura el 10 de junio de 1943 y el 12 de junio fue publicado en la Gaceta N° 129.

El proyecto fue aprobado por el Congreso Constitucional el 25 de junio de 1943 y fue ejecutado por el Poder Ejecutivo el 2 de julio de 1943. Con la aprobación de este proyecto de ley se logró otorgarle carácter constitucional a una serie de demandas de una clase débil que tenía 20 años de estar solicitando que se le reconocieran una variedad de derechos y así lograr una mayor justicia social. Además, esta aprobación logró convertir la Constitución Política de 1871, eminentemente liberal, en una Constitución mucho más amplia y moderna.

Mediante la Ley N° 24 el Congreso aprobó la reforma constitucional a la Constitución Política de 1871 con la cual se incluyó la Sección Tercera llamada “De las Garantías Sociales” la cual vino a incluir los artículos del 51 al 65 y complementarse con el título de “Derechos y garantías individuales”.

En conclusión, con la aprobación de las Garantías Sociales se dio la facultad al Estado de poder normar las relaciones entre los trabajadores y patronos y así poder garantizarles derechos que les permitiera trabajar y vivir con un mayor grado de seguridad y dignidad del que tenían anteriormente. La materialización de las

disposiciones que se establecían con las Garantías Sociales se dio con la aprobación del Código de Trabajo el 27 de agosto de 1943.

## **Sección II. Código de Trabajo de 1943**

En 1943, durante el gobierno del presidente Calderón Guardia, se promulgó el Código de Trabajo. Para consolidar este logro, el presidente encomendó la tarea a una comisión de expertos, bajo el objetivo de crear un cuerpo normativo unificado con las normas laborales ya existentes y otras nuevas que se originaron con motivo de la experiencia y la doctrina social. Sin embargo, gran parte de este logro se le atribuye a las luchas obreras que presionaron en momentos varios a los poderes políticos y cuyos logros fueron los que se unificaron para dar nacimiento a este cuerpo normativo. En palabras de De la Cruz, la legislación obrera “fue el triunfo práctico de la movilización de trabajadores y la intención fue proteger a la clase social de trabajadores para abandonar la economía política oligárquica”<sup>15</sup>.

Actores importantes en la evolución de la legislación laboral fueron el Partido Comunista de Costa Rica y el Partido Reformista quienes tuvieron como una preocupación preponderante el dictado de legislación social y en esos términos fueron un apoyo fundamental para los sindicatos y movimientos obreros. Gracias a dichos movimientos y sus conquistas se transicionó, como ya se mencionó, a un Estado Social de Derecho desde de uno eminentemente liberal.

---

<sup>15</sup>Vladimir de la Cruz, Tendencias del movimiento obrero costarricense y otros artículos, 307.



En relación con el derecho de huelga, se encuentra evidencia del interés del Partido Reformista por propiciar el dictado de leyes de organización sindical y de una consagración expresa de este derecho en el Programa del Partido Reformista, documento que consigna los preceptos que promueve el partido.<sup>16</sup> En la misma línea, el Partido Comunista, que posteriormente se convirtió en el Partido Vanguardia Popular, desde la década de los años 30 (su fundación) se encargó de impulsar movilizaciones y de promover el bienestar socioeconómico de las clases obreras.

Gran ejemplo del compromiso del Partido Comunista con las luchas sociales fue el cambio de nombre al que se sometió, el cual conllevó también un nuevo programa, motivado para “establecer una alianza entre la Iglesia Católica, el partido Vanguardia Popular (Comunista) y el gobierno del Dr. Calderón Guardia por medio de la cual se logró consolidar el capítulo de las Garantías Sociales y la creación del Código de Trabajo”<sup>17</sup>.

En la misma línea, la sola creación del Código da ejemplo de la relevancia de los movimientos sociales para defender y consolidar intereses. Dentro del género de movimiento social pueden encasillarse los movimientos de huelga, particularmente similar al tema es la huelga contra políticas públicas con los movimientos que se estudiaron en las páginas anteriores, donde los trabajadores se manifestaban no necesariamente por actuaciones patronales, como suele categorizarse la huelga, sino

---

<sup>16</sup>Vladimir de la Cruz, Tendencias del movimiento obrero costarricense y otros artículos, 319.

<sup>17</sup>Ibíd, 323.

que se alzaban en manifestación en busca de defender y propiciar mejoras en las condiciones socio económicas que en gran medida estaban ligadas con el aspecto laboral.

En síntesis, las manifestaciones sociales son de vital importancia para la evolución de la legislación laboral tal como se pudo poner en evidencia con las luchas que tuvieron que suscitarse para actualmente tener un cuerpo normativo respetuoso del ser humano en su desempeño laboral.

### **Sección III: Constitución Política de 1949**

Para ponerle fin a la Guerra Civil, que duró un poco más de un mes, las diferentes partes involucradas firmaron el Pacto de la Embajada de México, o Pacto de Ochoyomo el 19 de abril de 1948. Una vez que asumieron el poder, los vencedores de la guerra establecieron un gobierno de facto y se proclamaron la Junta Fundadora de la Segunda República. Mediante el Decreto N° 2 del 8 de mayo de 1948 se dejó sin efecto la Constitución Política de 1871. El Decreto N° 19 del 20 de mayo de 1948 encargó a una Comisión de diez miembros la tarea de redactar un Proyecto de Constitución Política.

En relación con las Garantías Sociales la Comisión sostuvo:

“Pudiera parecer reglamentaria la enunciación de los principios fundamentales en que debe basarse la legislación de trabajo, pero consideramos que era necesario incluir en la Constitución aquellas bases que han tenido general aceptación en nuestro medio, y que son una garantía mínima para los trabajadores”<sup>18</sup>.

La reforma introducida en 1943 a la Constitución Política de 1871 tuvo aceptación dentro la Comisión redactora la cual la incluyó en el nuevo proyecto de Constitución bajo el Capítulo llamado “El trabajo”. Este capítulo IV contenía disposiciones de la Constitución de 1871 de acuerdo con la reforma de 1943.

El proyecto elaborado por la Comisión fue presentado primero a la Junta Fundadora el 25 de mayo de 1948 y luego esta se lo remitió a la Asamblea Nacional Constituyente, la cual se había instalado el 15 de enero de 1949, el 1 de febrero de 1949. Sin embargo, los constituyentes descartaron el proyecto presentado por la Comisión y tomaron como base de discusión el texto de la Constitución de 1871.

Tanto el diputado Acosta Jiménez como el diputado Facio Brenes propusieron a la Asamblea que se descartaran las mociones presentadas al Capítulo de las Garantías Sociales y se aprobara tal y como estaba redactado en la Constitución Política de 1871.

El Constituyente de 1949 incluyó dentro de la nueva Constitución Política un Capítulo llamado “Derechos y Garantías Sociales”. Este Capítulo, compuesto por veinticinco

---

<sup>18</sup>Informe de la Comisión Redactora, *Revista del Colegio de Abogados*, Tomo N° 11, (diciembre de 1948): 392.

artículos conservó las reformas que se habían introducido en la Constitución Política en 1943. Además, se introdujeron disposiciones de Derecho Civil y una de Derecho Agrario las cuales no existían en la Constitución anterior.

El Proyecto siguió percibiendo el trabajo como un derecho y un deber social. Además, se disponía que no se le podían imponer condiciones al trabajador que de alguna u otra forma llegaran a cercenar la libertad, o dignidad de este.

La nueva Constitución mantuvo la fijación periódica del salario mínimo y dispuso que un organismo técnico, que determinara la ley, se encargara de ello. Sin embargo, los constituyentes con el temor de crear eventualmente un organismo autónomo y agravar la situación fiscal imperante en la época, le delegaron al legislador ordinario decidir cuál ente sería el encargado de determinar los salarios.

A diferencia de la Constitución de 1871, la nueva Constitución estableció la jornada máxima nocturna dejándola en 36 horas. En cuanto a la remuneración de la jornada extraordinaria algunos legisladores argumentaban que la disposición de que esta debería ser cancelada con un 50% del salario estipulado afectaba a los agricultores debido a que estos debían realizar tareas, que no generaban mucho esfuerzo, en jornadas que superaban las ocho horas establecidas. Luego de discutirlo se determinó que esta disposición no se aplicaría a aquellos casos muy calificados que la ley determinara.

Se les reconoció a los trabajadores el derecho a sindicalizarse tal y como se establecía en la reforma de 1943.

En la sesión N° 122 el Partido Social Demócrata presentó la siguiente moción:

“Se reconoce el derecho de los patronos al paro y de los trabajadores a la huelga, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales, salvo en los servicios públicos”<sup>19</sup>.

Se comenzó a discutir qué se debía entender por “servicios públicos” y “servicios de utilidad pública” ya que se proponía sustituir el primer término por el segundo. Una vez que la moción fue sometida a votación se estableció el concepto de servicios de utilidad pública.

Por otro lado, el diputado Esquivel propuso que se prohibiera el ejercicio del derecho de huelga en las labores agrícolas de acuerdo con la determinación que hiciera la ley tal y como sucedía como los servicios de utilidad pública. Frente a esta propuesta el diputado Monge Álvarez consideraba que se estaba transgrediendo el derecho de huelga y paro reconocido por la Constitución de 1871. Aunado a lo anterior, el diputado Chacón Jinesta indicó que en caso de prohibirse el derecho de huelga en las actividades agrícolas se estaba terminando con el derecho de huelga en Costa Rica. El diputado Esquivel desiste al final de incluir la prohibición de la huelga en las labores

---

<sup>19</sup>Informe de la Comisión Redactora, *Revista del Colegio de Abogados*, Tomo N° 11, (diciembre de 1948): 392.

agrícolas. Como se puede observar, durante estas discusiones no se hizo alusión alguna a la regulación de las huelgas en contra de políticas públicas.

El artículo 56 quedó redactado de la siguiente manera:

“Se reconoce el derecho de los patronos al paro y 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.”

En el artículo 58 se le dio rango constitucional a la disposición legal que establecía que si el trabajador era despedido sin responsabilidad patronal este tendría derecho a una indemnización siempre y cuando no estuviera cubierto por el seguro de desocupación.

En relación con la celebración de contratos y convenciones colectivas de trabajo se mantuvo la redacción del artículo original contenido en la Constitución Política de 1871. El artículo 62 de la Constitución establecía que las convenciones y contratos colectivos de trabajo tendrían fuerza de ley.

La Constitución de 1949 también previó un principio que ya había sido reglamentado y establecido en el Código de Trabajo el cual implicaba que los patronos debían adoptar todas aquellas medidas necesarias para asegurar la higiene y seguridad del trabajador.

La nueva Constitución establecía que no podía existir ningún tipo de discriminación en cuanto a la remuneración salarial. Tampoco podía existir discriminación en cuanto a ventajas, o condiciones de trabajo entre nacionales y extranjeros, o relacionado con un grupo de trabajadores.

El artículo 70 contemplaba el establecimiento de una jurisdicción especial de trabajo que sería dependiente del Poder Judicial. A diferencia de la Constitución de 1871, la Constitución de 1949 no indica de qué manera se van a integrar estos tribunales delegándole tal función al Código de Trabajo y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Respecto a los seguros sociales, no hubo grandes cambios en relación a cómo estaban previstos estos en la Constitución Política de 1871.

## **CAPÍTULO II: REFORMA PROCESAL LABORAL DE 2017**

### **Sección I. Antecedentes**

Tal y como se mencionó previamente, el Código de Trabajo fue promulgado mediante Ley N° 2 del 21 de agosto de 1943, publicada en el Diario oficial La Gaceta N° 192 del 29 de agosto de 1943. Es claro que las condiciones sociales, políticas y económicas fueron cambiando mientras ha estado vigente esta norma; por ejemplo, la aprobación de una nueva Constitución Política en 1949 y la creación de la Sala Constitucional en 1989. Desde su aprobación hasta antes de la Reforma Procesal Laboral el Código de

Trabajo, había experimentado pocas reformas importantes. Destacan la reforma al proceso ordinario para lo cual mediante la Ley N° 3702 del 22 de junio de 1966 se modifican los artículos del 413 al 485. El 4 de noviembre de 1993 se promulga la Ley N° 7360 la cual reforma el Capítulo Tercero del Título Quinto estableciendo una protección a los derechos sindicales que anteriormente no existía; además, introdujo el término de práctica laboral desleal con lo cual se puede declarar la nulidad de los actos antisindicales y la restitución de los derechos violados.

El recorrido para llegar a consolidarse la reforma tomó aproximadamente 17 años. Dicho recorrido dio inicio en 1998, poco después de la elección del presidente Miguel Ángel Rodríguez Echeverría. Su gobierno creó una comisión cuya tarea fue componer una agenda de temas complejos y mecanismos para que estos fueron abordados con el objetivo de dirigir al país bajo una visión compartida del futuro entre el gobierno y la sociedad civil<sup>20</sup>. El proyecto se desarrolló bajo el nombre de Concertación Nacional y se llevó a cabo bajo una modalidad conjunta.

Luego del estudio preliminar de reuniones con diversos sectores sociales, la Comisión definió un orden de temas que se posicionaron como los de mayor relevancia y urgencia para el bienestar del país. Dentro de estos temas destaca la designación de un capítulo denominado “Reforma Laboral”, en el cual se desmenuzaron temas como la flexibilización laboral y las libertades sindicales, entre otros. Esto significó que en la

---

<sup>20</sup>Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica “Informe de creación del proceso de concertación,”. (14 de mayo 1998), Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Consultado 16 de agosto 2019, <https://www.mideplan.go.cr/concertacion/Organizacion/antecedentes/informe-de-creacion.htm>



legislación laboral se encontraba un tema de interés para el país, que debía ser revisado y actualizado.

Una Comisión Técnica conformada por representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Poder Judicial, sindicatos y empresarios propusieron crear un solo Código Procesal General. Pero “la idea de unificar las áreas del Derecho en un solo código fue desechada con prontitud”<sup>21</sup>, por excluir y hacer nugatorios los principios rectores de cada materia, especialmente, las características propias del derecho laboral”. “La iniciativa de aplicar disposiciones generales a todos los conflictos laborales constituía un debilitamiento del principio protector y finalmente debilitaba el proteccionismo del derecho de trabajo”<sup>22</sup>. “Empero, ello no detuvo el ímpetu por actualizar la legislación laboral”<sup>23</sup>.

“Desde el seno de la Corte Suprema de Justicia se retomó la iniciativa de reformar la legislación laboral luego de acordar su urgente actualización”<sup>24</sup>. “Para ello, se designó una comisión, cuyo eje central fue la encomienda de redactar un cuerpo normativo que modificara significativamente el Código de Trabajo.

---

<sup>21</sup>Orlando Aguirre Gómez, *Proyecto de Reforma Procesal Laboral* (San José, Costa Rica: Corte Suprema de Justicia, 2004), 8.

<sup>22</sup>Ibíd, 8.

<sup>23</sup>Fernando Bolaños Céspedes. *Derecho Colectivo del Trabajo en la Reforma Procesal Laboral* (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental) 2018, 16.

<sup>24</sup>Ministerio de Trabajo y Seguridad Social “Reforma Procesal Laboral, Instructivo de prensa”. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, consultado 2 de julio 2019 <http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/rpl/INSTRUCTIVO%20PRENSA%20REFORMA%20PROCESAL%20LABORAL%202.pdf>

En 2003, la tarea le fue encomendada al magistrado Orlando Aguirre para la revisión y concreción final del proyecto. Un año después, el magistrado Aguirre entregó el proyecto finalizado al entonces presidente de la Corte, el Dr. Luis Paulino Mora y dio a conocer el proyecto a los magistrados de Sala Segunda, quienes discutieron y modificaron el proyecto.

“Inicialmente, el proyecto de reforma se circunscribía a la modificación del Título correspondiente a la Jurisdicción Especial de Trabajo, sin embargo, se amplió a comprender temas del Derecho Colectivo de Trabajo”<sup>25</sup>. “La inclusión de estos temas fue objeto de discusión, la cual se centró en la inclusión, o exclusión en el proyecto de normas estrictamente procesales, o atender también otros institutos de fondo, como la negociación colectiva y la huelga”<sup>26</sup>. Finalmente, se optó por atender la necesidad de actualización en las materias de fondo en el área del laboral colectivo. Estimaron que por desfases generados por el transcurso del tiempo hicieron indispensable la revisión del Código en estos temas. Especialmente, en virtud de que “existían al momento importantes sentencias de Sala Constitucional sobre temas de derecho colectivo que resaltaron la urgencia de abordar la actualización de estos temas”<sup>27</sup>.

En 2005 la Corte Plena aprobó por unanimidad el proyecto y lo trasladó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para su conocimiento. En dicho ente, se conformó otra

---

<sup>25</sup>Orlando Aguirre Gómez, *Proyecto de Reforma Procesal Laboral* (San José, Costa Rica: Corte Suprema de Justicia, 2004), 9.

<sup>26</sup> Fernando Bolaños Céspedes. *Derecho Colectivo del Trabajo en la Reforma Procesal Laboral*, 16.

<sup>27</sup>Orlando Aguirre Gómez, *Proyecto de Reforma Procesal Laboral* (San José, Costa Rica: Corte Suprema de Justicia, 2004), 9.

Comisión integrada por representantes del sector sindical, representantes del sector de empleadores, un delegado de Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, un representante del mismo Ministerio de Trabajo y finalmente, un representante de la Organización Internacional de Trabajo. Importante destacar el papel de la OIT en el proceso de redacción de la reforma, ya que no fungió como espectador meramente, sino que dio apoyo técnico a los magistrados y jueces de todo el país. De especial mención fue la “alianza con el gobierno de Canadá que facilitó el Proyecto para el Fortalecimiento de la Administración Laboral en Costa Rica (FOALCO I), por medio del cual se brindó asistencia técnica a la Corte Suprema de Justicia, Ministerio de Trabajo”<sup>28</sup> y demás sectores involucrados en su interés de crear y difundir la reforma procesal laboral. Esta comisión le realizó modificaciones al proyecto emanado del Poder Judicial, específicamente, respecto de los temas que la Sala Segunda estuvo dudando sobre si alterarlos o no. Estos temas fueron esencialmente relativos al derecho colectivo de trabajo, mientras que, lo relativo al derecho laboral individual se mantuvo igual”. La versión del proyecto que emitió la comisión en el seno del Ministerio de Trabajo fue remitido una vez más al magistrado Orlando Aguirre para su revisión, en esta instancia recibió el visto bueno y se trasladó finalmente a sede legislativa.

En la Asamblea Legislativa, el proyecto fue estudiado por una subcomisión de la Comisión de Asuntos Jurídicos donde una vez más los temas de negociación colectiva y organizaciones sindicales representaron el punto de discordia pero finalmente en

---

<sup>28</sup>Gerardina González Marroquín, *Proyecto de Reforma Procesal Laboral* (San José, Costa Rica: Corte Suprema de Justicia, 2004), 14.

2012 el Decreto Legislativo N° 9076 que contenía la reforma fue aprobado en segundo debate por la Asamblea Legislativa empero tuvo una efímera vida ya que, el gobierno presidido por doña Laura Chinchilla Miranda lo vetó en virtud de las disposiciones controversiales tales como la regulación de la huelga en los servicios esenciales y las disposiciones de la negociación colectiva. El proyecto tampoco fue resellado en el momento, por lo cual quedó detenido el avance de la reforma en la corriente legislativa. Posteriormente, “la mandataria Chinchilla levantó el veto por razones de oportunidad, más no así por razones de constitucionalidad de varios artículos”<sup>29</sup>.

En diciembre 2014 mediante acuerdo ejecutivo el gobierno del presidente Luis Guillermo Solís se levantó el veto que subsistía y en esa misma fecha fue publicada en el Diario La Gaceta la Ley. Esta entraría en vigor 18 meses después. “Sin embargo, se presentó un nuevo tropiezo cuando la Sala Constitucional por medio del voto N° 12250-2015 declaró inconstitucional el veto levantado por la mandataria Chinchilla”<sup>30</sup>. Con esto, se forzó a retrotraer la recién aprobada ley a la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa. “La razón por la cual la Sala remitió el proyecto a la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa para su debido análisis fue en virtud de que no entró a analizar el veto de 5 artículos por razones de constitucionalidad”<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup>Fernando Bolaños Céspedes. *Derecho Colectivo del Trabajo en la Reforma Procesal Laboral*, 18.

<sup>30</sup>Ibíd, 14.

<sup>31</sup>Departamento de Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Memoria Legislativa 2015-2016* (San José Costas Rica: Imprenta Nacional, s.f.), 131.

La Asamblea optó por acoger los motivos del veto impuesto, lo cual implicó la necesidad de reformar los artículos vetados. Cabe destacar que el proceso de reformar el proyecto significó la negociación entre las diversas fracciones legislativas, en las cuales se reformaron aspectos de fondo tanto de materia individual como de temas colectivos y de forma.

Con las modificaciones se formó un nuevo proyecto tramitado bajo el expediente legislativo N° 19819, el cual entró a la corriente legislativa y, por consenso de varias fracciones legislativas, se tramitó y se logró su aprobación. El proyecto se aprobó el 9 de diciembre de 2015 , se firmó el 25 de enero de 2016 y entró en vigencia en julio del 2017<sup>32</sup>.

En palabras de Bolaños (2016), esta reforma no se puede definir como algunas simples modificaciones, o agrandamiento, o disminución, sino que en realidad se trató de una re-escritura del Código de Trabajo. La próxima sección de este trabajo se ocupará de abordar los principales aportes que trajo consigo la RPL en la materia que nos ocupa.

---

<sup>32</sup>Andrés Castro Segura y Luis Alejandro Rojas Lizano, *Análisis del proyecto de ley de reforma procesal laboral a la luz de la legislación y la jurisprudencia procesal laboral actual*, 6.

## Sección II. Principales reformas y aportes

Los legisladores, al promulgar la Reforma Procesal Laboral, lo hicieron con la intención de actualizar las normas laborales del ordenamiento jurídico costarricense y, concomitantemente, acoplar las disposiciones a los principios rectores que emanan de la Organización Internacional del Trabajo<sup>33</sup>.

Al trabajar en la creación de la Reforma Procesal Laboral, los redactores tuvieron presente la globalización económica y los efectos que esta tiene en los medios de contratación y la percepción del trabajo. Según indican los legisladores responsables de su promulgación, “las disposiciones de la Reforma Procesal Laboral recogen los alcances jurisprudenciales que durante las últimas décadas han emanado de los tribunales ordinarios y constitucionales, pero además, introduce aspectos doctrinales tales como un desarrollo pormenorizado del principio protector”<sup>34</sup>, y los principios sustantivos y procesales que derivan de la doctrina del derecho del trabajo.

Este cuerpo normativo representó una modificación a más de 300 artículos del Código de Trabajo; dicho número permite entrever la magnitud de las modificaciones sustanciales que generó la Reforma en cuanto al contenido de sus disposiciones. De particular interés para esta investigación resulta el aporte realizado por la Reforma al

---

<sup>33</sup>Departamento de Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, *Memoria Legislativa 2015-2016* (San José Costa Rica: Imprenta Nacional, s f.), 136.

<sup>34</sup>Ibíd, 136.

Derecho Laboral Colectivo en lo referente a la definición de la huelga y las potestades sindicales.

A continuación, se hará una reseña de las modificaciones principales que generó la promulgación de la Reforma Procesal Laboral en lo tocante al derecho de huelga.

En la nueva letra del Código de Trabajo, la concepción de huelga varía y se amplía principalmente por medio de dos modificaciones. La primera de ellas es la adición de los conflictos jurídicos como uno de los tipos de conflictos que pueden llegar a dar pie a una huelga. De previo a la reforma, el Código prescribía que para concertar una huelga debía haber de por medio un conflicto económico-social. Esto se traducía en una limitación a este derecho en el tanto proscribía concertar una huelga si no era instada a raíz de un tipo de conflicto en particular. En suma, se limitaban los conflictos que tenían tutelado el derecho de huelga como medida de presión.

Con la Reforma, se agregan los conflictos jurídicos como una tipología de conflictos en los cuales, en defensa de los derechos de los trabajadores, puede ejecutarse una huelga legal. Más adelante, en la sección referente a los aportes de la RPL se definirán estos conflictos.

Acorde con esta nueva redacción de la norma, se ampliaron los conflictos que pueden dar pie a una huelga legal y con ello se desprende que, el contenido esencial del derecho de huelga se modifica al mejorar la tutela de los conflictos en general que

puedan suscitarse entre patronos y trabajadores. Es relevante esta innovación de la Reforma en el tanto otorga a los sindicatos la representación suficiente por sí mismos para demandar la tutela de los derechos colectivos jurídicos de sus representados.

Mauricio Castro menciona que:

“Al legitimar la representación sindical en los conflictos jurídicos, descarta la necesidad de que los sindicatos cuenten con un mandato específico de un grupo de personas por medio de un poder y a la vez reconoce la función de los sindicatos en la defensa y promoción de los intereses de sus representados,”<sup>35</sup>

Respecto a la definición de la huelga, la Constitución Política en su artículo 61<sup>36</sup> reconoce el derecho de huelga como propio de los trabajadores, con ello resulta lógico deducir que le corresponde a la ley respectiva ampliar sobre el concepto, alcances y limitaciones del mismo. Dicha tarea efectivamente se materializó en el Código de Trabajo el cual, en su redacción original, indicaba que la huelga “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.”<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup>Mauricio Castro Méndez, *La Reforma Procesal Laboral de Costa Rica*, (San José, Costa Rica: Organización Internacional del Trabajo, 2017), 50.

<sup>36</sup>Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política de la Republica de Costa Rica; 8 de noviembre de 1949”, Sinalevi: art. 61, consultado 20 de marzo, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC)

<sup>37</sup>Asamblea Legislativa, “Ley N° 2: Código de Trabajo; 27 de agosto de 1943”, Sinalevi: art. 371, consultado 15 de julio, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=80985&nValor3=0&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=80985&nValor3=0&strTipM=FN)



Antes de que la Reforma Procesal Laboral entrara en vigencia en el 2017 el ejercicio de la huelga se encontraba regulado en el Título Sexto del Código de Trabajo denominado “De los conflictos colectivos de carácter económico y social”. Este título además regulaba el paro patronal y contenía disposiciones comunes para el ejercicio de la huelga y el paro. Tal y como se mencionó anteriormente, con la entrada en vigencia de la Reforma este título va a cambiar de nombre para pasar a llamarse “Medidas de presión” dejando claro que la huelga no constituye un conflicto colectivo de carácter económico y social, sino un medio de presión. Un conflicto puede tener carácter individual o colectivo, jurídico o económico o social y no necesariamente el ejercicio de la huelga sea el método utilizado para solucionarlo.

La definición citada supra fue interpretada a nivel jurisprudencial de manera restrictiva con especial énfasis en la determinación de “abandono del trabajo”. Por medio de esta expresión se limitó el derecho de huelga a cierto tipo de movimientos que cumplieran con el requisito de abandonar físicamente el lugar de trabajo. Es decir, con esta línea interpretativa los movimientos que no cumplieran con dicho requisito debían ser declarados ilegales en el tanto no calzaban con el tipo de huelga que se desprendía de la definición. Tal como lo apunta Castro, “la práctica de limitar el tipo de huelga que se puede realizar legalmente terminaba por extralimitarse incluso más allá de la letra del Código”<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup>Mauricio Castro Méndez, *La Reforma Procesal Laboral de Costa Rica*, (San José, Costa Rica: Organización Internacional del Trabajo, 2017), 4.

Con la promulgación de la Reforma se modifica la redacción del artículo que conceptualiza la huelga quedando este redactado 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 por una pluralidad de tres personas trabajadoras como mínimo...”<sup>39</sup>

Con esta nueva redacción se eliminaron las restricciones al derecho de huelga por concepto del abandono físico, o no del espacio de trabajo. “No son pocos los efectos que la nueva letra de este artículo conlleva en razón de que abre la posibilidad a las formas atípicas que la doctrina ha pretendido recoger”<sup>40</sup> y las cuales serán estudiadas en capítulos posteriores.

De esta manera, se mejoró la tutela legal y el marco de acción con los que cuentan los trabajadores para hacer efectivo su derecho de huelga. Gracias a la ampliación de los tipos de huelga que pueden ejecutarse en el marco de la ley con su nueva redacción, se da un progreso en el reconocimiento del Derecho Laboral Colectivo en su totalidad. En palabras de Castro (2017), se abre una gama de posibilidades para el sindicato al tener en su poder la ruta de acción y forma de concertar la huelga en su totalidad.

---

<sup>39</sup>Asamblea Legislativa, “Ley N° 9343: Reforma Procesal Laboral; 26 de julio de 2017”, Sinalevi: art. 371, consultado 16 de agosto, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=80985&nValor3=0&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=80985&nValor3=0&strTipM=FN)

<sup>40</sup>Fernando Bolaños Céspedes, El Derecho Colectivo de Trabajo en la Reforma Procesal Laboral del año 2016. (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2016), 120.

Esta modificación sustancial se expresa en las líneas del artículo 378 de la Reforma Procesal Laboral, cuya letra reza ahora refiriéndose a la huelga: “cualquiera que sea su modalidad, sea que la convoque uno, o más sindicatos, o en su caso, una coalición de personas trabajadoras, podrá ejecutarse intermitentemente, de manera gradual, o de forma escalonada”. A esta frase se agrega que la única condición para poder hacer uso de los diversos tipos de huelga que ahora se pueden ejecutar es dar aviso previo al inicio del movimiento, ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y cuyo contenido abarque las fechas, horas y modalidad de la huelga. Al imponer esta condición, se desprende que constituye un requisito de legalidad de la huelga ya que se agrega a los demás requisitos previstos en los demás artículos<sup>41</sup>.

Brevemente, Bolaños se refiere a las manifestaciones de huelgas atípicas más comunes y las cuales se mencionan expresamente en el numeral 378 de la RPL:

- “Huelga intermitente: Se configura cuando se alternan tiempos de trabajo con tiempos de suspensión de labores.
- Huelga gradual: se configura cuando se dan paralizaciones parciales que no llegan a afectar en un mismo momento a todo el centro de trabajo y no incluyen simultáneamente a todos los trabajadores, sino que se realiza de manera sucesiva, o alternativa entre los centros de trabajo, o sectores del mismo.
- Huelga escalonada: Se configura cuando en su inicio se manifiesta en algún sector en particular del centro de trabajo y sucesivamente van sumándose más sectores y trabajadores”<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup>Fernando Bolaños Céspedes, *El Derecho Colectivo de Trabajo en la Reforma Procesal Laboral del año 2016*. (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2016), 154.

<sup>42</sup>Ibíd, 153.

En la misma línea referente a lo que se ampara como derecho de huelga, la Reforma incluyó el artículo 373 donde se contempla como parte de la huelga la participación en las actividades preparatorias para la ejecución de ésta. Similarmente, el Código expresa que, detalles como la modalidad de la huelga, deben ser comunicados al Ministerio de Trabajo.

Otro aspecto que “la Reforma fortalece es la importancia del papel que desempeñan las organizaciones sindicales en las negociaciones colectivas”<sup>43</sup> al establecer que es por medio de estas que, en primera instancia, debe iniciarse el proceso de huelga (verificar el apoyo a la huelga) y solamente cuando no exista tal organización, puede ejercitarse por medio de una coalición temporal de trabajadores. Esta disposición puede parecer en principio simple; sin embargo, cuando se analizan las repercusiones que conlleva se permite entrever la relevancia sustancial que ello supuso. Al imponer la obligación de iniciar el movimiento de huelga a través de la organización sindical, se le está dando mayor poder y preponderancia a los sindicatos, ya que si una agrupación de trabajadores considera que debe ejercer presión por medio del mecanismo de huelga debe acudir a la organización sindical. El efecto directo que genera tal disposición radica en que se ve reforzada la legitimidad y representatividad que ejerce el sindicato en determinado gremio, o centro de trabajo y, en general se ve fortalecida la fuerza sindical de la organización.

---

<sup>43</sup>Instituto Costarricense de Derecho Procesal Científico: Julia Varela...(et al.). *Memorias del VII Congreso de Derecho Procesal* (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Faro), Julio 2017, 360.

Por último, una modificación que trajo consigo la reforma que nos es de interés, la genera la simple eliminación de una palabra. En el artículo 371 se elimina la palabra “comunes” de la redacción del artículo, quedando este respecto de los fines de la huelga “la defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales”. La redacción anterior indicaba que la huelga tenía “exclusivo propósito de defender sus intereses económicos y sociales comunes”. Al eliminarse la palabra comunes se abre la posibilidad a que pueda hacerse uso de un concepto de huelga aún más amplio como las huelgas de solidaridad. Esto en el entendido de que “igualmente deben circunscribirse a huelgas que afecten los intereses económicos, o sociales de trabajadores de distintas empresas.”<sup>44</sup>. Este tema será discutido a mayor profundidad en posteriores secciones de esta investigación.

En síntesis, el núcleo esencial del derecho de huelga se modificó y amplió para abarcar las diversas modalidades que este derecho puede adoptar. Con la Reforma también se introducen nuevos ámbitos donde se puede desarrollar el derecho de huelga. Este derecho ahora se puede ejercitar en una institución, centros de trabajo, departamentos, secciones, ciertas categorías de trabajadores y también por ocupación u oficio. La organización de trabajadores son los únicos competentes para decidir en cual ámbito se va a declarar la huelga y bajo cual modalidad se va a ejecutar.

---

<sup>44</sup>Fernando Bolaños Céspedes, *El Derecho Colectivo de Trabajo en la Reforma Procesal Laboral del año 2016*. (San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2016), 123.

Luego de que entrara en vigencia la Reforma, la legislación laboral permite tanto huelgas que se lleven a cabo con base en un conflicto colectivo de carácter económico y social como la defensa de derechos frente a un conflicto jurídico colectivo. En lugar de agotar la etapa de conciliación, cuando se trata de este tipo de conflicto el sindicato, o colectivo de trabajadores debe intimar a la parte patronal para que cumpla y otorgar un plazo de un mes antes de recurrir a la huelga.

## **CAPÍTULO III. TRATADOS INTERNACIONALES**

### **Sección I. Tratados Internacionales ratificados por Costa Rica**

En Costa Rica, el derecho de huelga está reconocido tanto por el ordenamiento jurídico interno como por diferentes instrumentos internacionales ratificados por el país. Este derecho se contempla expresamente en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, mediante la interpretación del Convenio N° 87 y N° 98 de la Organización Internacional del Trabajo se puede derivar de estos instrumentos este derecho.

## **Declaración Universal de Derechos Humanos**

Si bien la Declaración Universal de Derechos Humanos, en adelante DUDH, no constituye un Tratado Internacional los principios que están contenidos en ella han servido de base o inspiración, para la creación de algunos tratados como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual se hará mención más adelante.

La DUDH contiene todos aquellos derechos de los que no puede ser privada ninguna persona. Este instrumento fue aprobado mediante la resolución 217 A III, por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 en París, Francia.

La Declaración no prevé de manera expresa el derecho de huelga, sino que se limita a reconocer en el párrafo 4 del artículo 23 el derecho que tiene toda persona a fundar un sindicato y a sindicarse con el objetivo de defender sus intereses. El artículo 23 previamente mencionado indica lo siguiente:

### “Artículo 23

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.”<sup>45</sup>

La falta del reconocimiento expreso en la DUDH responde al carácter consensual de este instrumento. Es importante mencionar que la DUDH contempla “en el párrafo 2 del artículo 29 que el ejercicio de los derechos y goce de libertades pueden estar sujetos a limitaciones legales con el objetivo de asegurar el reconocimiento y respeto de los derechos y libertades de los demás”<sup>46</sup>.

### **Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales**

En el año 1966 la Organización de Naciones Unidas emitió dos textos fundamentales con los cuales se codificaban las disposiciones que habían sido establecidas en la Declaración Universal de Derechos Humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en adelante PIDESC. El PIDESC fue incorporado en el ordenamiento jurídico nacional mediante la Ley N° 4249 del 11 de diciembre de 1969.

---

<sup>45</sup>Organización de Naciones Unidas: Asamblea General, “Declaración Universal de Derechos Humanos: 10 Diciembre 1948, 217 A (III)”, art. 23. Consultado el 29 de junio, 2019, <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>

<sup>46</sup>Organización de Naciones Unidas: Asamblea General, “Declaración Universal de Derechos Humanos: 10 Diciembre 1948, 217 A (III)”, art. 29. Consultado el 29 de junio, 2019, <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>



El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos únicamente prevé el derecho de asociación. El artículo 22 de este tratado establece de una manera similar lo indicado en el párrafo 4 del artículo 23 de la DUDH:

“Artículo 22

1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública, o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

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 sindicación, a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías.”

Por otro lado, el PIDESC es un instrumento internacional que tiene como fin el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas y obliga a todos aquellos Estados que ratifican el tratado a garantizarlos y protegerlos. El Pacto fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través de la resolución 2200 A XXI del 16 de diciembre de 1966 y entró en vigencia el 3 de enero de 1976.

El artículo 8 del PIDESC establece de una manera clara y precisa el derecho de huelga como una manifestación del ejercicio del derecho al trabajo y por lo tanto, debe ser

considerado como un derecho fundamental y ser garantizado. Sin embargo, establece que el legislador puede establecer restricciones en relación con los miembros de la policía y funcionarios del Estado. Este artículo indica:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones, o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;

c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía, o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará 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 sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.”<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup>Asamblea Legislativa, “Ley N° 4229: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 11 de diciembre de 1968”, Sinalevi: art. 8, consultado 20 de marzo, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11190&nValor3=12008&strTipM=FN&strNoVolver=no](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=11190&nValor3=12008&strTipM=FN&strNoVolver=no)

El artículo anterior establece los principios fundamentales sobre los que se asienta la libertad sindical, es decir, el derecho a sindicalizarse, la autonomía sindical y el derecho de huelga. Además, establece la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho de huelga.

Cabe aclarar que dicho artículo también contempla la posibilidad que tiene el Estado de establecer límites razonables al ejercicio de la huelga sin que llegue a menoscabarlo. Además, del párrafo 3 del artículo 8 del PIDESC se interpreta que este sólo puede ampliar las garantías que establece Convenio N° 87 de la OIT, pero nunca limitarlas.

### **Protección del derecho de huelga en el ámbito interamericano**

Si bien la Carta de la Organización de Estados Americanos como la Convención Americana de Derechos Humanos contemplan la libertad de asociación, solamente el Protocolo de San Salvador es el único instrumento interamericano que reconoce expresamente el derecho de huelga.

Por un lado, la Carta de la Organización de Estados Americanos, que fue firmada el 30 de abril de 1948 y entró en vigencia en 1951, indica en el artículo 45 inciso c) que “los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el

reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia de conformidad con la legislación respectiva”.

La Convención Americana de Derechos Humanos, que fue aprobada en 1969 en San José Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978, reconoce en el artículo 16 la libertad de asociación para diferentes fines entre los que se incluyen los fines laborales. Se establece que el derecho de asociación puede restringirse mediante ley en caso que sea necesario para la convivencia democrática.

De acuerdo con Fabián Salvioli (2004), si se parte de una interpretación pro persona del artículo 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos se debe entender que esta norma abarca el derecho a sindicarse. “El protocolo de San Salvador enriquece y precisa el marco de protección interamericana a los derechos de asociación y de huelga”<sup>48</sup>.

Para llenar este vacío que existía tanto en la Carta de la Organización de Naciones Unidas como en la Convención Americana de Derechos Humanos, los Estados miembros de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos deciden aprobar en 1988 en San Salvador, El Salvador el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con la aprobación de este tratado se incorporan al sistema interamericano

---

<sup>48</sup>Fabián Salvioli. “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos”. *Revista IIDH*, Vol. 39 (2004): 116, <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06729-4.pdf>

la protección de derechos humanos como derecho a la sindicalización, la salud, la alimentación, la educación, el trabajo, la huelga, entre otros. Aquellos Estados que ratifiquen el Protocolo de San Salvador se comprometen a asegurar el efectivo ejercicio de estos derechos.

En relación con los derechos sindicales, el Protocolo de San Salvador reconoce a los trabajadores la posibilidad de formar sindicatos y ejercitar el derecho de huelga. Además, desarrolla el tema de la libertad sindical en el artículo 8 y lo aborda de una forma similar a la que lo hace el PIDESC. Este artículo menciona lo siguiente:

“Artículo 8. Derechos Sindicales

1. Los Estados partes garantizarán:

a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de 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;

b. el derecho a la huelga.

2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.”<sup>49</sup>

El Protocolo de San Salvador regula de una manera más categórica que el PIDESC el derecho huelga ya que contempla que cada Estado está obligado a garantizar su ejercicio en forma general.

## **Sección II. Convenios N°87 y N°98 de la Organización Internacional del Trabajo**

Ni la Constitución de la OIT, ni los Convenios y Recomendaciones emitidos por dicha organización reconocen expresamente el derecho de huelga; sin embargo, existen dos convenios ratificados por Costa Rica de los que se desprenden una serie de principios que se aplican al tema de la legalidad de la huelga. De acuerdo con Bernard Gerningon, Alberto Odero y Horacio Guido (2000), el derecho de huelga se deriva de la materialización de la denominada acción sindical, la cual está reconocida y regulada por los convenios N° 87 y N° 98 de la OIT.

La Organización Internacional del Trabajo estableció las bases del Derecho Laboral Colectivo en los convenios mencionados. Ambos instrumentos tienen como fin servir como una especie de guía por lo que establecen una serie de disposiciones mínimas que los Estados deben cumplir y asegurar a los trabajadores. Las diferentes

---

<sup>49</sup>Asamblea Legislativa, “Ley N° 7907: Protocolo a la Convención Derechos Económicos Sociales San Salvador; 30 de setiembre de 1999”, Sinalevi: art. 8, consultado 20 de marzo, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=44205&nValor3=46578&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=44205&nValor3=46578&strTipM=FN)

disposiciones están redactadas de tal forma en que no se establecen definiciones con carácter restrictivo ni obligaciones exactas.

Tanto el Convenio N° 87 como el N° 98 son percibidos por la OIT como Convenios Fundamentales, es decir, aquellos que abordan temas que son considerados principios y derechos fundamentales en el trabajo como la libertad de asociación y la libertad sindical. Además, una variedad de principios y derechos fundamentales, incluidos los anteriores, están previstos en la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

### **Convenio número 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación**

El Convenio número N° 87, relativo a la libertad sindical y a la protección al derecho de sindicación fue adoptado el 9 de julio de 1948 y ratificado por Costa Rica el 2 de junio de 1960. Este Convenio es el primero que emite la OIT haciendo referencia al tema de la libertad sindical y protección al derecho de sindicación.

Tanto el Comité de Libertad Sindical, desde 1952, como la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, desde 1959, han reconocido en reiteradas ocasiones que el derecho de huelga constituye un derecho fundamental de los trabajadores y de sus organizaciones y que existe un estrecho ligamen entre el derecho de huelga y el derecho de libertad sindical. La Comisión de Expertos sostiene

que el derecho de huelga constituye uno de los medios con los que cuentan los trabajadores para poder promocionar sus intereses económicos y sociales y este se deriva de la definición de libertad de asociación. Además, indica que el derecho de huelga es interdependiente de derecho de negociación colectiva.

Por otro lado, el Comité de Libertad Sindical ha establecido que si bien es cierto este Convenio no reconoce de manera expresa el derecho de huelga, este constituye una parte esencial de los derechos sindicales. Este Comité ha manifestado que el derecho de huelga se puede derivar del derecho que tienen los sindicatos para organizar sus actividades y formular su propio plan de acción con el objetivo de defender y promover los intereses económicos y sociales de los trabajadores. Además, este Convenio le brinda una mayor protección a las organizaciones de trabajadores frente a su patrono con el fin de asegurar la libertad sindical.

El Comité de Libertad Sindical concluye que el derecho de asociación contempla también el derecho de huelga con base en los artículo 2, 3, 8 y 10 del Convenio N° 87.

#### “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.”<sup>50</sup>

El artículo 3 es el que más evidencia la estrecha relación que existe entre la libertad sindical y el derecho de huelga aunque no haga mención de este último de manera expresa. Además de establecer las bases para que los trabajadores puedan defender sus intereses a través de acciones colectivas, cuando el artículo habla de que las organizaciones de trabajadores están facultados para establecer su propia regulación, organización y definir su propio programa de acción se está estableciendo la posibilidad de que a lo interno de la organización sindical se llegue a la conclusión de que el medio más eficiente para actuar en defensa de sus intereses económicos y sociales sea la huelga.

El Comité de Libertad Sindical ha establecido que algunas de las disposiciones que regulan la huelga, en especial aquellas que versan sobre su legalidad, deben establecerse de manera razonable y no establecer requisitos de manera arbitraria ni limitaciones importantes y complicadas que vuelvan imposible ejercer el derecho de huelga en la práctica. Aunado a lo anterior, este Comité sostiene que el ejercicio de este derecho tiene que llevarse a cabo sin que hayan consecuencias de ningún tipo que puedan llegar a calificarse como discriminación sindical. Añade que la prohibición del derecho de huelga se aceptaría para aquellos funcionarios que ejerzan las

---

<sup>50</sup>Asamblea Legislativa, “Ley N° 2561: Convenio OIT CIT 87 Libertad Sindical y Derecho de Sindicalización; 11 de mayo de 1960”, Sinalevi: arts. 2, y 3, consultado 9 de julio, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=40025&nValor3=0&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=40025&nValor3=0&strTipM=FN)

autoridad a nombre del estado, o los trabajadores, que se desempeñen en servicios esenciales, es decir, aquellos cuya interrupción ponen en peligro la vida, la seguridad o la salud de una parte, o toda la población.

Por otro lado, el artículo 8 reafirma que los derechos deben estar apegados a la ley, pero indica que esta no puede limitar el ejercicio de los derechos que se derivan de la libertad de asociación y entre esos está el derecho de huelga.

#### “Artículo 8

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.”<sup>51</sup>

El artículo 10 establece que por organización debe entenderse toda organización que tenga como objetivo “fomentar y defender los intereses de los trabajadores y empleadores”.

Los artículos anteriores dejan claro que la parte patronal no debe meterse en el proceso de conformación de una entidad sindical y esta debe ser lo suficientemente autónoma para llevar a cabo sus diferentes métodos.

---

<sup>51</sup>Asamblea Legislativa, “Ley N° 2561: Convenio OIT CIT 87 Libertad Sindical y Derecho de Sindicalización; 11 de mayo de 1960”, Sinalevi: art. 8, consultado 9 de julio, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=40025&nValor3=0&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=40025&nValor3=0&strTipM=FN)

Bernard Gernigon indica que los órganos de control han definido “el ámbito en que debe enmarcarse el ejercicio del derecho de huelga, elaborando un cuerpo de principios sobre el mismo, es decir, una extensa jurisprudencia entendida en el sentido amplio del término, que precisa el alcance de las disposiciones mencionadas”<sup>52</sup>.

De acuerdo con el profesor Nicolás Válticos el Convenio N° 87 incluye las siguientes garantías:

1. “Derecho de constituir organizaciones sindicales.
2. Derechos y garantías de estas organizaciones sindicales.
3. Derecho de huelga.”<sup>53</sup>

No obstante, el profesor Falchetti considera que el Convenio en cuestión prevé cuatro garantías y es el primer tratado internacional que va a desarrollar una de las libertades del ser humano<sup>54</sup>:

1. El derecho de los trabajadores y empleadores de constituir las organizaciones que consideren pertinentes, así como la libertad de afiliarse a ellas.
2. El derecho de autonomía de estas organizaciones.
3. El derecho de estas organizaciones a no ser suspendidas, o disueltas vía administrativa.
4. El derecho de constituir federaciones, o confederaciones, así como afiliarse libremente a organizaciones internacionales de trabajo.

---

<sup>52</sup>Bernard Gernigon, Alberto Otero y Horario Guido. *Principios de la OIT sobre el derecho de huelga*. (Ginebra, Suiza: Oficina Internacional del Trabajo, 2000), 8.

<sup>53</sup>Nicolás Válticos. *Derecho Internacional del Trabajo* (España: Editorial Tecnos S.A., 1977), 243 y ss.

<sup>54</sup>Roberto Falchetti, *Los Sindicatos. Curso Introductorio a su Régimen Jurídico* (Uruguay: Editorial Amalio M. Fernández, 1982).

## **Convenio número 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva**

El Convenio N° 98 sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva fue aprobado el 1 de julio de 1949 en Ginebra, Suiza y entró en vigencia en Costa Rica el 11 de mayo de 1960.

Al igual que sucede con el Convenio N° 87 este instrumento no contempla expresamente el derecho de huelga, sin embargo, establece una serie de garantías para asegurar el ejercicio de este. El artículo 1 indica:

### “Artículo 1

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:

(a) 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;

(b) 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.”<sup>55</sup>

El artículo anterior contempla la obligación que tiene el Estado, mediante los mecanismos pertinentes, de proteger a los trabajadores frente a cualquier acto de discriminación que vulnere de alguna forma el derecho de libertad sindical, el cual abarca al mismo tiempo el derecho de huelga. En relación con esta protección, se

---

<sup>55</sup>Asamblea Legislativa, “Ley N° 2561: Convenio OIT CIT 98 Derecho de Sindicalización y Negociación Colectiva; 11 de mayo de 1960”, Sinalevi: art. 1, consultado 15 de julio, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=21129&nValor3=22447&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=21129&nValor3=22447&strTipM=TC)

debe hacer especial énfasis en los dirigentes sindicales los cuales deben estar seguros de que no sufrirán ninguna consecuencia negativa producto de su mandato.

Además, los medios con los cuales el debe proteger a los trabajadores deben ser rápidos, expeditos y eficaces. Al prohibirse este tipo de prácticas el Convenio busca proteger tanto la libertad de asociación que tienen los trabajadores así como el ejercicio de la defensa efectiva de sus derechos.

El Convenio N° 98 va más allá de establecer derechos para los trabajadores, se enfoca en contemplar obligaciones que tiene que cumplir el Estado con el fin de garantizar la protección de la libertad sindical. El artículo 3 menciona:

“Artículo 3

Deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes.”<sup>56</sup>

El Convenio también protege la independencia con la que tienen que contar las organizaciones de trabajadores, ya que la injerencia del patrono, o del Estado dentro de la organización sindical cercena la libertad sindical y puede llegar a afectar desmedidamente la organización sindical. Actos de injerencia se pueden considerar cuando la organización de trabajadores está dominada por el patrono u organización

---

<sup>56</sup>Asamblea Legislativa, “Ley N° 2561: Convenio OIT CIT 98 Derecho de Sindicalización y Negociación Colectiva; 11 de mayo de 1960”, Sinalevi: art. 3, consultado 15 de julio, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=21129&nValor3=22447&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=21129&nValor3=22447&strTipM=TC)

de patronos, o que el patrono sostenga económicamente, o de manera similar a la organización de trabajadores con el objetivo de que esta esté bajo su control.

El Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos consideran que, “pesar de que el derecho de huelga no está regulado ni desarrollado expresamente en ninguno de los instrumentos normativos, su base y fundamento radica en el reconocimiento del derecho de libertad sindical”<sup>57</sup>. Estos Órganos de Control sostienen que el derecho de huelga es un derecho fundamental, sin embargo, consideran que dicho derecho no puede percibirse como absoluto e irrestricto por lo que puede estar sujeto a limitaciones siempre y cuando no vuelvan imposible su ejercicio.

Como ya se mencionó previamente, los convenios más importantes emitidos por la OIT en cuanto al derecho de libertad sindical y el derecho de huelga son el N° 87 y el N° 98; sin embargo, no se puede dejar de lado el Convenio N°105 sobre la abolición del trabajo forzoso, el cual fue emitido en 1957 y aprobado en Costa Rica, mediante la Ley N° 2330, el 9 de abril del 1959 el cual establece en el artículo 1, inciso d) el mandato que tiene los Estados parte en suprimir y no usar el trabajo forzoso u obligatorio como castigo por haber participado en una huelga.

Es importante mencionar que si bien la OIT posee una variedad de métodos de control para fiscalizar el cumplimiento de los Convenios; no dispone de medios coercitivos que

---

<sup>57</sup>Esther Carrizosa Prieto, “Los modelos de tutela del derecho de libertad sindical en el ámbito internacional” *Revista internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*. Volumen 3, núm. 3 (julio-setiembre, 2014): 13.

permitan obligar a los Estados al cumplimiento de estos. Los métodos de control varían dependiendo de la materia y en relación con los Convenios fundamentales, los Estados deben presentar de manera periódica memorias. El Comité de Libertad Sindical es el encargado de fiscalizar el cumplimiento del convenio sobre libertad de asociación y sindicación.

## **TÍTULO II. HUELGAS CONTRA POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **CAPÍTULO I. EL DERECHO DE HUELGA COMO DERECHO FUNDAMENTAL**

#### **Sección I. Evolución histórica**

El ejercicio del derecho de huelga ha evolucionado “a través de los años pasando de ser tipificado como un delito ha ser reconocido y tutelado como un derecho fundamental, es decir, el derecho de huelga ha sido considerado como un hecho socialmente dañoso, socialmente indiferente y socialmente útil”<sup>58</sup>. La doctrina ha dividido la evolución del ejercicio de la huelga en tres etapas: prohibición, tolerancia y reconocimiento. En cada una de estas etapas existe una estrecha relación entre la

---

<sup>58</sup>Alejandro Castello, “El derecho de huelga en Uruguay”, *Meritum, Belo Horizonte*, Volumen 8, N° 1, (Junio 2013), 20.

legislación vigente y los acontecimientos económicos, sociales y políticos de cada época.

### **Etapa de prohibición**

La primera etapa se caracteriza por existir un alto grado de represión del ejercicio de la huelga y de las asociaciones de trabajadores. Parte de la doctrina denomina esta etapa como huelga – delito<sup>59</sup>. En un primer momento el derecho a la huelga y las asociaciones obreras estaban tipificadas como delito pues eran percibidas como algo nocivo e inconveniente. Además, estaban prohibidas “las asociaciones de trabajadores porque eran consideradas como contrarias a la libertad del comercio y de trabajo<sup>60</sup>.”

Esta actitud, además de haber sido marcadamente hostil, responde al carácter liberal e individualista imperante en la mayoría de países de Europa y el norte de América durante los siglos VXIII y XIX. Se consideraba que era nocivo que existiera cualquier tipo de organización colectiva que se interpusiera entre el Estado y el individuo y que tuviera como objetivo cambiar las condiciones de trabajo imperantes en la época en ese momento.

---

<sup>59</sup>Procuraduría General de la República, Dictamen C-151-2003.

<sup>60</sup>Hubert May Cantillano, *Estudios de Derecho Laboral Constitucional* (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2012), 47.



Durante esta etapa las condiciones en que los trabajadores desempeñaban sus funciones no eran las mejores, la remuneración no era suficiente para cubrir todas sus necesidades y había un constante miedo al despido.

Hubert May considera que “la huelga pudo ser considerada delito durante esta época debido al ascenso de la burguesía al poder y la organización del aparato estatal a su servicio”<sup>61</sup>.

En el Reino Unido, Jorge I estableció la pena de muerte en 1725 para los huelguistas. Sin embargo, la sanción penal se mantuvo hasta 1871 luego de que se celebrara en 1868 el I Trade Union Congress. El Combination Act emitido entre 1799 y 1800 en el Reino Unido insiste en que el derecho de huelga debe seguir teniendo tipificación penal. Esta visión comenzó a ser abandonada en 1824 mediante la aprobación del Combination Law Act en el que se admitía cierto margen de actuación por parte de las organizaciones sindicales. Sin embargo, esta liberalización era interpretada de manera restrictiva por los tribunales y seguían teniendo sanción penal aquellos incidentes que ocurrieran en el desarrollo del conflicto.

La situación represiva de las coaliciones de trabajo cobra gran importancia en la legislación francesa. El 12 de marzo de 1776 fue aprobado el Edicto de Turgot, denominado de esta manera debido a que fue propuesto por Anne Robert Jacques

---

<sup>61</sup>Hubert May Cantillano, *Estudios de Derecho Laboral Constitucional* (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2012), 49.

Turgot, ministro del Rey Luis XVI. Para Turgot, “los problemas que tenían la industria y el comercio francés radicaban en la posibilidad que tenían los artesanos del mismo oficio en unirse.”<sup>62</sup> El edicto tenía como fin prohibir la posibilidad de agremiarse. Además, “se eliminaron las corporaciones, sus estatutos y privilegios”<sup>63</sup>, ya que se consideraba que estas atentaban en contra de la libertad de trabajo y se tenía la idea de que el hombre podía dedicarse a lo que quisiera.

A pesar de que las corporaciones fueron restablecidas poco después de que fueran suprimidas por el Edicto de Turgot, el 14 de junio de 1791 se emite la Ley Chapellier, la cual prohibía toda forma de organización de trabajadores y empresarios y las huelgas; posteriormente, siguiendo la línea represiva se aprueban la ley del 12 de abril de 1803 y los artículos 410 a 414 del Código Penal Francés en 1810.

En 1849 la Constitución Política francesa reconoce la libertad y el derecho de asociación; sin embargo, un año después fue suprimida esta disposición y se mantuvo vigente la tipificación penal del ejercicio de la huelga. La ley Olivier, emitida en 1864, va a rebajar la consideración delictiva del ejercicio de la huelga y únicamente va a prever la imposición de penas para aquellos actos que atentaban contra la libertad de trabajo.

---

<sup>62</sup> Jorge Machicado. *Libertad de Asociación Profesional* (Sucre, Bolivia: Ediciones New Life, 2010), 8.

<sup>63</sup> *Ibíd*, 8.

Durante la Primera Guerra Mundial se prohíben las huelgas y “se refuerzan los procedimientos obligatorios de conciliación y arbitraje.”<sup>64</sup> El período de la Francia de Vichy consideró de nuevo la huelga como delito debido a su conexión directa con el régimen nazista. El artículo 5 de la Carta de Trabajo, promulgada por el gobierno de Vichy, establecía que cualquier controversia que surgiera en el seno de la relación laboral debía resolverse en las instancias jurisdiccionales que habían sido creadas para tal efecto.

En Costa Rica, esta etapa se caracteriza por diversas disposiciones de los códigos penales de la época que tipificaban como delito la huelga ya que se consideraba que atentaba contra la libertad de competencia. El artículo 308 del Código Penal de 1880 establecía:

“El que por medios fraudulentos consiguiera alterar el precio corriente del trabajo, de los géneros o mercaderías, acciones, rentas públicas o privadas o de cualquiera otros usos que fueren objeto de contratación sufrirá la pena de reclusión menor en su grado mínimo a medio o multa de ciento uno a trescientos seis pesos.”<sup>65</sup>

El artículo 489 del Código Penal de 1924 contenía una disposición especial:

“El que valiéndose a sabiendas de alarmas infundadas o falsas noticias o de estadísticas supuestas de producción, o de consumo, o de negociaciones

---

<sup>64</sup> Carlos Molero Manglano, *Lecciones sobre convenios colectivos, derecho de huelga y cierre patronal*. (Madrid, España: Realigrafía S.A.), 86.

<sup>65</sup> Consejo Nacional de la República de Costa Rica “Código Penal; 27 de abril de 1880”, Sinalévi: art. 308, consultado 1 de agosto, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7306&nValor3=7824&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7306&nValor3=7824&strTipM=TC).

fingidas, o mediante concierto, o liga con otros para oprimir la libertad de oferta o demanda o usando de cualquier otro fraude, altere el valor de los salarios, de géneros o mercaderías o de cualesquiera efectos o títulos de tráfico mercantil, sufrirá la pena de multa en cualquiera de los grados...”<sup>66</sup>

Durante esta etapa se produce la primera huelga de trabajadores de la que se tiene registro en el país. Ocurrió en 1888 de manera aislada y fue llevada a cabo por trabajadores italianos que habían sido contratados por la compañía constructora del ferrocarril al Atlántico. En ese momento, los trabajadores exigían el “pago de sus salarios, mejoras en el alojamiento y suministro de asistencia médica y medicinas”<sup>67</sup>. Esta primera huelga va a ser muy importante para la clase trabajadora ya que servirá para que esta abandone “la forma de organización en sociedades de socorros y mutuos”<sup>68</sup> y empiece a formar sindicatos.

El primer sindicato que se funda en Costa Rica fue la Sociedad de Artesanos de Puntarenas en 1916. En 1921 se desarrolla la primera huelga de grandes proporciones en el país que tenía como objetivo un aumento en los salarios y el establecimiento de la jornada ordinaria de trabajo de ocho horas. A partir de la década de los veinte comienza a desarrollarse lentamente el sindicalismo y comienzan a ser más usuales los conflictos laborales aunque estos se daban en sectores muy limitados. El ejercicio de la huelga comenzó a ser utilizado como medio de presión especialmente con el

---

<sup>66</sup>El Congreso Constitucional de la República de Costa Rica “Nº 11: Código Penal; 27 de junio de 1924”, Sinalévi: art. 489, consultado 1 de agosto, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7306&nValor3=7824&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7306&nValor3=7824&strTipM=TC).

<sup>67</sup>Bernardo Van der Laat Echeverría, *La huelga y el paro en Costa Rica*, (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 1979), 14.

<sup>68</sup>Ibíd, 14.

surgimiento del Partido Comunista que empieza a ejercer una influencia importante en los trabajadores que trabajaban en las plantaciones de banano.

Hasta 1937 se va a abrir el registro de asociaciones sindicales ya que hasta esa fecha los sindicatos habían venido funcionando como simples asociaciones. Con la entrada en vigencia del Código de Trabajo se va a establecer la regulación en cuanto la fundación, registro, funcionamiento y control de las organizaciones profesionales.

### **Etapa de tolerancia**

En este período la huelga se deja de percibir como delito, pero sin que el ejercicio de esta se llegara a considerar como un derecho de los trabajadores. Durante esta etapa ya se aceptaba el ejercicio de la huelga, pero no se regulaba. Se pensaba que la conducta del trabajador que participaba de un movimiento de huelga era una falta voluntaria de asistencia al trabajo lo cual constituía un incumplimiento contractual y facultaba al patrono sancionar al trabajador. La huelga era percibida como libertad individual y se enmarcaba exclusivamente en la relación individual de trabajo lo que tenía como consecuencia, si a así lo decidía la parte empleadora, la ruptura del contrato.

También llamada por la doctrina como huelga – libertad<sup>69</sup>, en esta etapa el Estado ya no va a perseguir a aquellos trabajadores que ejerciten el derecho de huelga, sino que lo va a tolerar. La ideología característica de esta época será el liberalismo ilustrado en contraposición al liberalismo autocrático imperante en la etapa anterior.

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX se empiezan a derogar en las diferentes legislaciones las leyes que tipificaban la huelga como un delito. Al mismo tiempo, los movimientos de trabajadores organizados en sindicatos adquirieron mayor importancia. Hasta el inicio de la Primera Guerra Mundial se comienza a admitir el derecho de huelga, primero contemplado dentro del Derecho Privado y posteriormente aceptado como una manifestación del derecho de asociación donde se prohibía el uso de la violencia.

En este período el Estado va a ocupar una posición neutral en relación a los conflictos que se deriven de las relaciones laborales. Únicamente se va a encargar mantener el orden público y asegurar de que las obligaciones que se establecen en los contratos de trabajo se cumplan. El autor español Manuel Carlos Palomeque considera que “algunos ordenamientos jurídicos aun existen resabios de esta época”<sup>70</sup>.

Aunque a esta etapa se le denomine como de tolerancia, no se le va a imponer al empresario la obligación a los patronos de reconocer el derecho de huelga a sus

---

<sup>69</sup>Procuraduría General de la República, Dictamen C-151-2003.

<sup>70</sup>Manuel Carlos Palomeque y Manuel Álvarez de la Rosa, *Derecho del Trabajo* 8va. Edición (Madrid, España: Editorial CEURA, 2000).

trabajadores, ni tampoco se van a sancionar las actitudes antisindicales, y discriminatorias que tenga este como por ejemplo el establecimiento de pactos de no sindicación para que los trabajadores pudieran obtener o mantener su trabajo.

Esta etapa inicia en el Reino Unido con la emisión del Conspiracy and Protection of Property Act en 1875 con el cual se exime de sanción penal aquellos actos que son cometidos en caso de conflicto entre los trabajadores y la parte patronal. No obstante, en el Derecho Británico permanece la posibilidad de establecer sanciones civiles en caso de huelga por los daños, o perjuicios ocasionados. Las sanciones civiles dejan de existir con la promulgación del Trade Dispute Act en 1906 siempre y cuando los sindicatos actuaran con base en la Golden Formula, es decir, debía ser un conflicto entre los trabajadores y la parte patronal. Con la promulgación de esta ley se va a dar inicio al período en el que el ejercicio de la huelga ya es completamente admitido, con excepción a los períodos correspondientes a las dos Guerras Mundiales. “Durante la Primera Guerra Mundial se exigió el establecimiento de procedimientos de composición voluntaria con que afrontar el período bélico.”<sup>71</sup>

Posterior a la Primera Guerra Mundial las discusiones jurídicas en relación con el derecho de huelga versarían sobre determinados sectores, o aspectos de la huelga, pero no “a la propia consideración de esta ya admitida ya plenamente como libertad”<sup>72</sup>.

---

<sup>71</sup>Carlos Moleros Manglano, *Lecciones sobre convenios colectivos, derecho de huelga y cierre patronal*. (Madrid, España: Realigrafía S.A.), 86.

<sup>72</sup>Ibíd, 87.

Con la emisión de la Emergency Powers Act en 1920 se garantizó el mantenimiento de los servicios esenciales en caso de huelga. El Trade Disputes and Trade Unions Act de 1927 prohibió las huelgas políticas, de solidaridad y en los servicios públicos. Durante la Segunda Guerra Mundial se establece una moderación debido a la emisión de la Emergency Powers Act en 1939 y la Orden 1305 que obligaba al arbitraje. El gobierno británico derogó esta orden así como la Ley de 1927 en 1951.

En 1965 se emite el Trade Industrial Disputes Act con el cual se amplía la protección estatutaria que había establecido el Trade Disputes Act y se le otorga a los sindicatos una mayor protección al momento de ejercer intimidación sobre la parte empleadora para presionarlo.

Con la promulgación de la Ley Olivier en 1864 Francia da inicio al período de tolerancia, eliminando la sanción penal al ejercicio de la huelga; sin embargo, consideraba que el trabajador que ejerciera su derecho de huelga estaba manifestando con su comportamiento su deseo de rescindir el contrato laboral y lo equiparaba a una renuncia. Esta etapa se mantendrá en Francia hasta 1940 cuando fue ocupada por la Alemania Nazi, con excepción de la Primera Guerra Mundial.

Este período empieza en Costa Rica en los años cuarenta y para ese momento coexistir la huelga derecho y la huelga libertad. En esta época la huelga ya no era considerada como un delito y se incluyó en 1943 como un derecho constitucional. Para este momento quedaban vigentes únicamente los artículos 333 y 334 del Código Penal



que versaban sobre un tipo de incitación al abandono de funciones en la Administración Pública. Posteriormente, estos artículos fueron derogados.

El Código Penal de 1941 ya no va a tipificar la huelga como un delito, sino que ahora se va a proteger la libre participación en huelgas, o en paros, pero va a tener consecuencias legales obligar a otra persona a participar en alguna de este tipo de actividades. El artículo 257 de este cuerpo normativo establecía:

“Será reprimido con prisión de tres meses a un año o con multa de ciento ochenta a setecientos veinte colones, o con ambas penas; 1. El que empleare violencia o amenaza para compeler a otro a tomar parte en una huelga. 2. El que, por sí o por cuenta de alguien, ejerciere amenaza para obligar a otro a tomar parte en un cierre, o a separarse de asociación lícita, o separarse de ella.”<sup>73</sup>

Durante esta etapa hubo importantes avances en la legislación laboral: la aprobación de las Garantías Sociales, reforma constitucional que incorpora y consagra constitucionalmente el derecho a la huelga y al paro. Además se aprueba el Código de Trabajo. De acuerdo con Bernardo Van der Laet:

“No obstante lo anterior, el ámbito de la huelga-libertad es mucho más amplio que aquel que el ordenamiento reconoce y protege dado que por las limitaciones de índole subjetiva y objetiva que el legislador puso al derecho de huelga,(...), en la realidad resultan pocas las oportunidades de ejercer dicho derecho.”<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup>El Congreso Constitucional de la República de Costa Rica “Nº 368: Código Penal; 21 de agosto de 1941”, Sinalevi: art. 257, consultado 2 de agosto, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7306&nValor3=7824&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7306&nValor3=7824&strTipM=TC).

<sup>74</sup>Bernardo Van der Laet Echeverría, *La huelga y el paro en Costa Rica*, (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 1979), 39.

## **Etapa de reconocimiento**

Durante este período la huelga ya está contemplada como un derecho lo cual va a tener como consecuencia que su ejercicio no pueda ser sancionado ni por el Poder Público ni por el patrono. Además, el trabajador ya no será despedido por ejercer el ejercicio de huelga, siempre y cuando lo haga dentro de los parámetros que establezca la legislación, con lo cual el contrato de trabajo ya no se romperá, sino que únicamente será suspendido.

La doctrina va denominar esta etapa como la huelga derecho<sup>75</sup>. El ordenamiento jurídico no sólo reconoció el derecho de huelga, sino que también estableció disposiciones que aseguran que quienes la ejerciten lo puedan hacer de manera efectiva sin sufrir ningún tipo de sanción, inclusive en el ámbito contractual.

Esta etapa se ha desarrollado desde dos puntos de vista. Por un lado, se reconoce y protege el derecho de huelga mediante la emisión de leyes y por otro a través de reformas constitucionales.

Durante el período entre guerras se reconoce a los trabajadores el derecho de huelga dándole en algunos países el carácter constitucional. Los trabajadores empiezan a organizar movimientos de huelga para luchar por sus reivindicaciones y la visualizaban como el último medio del que disponían para poder solucionar sus problemas y

---

<sup>75</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-151-2003.

obtener el cambio que estaban buscando. En esta época surgen otros tipos de huelga como lo son la huelga de solidaridad, la huelga política y la huelga de carácter general.

El reconocimiento constitucional de la huelga como derecho en Europa se debe a la influencia que ejercieron en el momento los movimientos sindicales democráticos. También contribuyeron al reconocimiento de este derecho la formación gobiernos de unidad nacional y la participación de fuerzas políticas progresistas en la redacción de los constituciones políticas de la posguerra.

Los trabajadores británicos fueron los que más lucharon por el reconocimiento pleno de la huelga como derecho. Este período inicia en el Reino Unido una vez que finaliza la Segunda Guerra Mundial. Si bien no existe un reconocimiento legal expreso de la huelga, ha sido la jurisprudencia la que ha defendido el contenido esencial de esta. Durante la década de los años ochenta bajo el gobierno conservador de la Primera Ministra Margaret Thatcher se aprobaron diferentes disposiciones que tenían como fin limitar las atribuciones de las que gozaban las asociaciones sindicales en ese momento con el objetivo de proteger los derechos de aquellos trabajadores que no se sumaban al movimiento de huelga y de las personas que se podían ver afectados por la huelga.

Durante la ocupación Nazi, la Francia de Vichy, al igual que sucedió en Alemania, volvió a tipificar la huelga como delito. Luego de que Aliados ganaran la guerra y Francia fuera liberada se aprobó en 1946 la nueva Constitución Política. La nueva

Constitución reconoció en su preámbulo el derecho de huelga “como un derecho público de carácter social prohibiéndose cualquier tipo de sanción penal y civil y el cual debe ser ejercido dentro del marco jurídico que lo regule.”<sup>76</sup>

Sin embargo, a pesar de que el derecho de huelga está reconocido constitucionalmente, no ha existido un desarrollo legal en relación con su ejercicio, únicamente se ha establecido una regulación en relación con el sector público y la prohibición de ejercitar este derecho cuando se trata de servicios esenciales. La Constitución Política de la Quinta República Francesa reconoce el derecho de huelga como un derecho fundamental y como una garantía con la que cuentan los trabajadores en su lucha por una sociedad más justa.

Durante esta etapa, en Costa Rica, se pueden ver los esfuerzos del país en lograr un pleno reconocimiento del derecho de huelga como derecho fundamental y regular de una mejor manera el ejercicio de la huelga en el sector público. Prueba de lo anterior es la derogación, mediante la Ley N° 7348 del 22 de junio de 1993, de los artículos 333 y 334 del Código Penal, los cuales contemplaban el abandono del cargo y la incitación al abandono colectivo de funciones públicas como delitos funcionales.

---

<sup>76</sup>Santiago Barajas Montes de Oca,. “Evolución del derecho de huelga”. *En La Huelga, un análisis comparativo*. (Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México, La gran enciclopedia mexicana, 1983), 22.

Luego de la promulgación de las Garantías Sociales y su incorporación a la Constitución Política de 1871 se consagra el derecho constitucional a la huelga y el paro patronal. El artículo 61 constitucional establecía:

“Se reconoce el derecho de los patronos al paro y de los trabajadores a la huelga, salvo 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.”<sup>77</sup>

En esta etapa se decide reconocer el ejercicio de la huelga como un derecho, porque se considera como algo útil y digno de protección. En Costa Rica se reconoce como derecho “de naturaleza humana y fundamental”<sup>78</sup> y es reconocido como tal por la Sala Constitucional. Los votos más importantes en relación con el reconocimiento del derecho de huelga como derecho fundamental y humano son el voto N° 1317-98 y N° 5000-93.

De acuerdo con Hugo Fernández Brignoni (2011) la huelga típica, o clásica, se le dio el rango de derecho fundamental producto de los procesos de constitucionalización del Siglo XX. Sin embargo, a pesar de poseer este carácter en algunas legislaciones se le siguió negando, cuestionando y en algunas situaciones hasta prohibiendo. Al mismo tiempo que se reconocía el derecho de huelga como un derecho fundamental se prohibía el ejercicio de otras formas de huelga catalogándolas como huelgas atípicas.

---

<sup>77</sup>Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política de la Republica de Costa Rica; 8 de noviembre de 1949”, art. 61, consultado 25 de julio, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC)

<sup>78</sup>Hubert May Cantillano, *Estudios de Derecho Laboral Constitucional* (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2012), 53.

Siguiendo la misma línea que Fernández y en relación con la huelga en contra de políticas públicas, varios legisladores consideran que este tipo de huelga es atípico ya que no está reconocido expresamente por el ordenamiento jurídico por lo que su ejercicio debe considerarse ilegal. De acuerdo con los que sostienen esta posición el derecho de huelga previsto en el Código de Trabajo se limita únicamente a la huelga de carácter contractual. Sin embargo, el Comité de Libertad Sindical y parte de la doctrina nacional considera que los trabajadores sí están legitimados para manifestarse en contra de las políticas públicas del gobierno cuando estas afectan sus intereses económicos y sociales. Más adelante se desarrollará con mayor profundidad este tema.

Durante esta etapa el derecho de huelga también es reconocido por diferentes instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De esta forma el derecho de huelga queda incorporado de manera expresa al catálogo de Derechos Humanos.

Esta última etapa de la evolución histórica del derecho de huelga “se mantiene vigente debido a que el tema del reconocimiento y límites al derecho de huelga es uno de los más controvertidos y delicados en la doctrina nacional e internacional”<sup>79</sup>. De acuerdo con la Procuraduría General de la República esta etapa aún se está gestando en

---

<sup>79</sup>Procuraduría General de la República, Dictamen: C-151-2003.

Costa Rica debido a que existen aspectos pendientes en temas delicados y controvertidos como lo es el reconocimiento y límites del derecho de huelga en el sector público. Además, en relación con las huelgas en contra de políticas públicas aun no existe claridad en cuanto a la legalidad de su ejercicio y cuáles son los requisitos que se deben cumplir en caso de que se le permita a los trabajadores ejecutar este tipo de huelgas.

## **Sección II. Regulación Actual**

La regulación fundamental de la huelga se encuentra en el artículo 61 de la Constitución Política. Este artículo reconoce el ejercicio de la huelga, pero lo limita en relación a los servicios públicos los cuales quedan sujetos a lo que determine la ley. El artículo 61 constitucional establece:

“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 éstos haga la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca, las cuales deberán desautorizar todo acto de coacción, o de violencia.”<sup>80</sup>

Si bien el artículo 61 proclama el derecho de huelga como fundamental, no lo define ni lo describe. Tampoco limita el ejercicio de la huelga en relación con la finalidad que

---

<sup>80</sup>Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política de la Republica de Costa Rica; 8 de noviembre de 1949”, Sinalevi art. 61, consultado 17 de agosto, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC)

este debe perseguir, es decir, únicamente indica el derecho de huelga, pero contempla que será la ley la que determine bajo cuales condiciones este puede ser ejercido.

A nivel legal el derecho de huelga va a estar definido en el artículo 371 del Código de Trabajo en el cual se establecen una serie de características y requisitos que deben cumplir las huelgas tanto al inicio como durante el desarrollo de estas para que puedan ser consideradas legales. Además, se establece cuales son los motivos bajo los cuales los trabajadores pueden amparar su derecho de huelga.

El artículo 371 del Código de Trabajo indica lo siguiente:

“Artículo 371.- 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 por una pluralidad de tres personas trabajadoras, como mínimo, que represente más de la mitad de los votos emitidos conforme al artículo 381, por los empleados, o las empleadas involucrados en un conflicto colectivo de trabajo, para lo siguiente:

- a) La defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales.
- b) La defensa de sus derechos en los conflictos jurídicos colectivos señalados en el artículo 386.

(Así reformado por el artículo 1° de la ley N° 9343 del 25 de enero de 2016, "Reforma Procesal Laboral").”<sup>81</sup>

La definición de huelga contenida en el artículo 371 permite que las modalidades para ejercer el derecho de huelga se amplíen y no se limiten únicamente al abandono del

---

<sup>81</sup> Asamblea Legislativa, “Ley N° 9343: Reforma Procesal Laboral; 26 de julio de 2017”, Sinalevi: art. 371, consultado 17 de agosto, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=80985&nValor3=0&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=80985&nValor3=0&strTipM=FN)



lugar de trabajo. No obstante, en el artículo 394 del Código de Trabajo se establece una excepción a la posibilidad que tienen los trabajadores de permanecer en su lugar de trabajo durante el movimiento de huelga. Este artículo indica lo siguiente:

“En caso de huelga o paro legalmente declarado, los tribunales de trabajo darán orden inmediata a las autoridades de policía para que se proteja debidamente a las personas y propiedades cubiertas por dicha declaratoria y se mantengan clausurados los establecimientos, negocios, departamentos o centros de trabajo” (Art. 394 párrafo primero).”<sup>82</sup>

El artículo 371 indica que la suspensión concertada y pacífica de trabajo debe tener como fin la defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores, o sus derechos en los conflictos jurídicos.

Cuando se habla de defensa y promoción de los de intereses económicos y sociales de los trabajadores quiere decir que estos estos buscan mantener las condiciones actuales de trabajo, o generar condiciones de trabajado nuevas para todos los trabajadores del centro de trabajo que no hayan sido reguladas por la ley previamente, por ejemplo, un mayor número de días de vacaciones, o la posibilidad de otorgar permisos con goce de salario bajo ciertas condiciones especiales.

Se está frente un conflicto jurídico cuando la parte patronal no cumple con algunos aspectos que indica la legislación que se encarga de regular la relación de trabajo, es

---

<sup>82</sup>Asamblea Legislativa, “Ley N° 9343: Reforma Procesal Laboral; 26 de julio de 2017”, Sinalevi: art. 394, consultado 17 de agosto, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=80985&nValor3=0&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=80985&nValor3=0&strTipM=FN)

decir, que no se cancele la jornada extraordinaria laborada o no se cumpla con un beneficio que fue otorgado mediante la convención colectiva del centro de trabajo. Con base en el inciso b) del artículo 371 del Código de Trabajo se entiende que no puede ser cualquier conflicto jurídico el que se puede llevar a un movimiento de huelga. El conflicto jurídico debe tener carácter colectivo; además, debe tratarse de algún conflicto jurídico colectivo que esté previsto en el artículo 386 del Código de Trabajo ya que de esta forma se evita que analógicamente se lleguen a crear conflictos colectivos jurídicos.

De acuerdo con el ordenamiento jurídico, los conflictos colectivos jurídicos que están autorizados son: La negativa a negociar una convención colectiva, la negativa a reconocer a una organización sindical, la negativa a reinstalar a representantes de los trabajadores a pesar de la existencia de una sentencia firme que así lo ordene y la limitación que impida u obstaculice el ejercicio de la actividad sindical en la empresa de representantes no reinstalados a pesar de existir una sentencia judicial que lo ordene.

Otros conflictos colectivos jurídicos que permitirían declarar de la huelga pueden ser: que exista maltrato o violencia en contra de los trabajadores, no se cumpla con lo establecido en un acuerdo de conciliatorio, negativa de cumplir un laudo arbitral, no cumplir con lo establecido en una convención colectiva e incumplimiento generalizado del contrato de trabajo, o grave incumplimiento del contrato colectivo de trabajo. Con base en el artículo 377 del Código de Trabajo cuando se trata de un conflicto colectivo

jurídico no es necesario que se agote la etapa de conciliación para iniciar el movimiento de huelga ya que basta con que se intime a la parte patronal.

El artículo 372 del Código de Trabajo establece que las personas legitimadas para ejercer el derecho de huelga son los trabajadores a través de organizaciones sindicales y en caso de que en centro de trabajo no existieran personas sindicalizadas, o existe un número insuficiente de trabajadores para formar un sindicato los trabajadores pueden ejercer el derecho de huelga a través de una coalición temporal.

El derecho de huelga abarca tanto la preparación de la misma, sin que esto afecte el normal funcionamiento de las labores en el centro de trabajo, la convocatoria, elección de la modalidad, la adhesión a la huelga que ya ha sido convocada o la abstención de participar en la misma, la participación en el movimiento de huelga, la desconvocatoria y la decisión que da por terminada el ejercicio de la huelga.

Para que la huelga pueda ser declarada legal debe cumplir con una serie de requisitos, entre los que están el porcentaje mínimo de apoyo por parte de los trabajadores. Este porcentaje de apoyo se puede obtener ya sea de la celebración una Asamblea General del sindicato del centro de trabajo, o la celebración de una reunión convocada por los trabajadores para discutir el tema en caso de que no exista sindicato con suficiente participación.

En caso de que en el centro de trabajo existiera más de un sindicato y estos de manera individual, o colectivamente, reúnen la afiliación del más del 50% de los trabajadores, este porcentaje se tiene por satisfecho si en la Asamblea General del sindicato que se ha convocado con dicho objetivo se llegue al acuerdo de convocar una huelga.

Por otro lado, en caso de que el centro de trabajo no cuente con un sindicato, o sindicatos que reúnan al menos un 50% de afiliación de los trabajadores se hará una convocatoria para que se realice un proceso de votación secreta que contará con la participación de todos los trabajadores, salvo las excepciones previstas en el artículo 382 del Código de Trabajo. Va a existir acuerdo para convocar a un movimiento de huelga si votaron al menos el 35% de los trabajadores y si de todos los votos válidos la mitad más uno estuvo de acuerdo. En ambos casos el porcentaje se va a computar con base en el total de votos emitidos.

El inciso b) del artículo 381 no establece quién debe convocar al proceso de votación directa, ni quién lo debe organizar; sin embargo, el inciso 4) del mismo artículo indica que le corresponde al Ministerio de Trabajo asegurarse que este tipo de procesos sean transparentes y legítimos por lo que interpretando tanto lo que establece este artículo como la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo le correspondería a esta institución la organización y convocatoria del proceso de votación previa solicitud de un grupo de trabajadores conformado por al menos tres de trabajadores.

Si la huelga ya ha sido declarada, pero no se cumplió con el requisito de la votación y sí se llevó a cabo el proceso de conciliación se puede llevar a cabo en ese momento la votación para asegurarse que se cuente con los porcentajes de aprobación que la ley contempla. En caso de que así se requiera, habrá intervención de un juez de la República que será el mismo juez que se va a encargar de dictaminar, de acuerdo con el artículo 659 del Código de Trabajo, la legalidad, o ilegalidad de la huelga.

De acuerdo con el artículo 381 del Código de Trabajo, los movimientos de huelga lo pueden convocar tanto los trabajadores de un mismo centro de trabajo, empresa, o institución como los trabajadores que pertenecen a un mismo oficio, o profesión. En caso de que se de esta última alternativa al momento de contabilizar los votos se hará tomando en cuenta los trabajadores de una misma profesión de una misma empresa, centro de trabajo, o institución. Aunado a lo anterior, los artículo 371 y 381 del Código de Trabajo contemplan que el movimiento de huelga puede abarcar varias empresas, instituciones, o centro de trabajo debido a que puede suceder que los sindicatos tengan presencia en varias empresas, instituciones, o centros de trabajo.

Según el artículo 382 del Código de Trabajo no se tomarán en cuenta para determinar el porcentaje mínimo de convocatoria y apoyo a la huelga a las siguientes personas: los trabajadores que ingresaron a laborar luego del inicio del proceso de conciliación, los trabajadores que se encuentren en período de prueba, los trabajadores de confianza, los trabajadores cuyo contrato se encuentre suspendido, con excepción de las suspensiones que se hayan producido en aplicación del artículo 74 del Código de

Trabajo, los trabajadores a plazo fijo o por obra determinada, siempre y cuando no sean trabajadores permanentes de contratación continúa y a quienes figuren como representantes patronales.

Para calcular el apoyo mínimo con el que cuenta un movimiento de huelga se hace de la siguiente manera. Si la compañía, o institución posee más de un centro de trabajo el apoyo mínimo requerido se va a contar a todas las personas que trabajan para la empresa. La parte patronal debe facilitar, de acuerdo con el artículo 381 del Código de Trabajo, la votación por lo que debe dar el tiempo necesario con goce de salario para que los trabajadores puedan ejercer libremente su derecho al voto y además no debe intervenir de ninguna forma durante el proceso de votación. El lugar donde se vote debe estar ubicado en un lugar neutral que sea público y fácil de acceso. En caso de que la parte patronal no cumpla con las obligaciones mencionadas, dicho actuar es considerado como una práctica desleal con base en artículo 363 del Código de Trabajo.

### **Titularidad del derecho de huelga**

El artículo 372 del Código de Trabajo hace una diferencia entre la titularidad del derecho de huelga y quien lo ejercita. La titularidad del derecho de huelga tiene carácter individual, es decir, pertenece a todos aquellos trabajadores que individualmente quieran ejercerlo. Ahora bien, el ejercicio del derecho de huelga es

colectivo ya que se lleva a cabo a través de una coalición de trabajadores ya sea permanente como lo son los sindicatos o temporal.

Fernando Bolaños (2016) sostiene que este artículo se encarga de delimitar el derecho de huelga ya que la titularidad de este es individual y constituye un derecho irrenunciable y personalísimo en concordancia con el artículo 74 de la Constitución Política y el artículo 11 del Código de Trabajo. Debido a que este derecho sólo puede ser ejercitado colectivamente se pueden negociar cláusulas de paz, es decir, compromisos en los cuales se establece que el derecho de huelga no se va a ejercitar bajo ciertas circunstancias y un determinado período. El establecimiento de las cláusulas de paz no implica la pérdida del derecho.

Como se mencionó anteriormente, el movimiento de huelga puede ser llevado a cabo ya sea por uno, o varios sindicatos, o por una coalición de personas trabajadoras. Este movimiento puede ser ejecutado de forma intermitente, o de manera gradual. La forma en que se ejecute la huelga así como el tipo que se quiere ejecutar debe ser notificada por escrito, ya sea en forma directa, o través del Ministerio de Trabajo, a la parte patronal antes de que empiece.

### **Requisitos para la declaración de huelga legal**

De acuerdo con el artículo 377 del Código de Trabajo, para que un movimiento de huelga sea calificado como legal debe cumplir con las disposiciones contenidas en el

artículo 371 del cuerpo normativo, agotar alguna de las las alternativas procesales de conciliación previa y que no se trate de una huelga en un servicio esencial.

De acuerdo con los artículos 371, 375 y 377 reformados del Código de Trabajo para que una huelga sea considerada legal debe llevarse a cabo por tres personas, o más, debe ser un movimiento pacífico y debe ser representativa, es decir, contar con el porcentaje de apoyo mínimo que se establece en el artículo 381 del Código de Trabajo. Además, este movimiento tiene que buscar la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales o defender los derechos de los trabajadores en un conflicto jurídico, agotar alguna de las alternativas procesales de conciliación y en caso de tratarse de un conflicto de carácter jurídico basta con que se realice una intimidación a la parte patronal y se les otorgue un mes para que resuelvan el conflicto. Por último, este movimiento de huelga no debe contemplar ninguna de las condiciones objetivas y subjetivas que se encuentran en el artículo 376 que prohíben la huelga.

El carácter pacífico que tiene que tener el movimiento de huelga se encuentra reforzado por las disposiciones contenidas en el artículo 369 del Código de Trabajo que califica una serie de conductas como actos violentos, o coacción que si se llevan a cabo permite el despido sin responsabilidad patronal para los responsables. En relación a la huelga, se consideran actos de violencia aquellas acciones que tienen una motivación distinta de la huelga. Sin embargo, ni el artículo 369 ni el 371 del Código de Trabajo impiden que se lleven a cabo piquetes de trabajadores que promueven y muestran apoyo a la huelga.



En cuanto al requisito de conciliación previa, o intimación, como ya se mencionó previamente, la Reforma establece que antes de recurrir a un movimiento de huelga, los trabajadores tuvieron que haber agotado previamente la alternativa procesal de la conciliación, es decir, no puede haber una suspensión en las labores si los trabajadores no han recurrido a esta vía de previo. El proceso de conciliación puede llevarse a cabo tanto mediante vía judicial como ante el Ministerio de Trabajo, o un conciliador privado autorizado que las partes por mutuo acuerdo elijan. En caso de tratarse de un conflicto jurídico, basta con con que el sindicato, o la coalición temporal de trabajadores intime a la parte patronal para que resuelva y conflicto y en este caso se le otorga un mes para que puede solucionar el problema.

En el pliego de peticiones que deben hacer los trabajadores se debe especificar cuales son las demandas que se quieren negociar y que darían pie a que se llevara a cabo la huelga. Esa hoja se lleva a la conciliación y en caso de que las partes no logren llegar a un acuerdo se tendría por agotada esta alternativa y ya los trabajadores, en caso de cumplir con los demás requisitos que establece la ley, podrían iniciar el movimiento de huelga.

En relación con la prohibición de la huelga en los servicios esenciales el artículo 375 del Código de Trabajo establece que la huelga en servicios públicos no es permitida por lo que las diferencias que surjan entre los trabajadores y patronos en estos servicios deben ser resueltas mediante vía judicial. No obstante, hoy se ha cambiado la noción de servicio público por servicio esencial, el cual abarca servicios que en caso

de suspender funciones pongan en peligro la salud, seguridad y vida de los ciudadanos.

El artículo 634 del Código de Trabajo indica que luego de concluir la etapa de conciliación previa y si no existe acuerdo para acudir al arbitraje judicial, los trabajadores cuentan con un período de 20 días para declarar la huelga en caso de tratarse de un conflicto económico y social. La norma no hace referencia a los conflictos jurídicos.

El trabajador puede ejercer el derecho de huelga libremente y le corresponde a la parte patronal solicitar la respectiva ilegalidad de la huelga. Aunado a lo anterior, hasta que no se declare en un proceso la ilegalidad de la huelga, el patrono no puede obstaculizar el ejercicio de este derecho; además, debe tratar de mantener el orden en el centro de trabajo y respetar en todo momento los derechos de los trabajadores.

Es importante mencionar que el patrono debe solicitar la ilegalidad del movimiento de huelga mientras este se esté llevando a cabo y no una vez que termine. Una vez que se haya declarado la ilegalidad de esta se puede proceder con los rebajos de salario, la imposición de sanciones disciplinarias y eventualmente aplicar el despido sin responsabilidad patronal. En caso de que la parte patronal quiera llevar a cabo el despido sin responsabilidad patronal debe dar un plazo de 24 horas desde que fue declarada ilegal la huelga con el fin de dar la oportunidad a aquellos trabajadores que

quieran reincorporarse a desempeñar sus labores. En caso contrario, la relación laboral se puede dar por terminada sin que medie ningún tipo de responsabilidad patronal.

Una huelga puede ser considerada ilegal cuando la modalidad no está permitida por el ordenamiento jurídico, o no se cumple con los requisitos que establece la legislación. En caso de que la huelga sea declarada legal se produce la suspensión de los contratos vigentes en la empresa por todo el período que dure el movimiento, es decir, el trabajador es libre de no presentarse a trabajar sin que reciba una sanción por ello. Puede suceder que la huelga sólo sea declarada legal en una parte del centro de trabajo por lo que la suspensión del contrato de trabajo sólo regirá en los lugares donde haya sido declarada legal la huelga.

Es importante mencionar que ningún derecho es ilimitado y en este caso el derecho de huelga no es absoluto por lo que puede ser objeto de limitaciones. Es competencia del Poder Legislativo determinar en qué circunstancias el derecho de huelga se restringe, o excluye, competencia que no puede ser sustituida ni por un juez ni por el Poder Ejecutivo.

### Sección III. Límites y limitaciones al derecho de huelga

El derecho de huelga puede catalogarse como uno de carácter económico y social con rango de derecho fundamental. En el mismo rango, tiene límites que le ceden al legislador margen para regularlo. Como derecho fundamental, Cesar Hines indica que:

“el vigor material del derecho fundamental se encuentra en su efectividad y por ello se señala por la doctrina, la diferencia actual entre la mera enunciación del derecho con su verdadera dimensión práctica que motiva su condideración desde la doble vertiente positiva y negativa, consistiendo la primera en la posibilidad real de hacerlo efectivo no solamente frente al Estado sino frente a otros iguales y en su acepción negativa, referida a la imposibilidad de los poderes públicos de truncar su vitalidad en la esfera existencial de los beneficiarios.”<sup>83</sup>

Se puede entonces partir de que para que un derecho fundamental sea eficaz en el plano práctico se debe poder hacer efectivo frente al Estado y frente a los otros iguales. Por consiguiente, no debe obstaculizarse la aplicación de este para quien lo requiera. La legislación que se elabore sobre un derecho fundamental debe entonces respetar un marco mínimo que permita la eficacia práctica en sentido positivo y negativo, según se mencionó supra. No obstante, ello no hace nugatoria la labor encomendada al legislador para establecer limitaciones.

---

<sup>83</sup>César Hines Céspedes. “Limitaciones de los Derechos Fundamentales”. *Revista de Ciencias Jurídicas*. N° 106 (2005): 51, . <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/13329>

En el tema que nos ocupa, al ser el derecho de huelga uno de rango constitucional y fundamental, este puede ser objeto de limitaciones legales. Al imponer dichas limitaciones, en principio no se está incurriendo una violación o negación de dicho derecho. En este sentido se ha pronunciado la Procuraduría General de la República al indicar que

“cuando está en juego la organización y el funcionamiento del Estado, la protección de los derechos del ser humano y los intereses de la comunidad, el legislador está legitimado por el ordenamiento jurídico para imponer limitaciones a las libertades públicas y, de esa forma, lograr un justo equilibrio en la sociedad que garantice y promueva la paz y el bienestar social.”<sup>84</sup>

El hecho de que los derechos fundamentales sean objeto de restricciones no significa que se les esté restando relevancia, más bien, es debido restringirlos para propiciar una convivencia pacífica y respetuosa de los derechos de toda la sociedad.

Como ya se mencionó, previamente, el artículo 61 constitucional ampara el derecho de huelga. De la lectura de este artículo se permite colegir que el legislador tiene potestad para determinar en cuales servicios públicos está prohibido el ejercicio de la huelga y también se le otorga la potestad de emitir regulaciones, las cuales deberán desautorizar todo acto de violencia o coacción. Como parte de esta potestad, el legislador emitió regulaciones específicas contenidas en el Título Sexto del Código de Trabajo. No obstante, según la tesis que se sostiene en la presente investigación, hay temáticas, como la huelga en contra de políticas públicas, que aún no han sido abordados por el legislador y se considera urgente su regulación.

---

<sup>84</sup>Procuraduría General de la República, Opinión Jurídica OJ-036-2000.

En nuestro país se han suscitado huelgas en contra políticas públicas y ante el vacío legal que existe al respecto, los juzgadores se han visto obligados a tomar decisiones fundamentadas en interpretaciones de instrumentos internacionales como lo son los Convenios de la OIT y los criterios emanados del Comité de Libertad Sindical de la OIT. Actualmente, el legislador costarricense no ha aplicado cabalmente el mandato constitucional en cuanto a la regulación de las huelgas en contra de políticas públicas, toda vez que en el ordenamiento jurídico no se contempla expresamente su ejercicio, o prohibición. Lo anterior provoca una incertidumbre sobre si se permite, o no, este tipo de huelgas en nuestro país. En virtud de ello, varios diputados presentaron el Proyecto de ley N° 21.049 titulado “Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos”, sobre el cual se profundizara más adelante, el cual pretende, entre otras cosas, llegar a solventar el vacío legal y su consecuente inseguridad jurídica, en cuanto a la realización de huelgas contra políticas públicas.

En palabras de Van der Laet:

“...el derecho de huelga no puede ser absoluto y por ello debe estar sujeto a ciertos límites, pero es precisamente en la determinación de estos que surgen los mayores problemas prácticos y divergencias en la doctrina, toda vez que esta materia es más propensa que cualquier otra de reflejar el sustento ideológico de quienes se ocupan”<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup>Bernardo Van der Laet Echeverría “Límites al Derecho de Huelga en Costa Rica: Actualidad y Perspectivas”. *Revista de Ciencias Jurídicas*. N° 47. (1982): <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/15271>

La opinión de Van der Laet es de especial relevancia, ya que es compartida por la jurisprudencia constitucional, la cual al respecto indica que: "...pese a que el derecho de huelga se concibe como un derecho fundamental del trabajador, éste no es absoluto y puede ser limitado o condicionado, dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad..."<sup>86</sup>

Partiendo de esto se plantea la presente investigación y es importante destacarlo para proceder a valorar una posible regulación del derecho de huelga contra políticas públicas.

## **CAPÍTULO II. CONCEPTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Como se verá más adelante, durante las discusiones del proyecto de ley 21.049 varios diputados propusieron que se prohibieran expresamente las huelgas en contra de políticas públicas mientras que otros consideraban que sí debían ser permitidas. Sin embargo, leyendo las actas de las sesiones que se llevaron a cabo tanto en la Comisión que se encargó de dictaminar el proyecto como en el Plenario Legislativo se llegó a la conclusión de que no se tenía una idea muy clara de qué era lo que tenía que entenderse cuando se habla de políticas públicas. El objetivo de este capítulo es hacer un breve abordaje del concepto de política pública.

---

<sup>86</sup>Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, "Acción de inconstitucionalidad: voto. 10832-11; 12 de agosto de 2011, 14:30 horas", expediente N° 06-014417-0007-CO, párr.9.

El concepto de política pública es un concepto polisémico, en el tanto se puede utilizar en múltiples ámbitos. Por un lado, la palabra política se ha definido como un comportamiento intencional, planeado que se pone en movimiento con el fin de alcanzar ciertos objetivos, en resumen: una acción con sentido. Por otro lado, pública se refiere a opuesto a lo privado; hace alusión al espacio en que se discuten y afectan los aspectos para la sociedad.

De ambas “definiciones de cada palabra se puede colegir que es una acción intencionada dirigida a la colectividad. Otra definición ampliamente aceptada por la doctrina define las políticas públicas como las acciones o inacciones del Estado para solucionar ciertos problemas públicos”<sup>87</sup>.

Una visión incluso sencilla de política pública resume la concepción que se requiere para la presente investigación. Definir la política pública como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad, o en un espacio geográfico, basta para esbozar un punto de partida del concepto que se utiliza<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup>Mireya Dávila, Ximena Soto Soutullo. “¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario.” *Revista Chilena de Administración Pública*. N° 17. (2011), 12.

<sup>88</sup>Ibíd.



## **Características de las políticas públicas**

Las políticas públicas se caracterizan por plantearse objetivos de carácter público que se tienen que alcanzar en el corto o largo plazo si lo que se busca es un cambio social. Estos objetivos se determinan democráticamente y entre sus fines están mejorar la calidad de vidas de las personas y los servicios públicos que se prestan, garantizar efectivamente sus derechos, entre otros.

Las políticas públicas poseen distintos orígenes, es decir, pueden surgir de la agenda del gobierno, propuestas por un sector en específico, o mediante la unión de diferentes actores tanto gubernamentales como de la sociedad civil.

Las políticas públicas deben indicar la forma en que serán implementadas así como las personas, o entes encargados de ejecutarlas. Aunado a lo anterior, debe establecer cuales serán los mecanismos mediante los cuales se va a involucrar a la ciudadanía y cual será el mecanismo que será utilizado para la rendición de cuentas de los logros obtenidos. Además, debe existir un canal de comunicación entre la sociedad civil y las instituciones que plantean y llevan cabo las políticas públicas.

Para lograr su implementación, las políticas públicas cuentan con determinadas herramientas para que estas puedan ser implementadas y que estas no queden en un simple diseño.

## **Ciclo de las políticas públicas**

El ciclo de las políticas públicas es el conjunto de pasos que permiten poder identificar el problema en cuestión, analizar cuáles son los actores involucrados y su participación, establecer las estrategias que se van a implementar en la política, la elaboración de un plan de acción, su implementación y evaluación para determinar fortalezas, buenos resultados y contingencias. Como cualquier ciclo, existe un sentido lógico ya que es esencial que cada etapa del mismo se lleve a cabo lo mejor manera posible con el objetivo de que se genere suficiente información para continuar cada etapa y lograr el fin propuesto.

Es importante mencionar que las diferentes fases que conforman el ciclo de las políticas públicas no son causales ni consecutivas, sino que son momentos de análisis, calidad y duración de carácter heterogéneo. Además, los diferentes pasos que conforman el ciclo son interdependientes entre sí.

### **Definición del problema**

En esta primera fase el gobierno logra identificar la existencia una demanda social que puede llegar a tener interés público por lo que decide intervenir. Los gobiernos intervienen los problemas públicos con base en la creación de una agenda en las que se establecen aquellos problemas que consideran prioritarios.

Una definición correcta del problema va permitir seleccionar los objetivos, los instrumentos, las iniciativas y acciones que se quieren ejecutar. Es necesario tener conocimiento de las características del problema así como sus causales y consecuencias. La definición del problema debe ser tal que permita que este puede ser abordado mediante los recursos económicos, políticos y sociales que están disponibles.

### **Formulación de la política pública**

Luego de haber definido el problema se van a establecer metas y objetivos relevantes, claros y precisos y cual va ser la población que se va a beneficiar con la implementación de la política pública. Se van analizar cuáles son las diferentes alternativas (instrumentos y procesos) disponibles y cuáles son los efectos de cada una, tanto positivos como negativos. Se realiza una comparación de los costos y beneficios de cada opción y se elige aquella que resulte como la mejor. Es esencial que aquellos que se van a beneficiar de la política intervengan en esta etapa ya que estos pueden revisar los objetivos planteados y las acciones que se van a llevar a cabo para cumplirlos. Si no se logra establecer con precisión los objetivos las acciones para llevarlos a cabo van a fracasar.

Luego de determinar cuáles son las alternativas posibles se opta por aquella que permita el mayor alcance del objetivo, o meta y que produzca los mayores beneficios por el mismo costo, o costos menores.

## **Implementación de la política pública**

Una política pública se implementa correctamente cuando tanto los objetivos como las metas que fueron planteados se adaptan a las condiciones particulares de los destinatarios de la política, es decir, su contexto cultural, la situación social económica, ubicación geográfica, entre otros.

En esta etapa influyen factores para que la política se lleve a cabo como lo son recursos disponibles, coordinación entre los diferentes actores que van a ejecutar la política, manejo de los distintos intereses, control de las diferentes relaciones de poder y el nivel de aprobación de la política por parte de sus destinatarios.

La implementación de una política pública implica la planificación y organización del aparato estatal. Esta fase es crucial ya que las acciones que se buscan ejecutar así como los efectos que puedan causar las políticas públicas pueden modificarse por la forma en que se ven en la práctica. También en esta etapa se puede realizar un análisis ex ante haciendo un pronóstico de los resultados que se esperan con la implementación de la política para que una vez ejecutada esta y realizado la respectiva evaluación ex post poder hacer una comparación.

## **Seguimiento y evaluación de la política pública**

Esta fase fundamental ya que implica la retroalimentación del proceso que se ha llevado a cabo, o en cualquiera de las diferentes fases que lo componen. En este paso se realiza un análisis para establecer si los resultados que se han obtenido con la implementación de la política han sido alcanzados con los objetivos que fueron planteados para determinar si la política debe ser mantenida, modificada, o eliminada. Se puede concluir que la política implementada resultó ser ineficaz debido a que en la práctica no fue adecuada para resolver el problema, no fue suficiente, la conducta de los destinatarios, o actores que ejecutaron la política no era el que se esperaba, o simplemente hubo un cambio en las circunstancias que originaron el problema que dio pie a la formulación de la política.

No es usual darle seguimiento periódico y evaluación a las políticas debido a dificultades técnicas y porque en algunas ocasiones existe resistencia por parte de los gobiernos de turno. Además, el estudio de seguimiento de la política puede llegar a ser confuso y ambivalente ya que los destinatarios quieren resultados inmediatos con la implementación de la política lo cual no siempre es posible por lo que esto da pie a que se den cuestionamientos prematuros.

Parte de los especialistas en materia de políticas públicas consideran que la fase de evaluación no es la última fase del ciclo, sino la primera de la siguiente política, ya que se considera que ninguna política pública nace de la nada, sino que por lo general

comienza a tomar forma con base en acciones llevado a cabo en relación al mismo tema previamente y además casi siempre lo que se lleva a cabo requiere que haya continuidad. Además, esta etapa puede permitir que se concluya que el problema deba ser abordado de una forma distinta a la que originó el ciclo. En conclusión, este paso lo que pretende es establecer los resultados y los efectos de la intervención del gobierno con la implementación de la política pública.

Desarrollado el concepto anterior se entiende la importancia de las políticas públicas para la sociedad. En relación con la presente investigación, se le ha dado este abordaje al concepto con el fin de tener claro para el resto de la investigación qué se entiende por política pública cuando se habla de huelga en contra de políticas públicas.

Como se verá más adelante, los diputados decidieron, en el proyecto de ley 21.049, regular la huelga en contra de políticas públicas siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos. Sin embargo, el proyecto no define qué se debe entender como una política pública lo cual se considera un problema ya que en un tema tan sensible como lo es la huelga es necesario tener claro cuáles son los motivos legítimos que tienen los trabajadores para poder llevar a cabo un movimiento de huelga. Al establecer una definición completa del término política pública se brinda una mayor seguridad jurídica tanto a la parte patronal como a los trabajadores y se evita que el concepto quede sujeto a las interpretaciones judiciales en un momento determinado.

# **CAPÍTULO III. ANÁLISIS DOCTRINARIO DE LAS HUELGAS CONTRA POLÍTICAS PÚBLICAS**

## **Sección I. Definición de la huelga contra políticas públicas**

Teniendo claro qué se entiende por política pública la siguiente pregunta que debe hacerse cuando se habla de huelgas en contra de políticas públicas es determinar qué se entiende por este tipo de huelga. En general, cuando se habla de huelga en Costa Rica, se asume que las cuestiones que se están reivindicando tienen carácter profesional, ya sea que la parte patronal las está satisfaciendo o no. Sin embargo, las huelgas que se han desarrollado en contra de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, tanto en su etapa como proyecto de ley como cuando ya fue aprobada, no corresponden este tipo de huelgas, sino que han sido huelgas en contra de políticas públicas.

Si bien en Costa Rica se denomina a los movimientos de huelgas que se dirigen en contra de una política del gobierno, o un proyecto de ley que se discute en el Poder Legislativo huelga en contra de políticas públicas no existe un acuerdo en la doctrina en cómo llamar a esta modalidad de huelga por lo que otros autores utilizan términos como huelga política, huelga reivindicativa, o huelga político económica. Con el objetivo de generar una mayor claridad se va a utilizar únicamente, siempre que se

pueda, el término huelga en contra de políticas públicas, aun cuando el propio autor utilice un sinónimo.

El Dr. Martín Ermida Fernández define la huelga en contra de políticas públicas como “aquella que está dirigida en contra o en pro de un determinado acto de gobierno, o de un determinado gobierno, o que ostenta una finalidad claramente política”<sup>89</sup>. Según el autor existe una dificultad para poder distinguir una huelga política de una huelga en contra de políticas públicas debido a que existe un vínculo importante entre lo social y lo económico lo cual produce en ciertos casos no se pueda determinar si la actividad que se está llevando a cabo es política o no.

Bernardo Van der Laet define la huelga en contra de políticas públicas como “aquella acción tendiente a ejercer presión sobre los poderes públicos y en la que las reivindicaciones no se dirigen en contra del patrono si no en contra del Estado.”<sup>90</sup>

Hubert May (2012) menciona que parte de la doctrina ha equiparado este tipo de huelga con la huelga económica política y es “aquella que tiene que ver con aquellas decisiones estatales que afectan los intereses económicos de los trabajadores”<sup>91</sup>. Se ha definido que este tipo de huelga “tiene por objeto la actualización del Estado en el

---

<sup>89</sup>Martín Ermida Fernández, Martín. *Apuntes sobre la huelga*. (Montevideo, Uruguay, 2014), 31.

<sup>90</sup>Bernardo Van der Laet Echeverría, *La huelga y el paro en Costa Rica* (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 1979), 99.

<sup>91</sup>Hubert May Cantillano, *Estudios de Derecho Laboral Constitucional* (San José: Editorial Juricentro, 2012),142.



campo económico profesional.”<sup>92</sup> La particularidad de estos movimientos es que los hechos que sustentan su ejecución son afines al colectivo nacional que milite a favor, o en contra de determinada orden política.

En contraste con lo que se conoce como huelga tradicional o típica, la huelga en contra de políticas públicas no se lleva a cabo en contra de alguna disposición de la parte patronal. Seré, Slinger y Charruti indican que “este tipo de huelgas constituyen un mecanismo de protesta fundamentalmente contra el Estado y sus autoridades formales, con el objeto de que el mismo reoriente su política en los diferentes aspectos del quehacer público.”<sup>93</sup> Además, se busca lograr reivindicaciones que no son susceptibles mediante la negociación colectiva. Este movimiento tiene como objetivo un cambio en la política, o en el política económica que lleva el gobierno y cuando un trabajador participa en este tipo de huelgas lo hace tanto como trabajador como ciudadano.

De acuerdo con Hubert May:

“La huelga política es aquella a favor o en contra del Estado, o a favor o en contra de políticas estatales de naturaleza no laboral y que se emparenta con lo que en alguna época se denominó derecho natural de resistencia a la opresión, y que hoy día se encuentra fuera del derecho, o más bien en el ámbito de la Constitución material”<sup>94</sup>.

---

<sup>92</sup>Bernardo Van Der Laet. *La Huelga y el Paro en Costa Rica* (San José: Editorial Juricentro, 1979),100.

<sup>93</sup>Seré, J., Slinger, L. y Charruti, L. (2004). La huelga política. En Grupo de los Miércoles, *Veinte Estudios Laborales en Homenaje a Ricardo Mantero Álvarez* (373 – 386). Montevideo: FCU.

<sup>94</sup>Hubert May Cantillano, *Estudios de Derecho Laboral Constitucional* (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 2012), 141.

De acuerdo con el autor, la huelga política es aquella que tiene como fin ejercer influencia sobre los poderes del Estado. Para él, la definición de huelga política abarca tanto los movimientos que tienen objetivos de carácter nacional, o que son una expresión de los intereses que comparten los trabajadores. Aunado a lo anterior, incluye la huelga que tiene como objetivo el reclamo de la plena vigencia de los derechos civiles y políticos, económicos y sociales y los derechos de tercera generación.

De acuerdo con May, el derecho de huelga reconocido en el ordenamiento jurídico no contempla la posibilidad de ejercerlo con el fin hacer caer el gobierno o contra políticas públicas. Para el autor, el derecho de huelga regulado en los artículos 60 y 61 de la Constitución Política se refiere únicamente a la huelga de carácter contractual. En relación a la huelga en contra de políticas públicas, esta no se encuentra regulada dentro de la norma constitucional.

Al momento de estudiar la figura de la huelga en el ordenamiento jurídico costarricense hay que tomar en cuenta el proyecto de Constitución Política elaborado por la Junta Fundadora de la Segunda República. El inciso 5 del artículo 98 reconocía el derecho de huelga a los trabajadores con el único objetivo de poder obtener y conservar sus beneficios económicos y sociales o profesionales. Para el autor, una huelga en contra de políticas públicas va más allá de la defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores y por lo tanto los trabajadores no se encuentran legitimados para llevar a cabo este tipo de huelga. Esta posición se ve plasmada en el artículo 399 del

Código de Trabajo que indica que los sindicatos son organizaciones constituidas exclusivamente para la defensa y protección de los intereses económicos y sociales de sus afiliados. Les está prohibido que se involucren en política electoral ya que en caso contrario podrían sufrir su disolución con base en el artículo 350 del mismo cuerpo normativo.

Para May, ni los políticos ni los sindicalistas tienen claro la diferencia entre política y derechos laborales, o entre política y política electoral. Ante esta falta de precisión, el autor recomienda que lo razonable es mantener a la huelga laboral, como medio de presión legítimo al que pueden recurrir los trabajadores para mejorar, o mantener beneficios exclusivamente de carácter profesional.

Oswaldo Madriz indica que la huelga en contra políticas públicas, o huelga política, como él la llama, no se encuentra regulada expresamente en el ordenamiento jurídico; sin embargo, sí es reconocida como válida por el Comité de Libertad Sindical de la OIT. Según Madriz, “la huelga contra políticas públicas es un medio de presión que busca solucionar cuestiones de política económica social del Estado”<sup>95</sup>. Añade que “este movimiento puede denominarse como excepcional, pues permitiría iniciar un movimiento de presión en contra de quien no necesariamente es el patrono de los trabajadores que se consideran afectados”<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup>Oswaldo Madriz Ramírez, “Una huelga política...¿y eso qué es?” *La República*, 1 de octubre del 2018. Consultado el 11 agosto, 2019 : <https://www.larepublica.net/noticia/una-huelga-politica-y-eso-que-es>

<sup>96</sup>Ibíd.

Según el autor de acuerdo con la doctrina emanada de la OIT, la cual se puede incorporar a la legislación nacional, los movimientos de huelga que surjan por motivos de políticas económicas y sociales son válidas y en conclusión legales. Madriz considera que esencial tener claro que se entiende por política. En relación con las huelgas en contra de políticas públicas la política tiene que ser entendida como las posiciones que toma el gobierno a la hora de ejecutar su gestión, es decir, las decisiones o acciones que adopta el gobierno en el plano político y económico. Un concepto de política diferente al anterior, por ejemplo, política electoral, haría el movimiento de huelga improcedente.

Luego de tener claro que se debe entender por política hay que poner en contexto la definición de gobierno. Se debe denominar gobierno a aquel ente que cuenta con competencias suficientes para llevar a cabo políticas sobre las que descansan sus decisiones. En Costa Rica el encargado de ejecutar la política es el Poder Ejecutivo. Con base en lo anterior, la huelga en contra de políticas públicas se justifica, es decir, es válida y legal cuando se lleva a cabo en contra de acciones del Poder Ejecutivo que tiene como objetivo establecer posiciones en temas económicos y políticos y que afectan los intereses de los trabajadores, aunque estos trabajadores no necesariamente tengan como patrono al Poder Ejecutivo. Si los trabajadores ejercen su derecho de huelga sin cumplir con los criterios anteriores, según Madriz, el movimiento de huelga no podría ser considerado legal.

De acuerdo con Antonio Baylos, la huelga en contra de políticas públicas se podría definir:

“Tanto como forma de presión sobre los poderes públicos, en relación con la satisfacción de los intereses generales, no sólo profesionales de los trabajadores, como cuando su objetivo sea salvaguardar el principio de autodeterminación sindical, si el ámbito de operatividad del mismo resulta conculcado por la intervención, o injerencia del Estado.”<sup>97</sup>

Jorge Darío Cristaldo cataloga a la huelga en contra de políticas públicas como huelga general o huelga política y de acuerdo con él es el movimiento que no se dirige en contra la parte patronal sino contra los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Según Cristaldo, “la huelga política es una protesta contra la orientación ideológica, política, o económica de los poderes públicos para obtener reivindicaciones no susceptibles de negociación colectiva con los empleadores”<sup>98</sup>.

El autor argumenta que la huelga en contra de políticas públicas se caracteriza porque no se dirige en contra de la parte patronal, sino contra el Estado, o contra el Poder Ejecutivo. Además, constituye una protesta contra cierta política del gobierno por lo que tiene un carácter de opositora y denunciativa.

En este aspecto se diferencia de la huelga típica, o laboral, ya que esta última tiene carácter positivo, es decir, busca mejorar y proteger los intereses económicos y

---

<sup>97</sup>Antonio Baylos, *Derecho del trabajo: modelo para armar* (Valladolid, España, Editorial Trotta, 1991), 51.

<sup>98</sup>Jorge Darío Cristaldo, “¿Huelga general: huelga política?”, *ABC*, 22 de marzo del 2014, consultado 18 de agosto, 2018 <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/economico/huelga-general-huelga-politica-1227294.html>

sociales y profesionales dentro de la relación de trabajo. Aunado a lo anterior, este tipo de huelga es llevada a cabo por los trabajadores no como trabajadores per se sino como ciudadanos y este movimiento de huelga tiene un objetivo político en sentido amplio.

Cristaldo menciona que existe oposición en contra de la realización de este tipo de movimientos. Los que se oponen consideran que existe una incongruencia pues quien debe acarrear con las consecuencias de la misma es la parte patronal y las pretensiones de los trabajadores no dependen de la disposiciones que estas lleven a cabo. Además, debe ser considerada ilegal pues dicho movimiento ejerce una presión indebida sobre las decisiones voluntarias que toman los órganos estatales soberanos.

Eduardo Hajana Rifo sostiene que la huelga en contra de políticas públicas es aquella que tiene como fin obligar al Poder Ejecutivo, o Poder Legislativo a que adopte determinadas medidas a lo interno del país, o en aspectos de política exterior. Hajana cataloga a la huelga contra políticas públicas como la huelga económica la cual “se caracteriza por tener un fin económico profesional, o buscar una reivindicación económico gremial”<sup>99</sup>.

Frente a la huelga en contra de políticas públicas, los empleadores son la parte que más se ven afectados aunque esta no se dirige en contra de ellos, sino contra el

---

<sup>99</sup>Eduardo Hajana Rifo. “Consideraciones acerca de la huelga”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* - Año 1984 No. VIII: 188.

Estado, o el gobierno. Para Campos Ruiz, Ramírez Martínez y Sala Franco jurídicamente, no se está frente a una huelga, sino que se trata de un movimiento político que puede estar permitido, o no.

Las huelgas puramente políticas no están contempladas dentro de los principios de libertad sindical. No obstante, se admite la dificultad que existe para diferenciar el aspecto político del profesional.

Michael Vidal (2004) considera que en relación con la huelga en contra de políticas públicas existen dos problemas: el primero se relaciona con la dificultad que existe para poder definirla y el segundo está vinculado con la aceptación de este tipo de huelga en el ordenamiento jurídico.

Vidal considera que no existe unanimidad en cuanto a la definición de la huelga en contra de políticas públicas; sin embargo, indica que existe un acuerdo en que las demandas en este tipo de huelga van más allá del ámbito laboral y que estas se dirigen contra el Estado y no contra la parte empleadora, aunque sea esta última la que tenga que sopesar con las consecuencias del movimiento.

Este tipo de huelga va más allá de las disposiciones que se establecen en el contrato de trabajo y de la esfera de la parte patronal. Vidal manifiesta que la doctrina conservadora no considera que quepa dentro del derecho de huelga aquel movimiento que cuyas demandas sobrepasen los intereses profesionales del trabajador y no vayan

dirigidas contra el empleador. Para esta parte de la doctrina llevar a cabo una huelga en contra de políticas públicas es considerado ilegal. El autor considera que es esencial determinar hasta qué punto la legalidad, o no, de la huelga en contra de políticas públicas se debe al grado en que las demandas vayan más allá de la esfera profesional.

Según Vidal (2004), dependiendo del grado de contenido político que tengan los movimientos de huelga se pueden clasificar de la siguiente manera:

1. “Insurreccional: es aquel movimiento de huelga que cuestiona y tiene como objetivo el poder como un todo. Frente a este movimiento no hace falta una calificación jurídica pues, para al autor, el derecho cede el paso a la correlación de fuerzas como consecuencia de la nueva situación”<sup>100</sup>.
2. Pura: tiene motivaciones que superan el ámbito laboral, o que son ajenos a los intereses económicos y sociales de los trabajadores.
3. Mixta, o de imposición económica política: es aquel movimiento que tiene objetivos laborales por lo que se dirigen en contra del Estado para adopte una serie de disposiciones para mejorar las condiciones socio económicas de los trabajadores.

---

<sup>100</sup>Michael Vidal Salazar, “Los límites internos del derecho de huelga y la visión del ordenamiento laboral peruano”, Foro Jurídico, *Revista de Derecho editada por estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú* N° 3, (2004): 56.



Vidal (2004) cuestiona que la huelga insurreccional pueda considerarse como huelga y sostiene que la doctrina se ha inclinado a no considerarla como tal. El autor agrega que el conflicto surge en cuanto a la admisión de la huelga política pura o la huelga política mixta y su calificación. La doctrina tradicional establece que ningún tipo de huelga política debería ser considerada lícita. Una posición moderna estima que el derecho de huelga abarca la huelga política mixta, ya que se considera que a través de estas se defienden los intereses profesionales de los trabajadores a través de las demandas de carácter económico y social.

Michael Vidal (2004) considera que existe una relación estrecha entre las condiciones económicas que tienen los trabajadores y las decisiones políticas que lleva a cabo el gobierno. Agrega que el interés profesional del trabajador no se limita a la relación que tiene con su patrono sino que pueden haber elementos externos que de alguna u otra forman afectan la relación laboral, por ejemplo, la política laboral economía que ejecute el Estado.

Miguel Canessa considera que “hay evidencias claras de que los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales reconocen que las huelgas políticas (huelgas en contra de políticas públicas), que no buscan subvertir los sistemas normativos, deberían formar parte del patrimonio jurídico de los trabajadores”<sup>101</sup>.

---

<sup>101</sup>Miguel Canessa Montejo,. "¿La huelga política es un derecho? (Primera Parte)", *Asesoría Laboral* No. 140. (agosto, 2002): 16.

Según Andrés Castro Segura y Luis Alejandro Rojas Lizano la huelga en contra de políticas públicas es “aquella en la que la herramienta de presión es utilizada como arma de coacción por parte de las organizaciones de trabajadores, y cuyos fines son dirigidos por intereses políticos, por lo general contra el gobierno.”<sup>102</sup> De acuerdo con Castro y Rojas la huelga política se puede confundir con la huelga revolucionaria la cual se dirige en contra el gobierno y tiene como objetivo la búsqueda de un cambio social.

Plá Rodríguez sostiene que no es posible obviar el vínculo que existe entre el aspecto político del aspecto profesional. Cuando se lleva a cabo un movimiento de huelga en contra de una ley, contra la política pública de un gobierno, o contra la gestión de alguna autoridad gubernamental, la motivación de este es que no se lleguen a ejecutar, o implementar disposiciones que se consideran que perjudican los intereses económicos y sociales de los trabajadores. El autor sostiene que cuando se trata de una huelga con carácter netamente político no sólo se debe aceptar la medida, sino que se denomina huelga patriótica. De acuerdo con Plá Rodríguez, un ejemplo de huelga patriótica podría ser la que se llevó a cabo para liberar a Francia, o la que buscaba que el Rey de Bélgica, Leopoldo III, renunciara.

Plá Rodríguez indica que en los países donde el derecho de huelga no está regulado, la licitud o no de la huelga, en contra de políticas públicas, no debería plantearse como

---

<sup>102</sup>Andrés Castro Segura y Luis Alejandro Rojas Lizano. “Análisis del proyecto de ley de reforma procesal laboral a la luz de la legislación y la jurisprudencia procesal laboral actual” (Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Sede Occidente, 2009), 21-22.

un problema, es decir, si no existe una ley que regule la huelga el problema en torno a esta modalidad de huelga no se llega a plantear. Agrega que, la Constitución Política de Uruguay, al ser amplia e irrestricta en cuando el reconocimiento del derecho de huelga se debe aplicar el principio que donde la norma no hace distinción tampoco lo puede hacer el intérprete. El autor concluye asegurando la dificultad que existe en cuanto a la separación del aspecto profesional del político dado que son bivalentes.

Para Plá Rodríguez, cuando las huelgas son puramente políticas, el autor las denomina como huelgas patrióticas.

Alejandro Castello sostiene que los sindicatos son libres de implementar todas aquellas medidas, dentro del marco de la legalidad, que consideren necesarias para defender sus intereses por lo que el autor considera legal que estos pueden ejercer el derecho de huelga por motivaciones políticas, siempre y cuando el único fin de estos movimientos sea darle apoyo a un partido político.

De acuerdo con Bernd Wass en algunas legislaciones existe un área gris en relación con este tipo de huelga entre lo que establece el ordenamiento jurídico y la realidad. Según Wass, en Ecuador no están permitidas por la ley, pero se han llevado a cabo varias veces. En Irlanda, la inmunidad legal no cubre a quienes ejerzan este tipo de huelgas. En Argentina son ilícitas y en Colombia la Corte Constitucional considera que esta modalidad de huelga es antidemocrática y no tienen cabida dentro del ordenamiento jurídico colombiano, ya que no tiene como fin la defensa y promoción de

los intereses económicos y profesionales de los trabajadores, sino que sus objetivos van dirigidos totalmente en otra dirección. En Alemania y Japón, aquellas huelgas que abordan temas que no pueden ser negociados mediante la negociación colectiva no son consideradas legales.

Rosario Figueroa Álvarez y Matías Salinas Salgado manifiestan que “la huelga política es aquella que se ejerce para afectos de la obtención de fines políticos, o económicos”<sup>103</sup>. Este tipo de huelgas se consideran legítimas siempre y cuando los objetivos políticos que se están persiguiendo se relacionen con los beneficios socioeconómicos, o culturales de los trabajadores.

Según el diputado Carlos Ricardo Benavides del Partido Liberación Nacional, la doctrina hace una distinción en cuanto la huelga política y la huelga en contra de políticas públicas. La primera es aquella que se ejecuta por motivos ideológicos y se encuentra prohibida en la mayoría de los países con respaldo de la OIT. Por otro lado, una huelga que se lleva a cabo en contra de políticas públicas es aquella que se ejecuta contra actos del gobierno que de alguna forma afecten los intereses económicos y sociales de los trabajadores. Según el diputado esta modalidad de huelga se encontraba prohibida por nuestro ordenamiento jurídico; sin embargo, en el año 2018 algunos jueces determinaron que aunque no se encuentra regulada en el

---

<sup>103</sup>Rosario Figueroa Álvarez y Matías Salinas Salgado. “El derecho a huelga: análisis crítico de la legislación vigente a la luz de los tratados internacionales ratificados por el Estado de Chile, proyectos de ley modificatorios”. (Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 2016), 69.

ordenamiento jurídico constituye una forma atípica de la huelga la cual se puede realizar por tiempo definido y sin cumplir ningún requisito previo.

De acuerdo con Benavides este tipo de huelgas plantea una serie de problemas difíciles de solucionar. Primero, la parte patronal no tiene forma de satisfacer las demandas planteadas por los trabajadores, ya que las demandas del movimiento no dependen de ella, sino de las decisiones que realice algún poder del Estado, ya sea el Poder Ejecutivo, o el Poder Legislativo. Mientras dure la huelga la parte patronal deberá seguir pagando los salarios y si la decisión legislativa, o gubernamental no se revierte, el patrono deberá seguir cancelándose el salario a sus trabajadores sin que ellos regresen a desempeñar sus funciones.

En el sector privado, este tipo de huelgas puede ocasionar estragos ya que dependiendo el número de días que dure el movimiento puede ocasionar la desaparición de la empresa. De acuerdo con los diferentes fallos que se emitieron en el 2018 en relación con los procesos de calificación de huelga se sostuvo que este tipo de huelga debería ser ilimitada en tiempo y forma, y no tendría requisitos.

Benavides considera que no se puede cuestionar el derecho que tienen los trabajadores para manifestarse en contra de políticas públicas que sostiene que ese derecho no puede ser tal que permita que los trabajadores, tanto del sector privado como el público, abandonen sus puestos de trabajo de forma indefinida y que sigan recibiendo su salario.

Palomeque y Álvarez de la Rosa definen la huelga política como “aquella que se lleva a cabo por motivos políticos, o con cualquier otra finalidad ajena al interés profesional de los trabajadores afectados”<sup>104</sup>. Para ambos autores esta modalidad de huelga está motivada por aspecto ajenos a la relación de trabajo y no existe un vínculo con los intereses de los trabajadores.

Miguel Canessa (2014) sostiene que los intereses profesionales de los trabajadores no se limitan a la relación de trabajo, sino que existen elementos extra-laborales que afectan la relación, por ejemplo, la política laboral, o la política económica que lleve a cabo el Estado. Canessa denomina a las huelgas que se encuentra entre las huelgas laborales y las huelgas políticas, huelgas económicas – políticas. Con base en lo anterior, la huelga de carácter puramente político es aquella que se lleva a cabo en contra del Estado y cuyos objetivos se encuentra fuera de la relación laboral, pero no existe ningún vínculo con los intereses de los trabajadores que produzcan una afectación a la relación de trabajo.

Ponciano Mbomio considera que la definición de huelga política contiene a su vez tres modalidades de este tipo de huelga: las huelgas revolucionarias, o insurreccionales que se consideran huelgas generales; las huelgas políticas no insurreccionales que se ejercen en contra de los Poderes del Estado y dependiendo de su duración se denominan huelga protesta, si se extiende por poco tiempo, o huelga de lucha si tiene

---

<sup>104</sup>Manuel Carlos Palomeque y Manuel Álvarez de la Rosa, *Derecho del Trabajo* 8va. Edición (Madrid, España: Editorial CEURA, 2000).

larga duración. Por último, están las huelgas de imposición económica políticas, o mixtas, las cuales van a combinar tanto aspectos laborales como aspectos políticos.

En resumen, se podría decir que existe un acuerdo en la doctrina en que las huelgas en contra de políticas públicas son aquellas que se ejecutan contra de decisiones, o actos de los Poderes del Estado, que de alguna manera afectan los intereses económicos y sociales de los trabajadores. Lo que se busca es presionar a los poderes públicos para que reoriente sus actuaciones en un sentido en que no afecte a los trabajadores. Este tipo de huelga no se lleva a cabo en contra de alguna decisión de la parte patronal, es decir, va más allá de la relación laboral. Debido a lo anterior, el patrono no tiene cómo satisfacer las demandas de los trabajadores, ya que no depende de él; además, a la parte patronal le corresponde acarrear con las consecuencias que provoca la suspensión en el desempeño de sus funciones de los trabajadores que deciden ejercitar su derecho de huelga. La huelga contra políticas públicas evidencia la dificultad que existe para separar el ámbito laboral del ámbito político y en muchas ocasiones no se tiene claro cual es el límite entre ambas.

## **Sección II. Diferencias entre la huelga contra políticas públicas y la huelga laboral**

Como ya se ha mencionado, la huelga típica, o clásica, llevada a cabo por los trabajadores, es aquella que tiene carácter profesional. Con el objetivo de generar una mayor claridad esta sección pretende contrastar ambos tipos de huelga.

La huelga laboral es aquella medida de presión que ejercitan los trabajadores de una empresa, o centro de trabajo, en contra del patrono que tienen en común. El fin de este tipo de huelga es que los trabajadores, como titulares del derecho de huelga, la utilicen como medida de presión para lograr defender los intereses económicos, o sociales que consideren se están viendo afectados por directrices, o disposiciones que emanen del patrono. La huelga de carácter contractual se caracteriza en que los trabajadores que la ejecuta están ligados por medio de una relación laboral al patrono, que es justamente a quien se pretende presionar.

Para que se configure esta categoría específica de huelga, es requisito que el conflicto que da origen a la huelga surja, o sea con ocasión de la relación laboral que une a las partes, siendo éstas sindicato, o coalición y patrono. Al poner la atención en este aspecto es que se pone en evidencia la caracterización que separa este tipo de huelga de las huelgas en contra políticas públicas explicadas en la sección anterior.



El siguiente extracto de una decisión del Comité de Libertad Sindical de la OIT claramente establece una diferenciación de motivaciones que pueden dar cabida a una huelga ejecutada correctamente y amparada por la libertad sindical.

“el derecho de huelga 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.”<sup>105</sup>

Este pronunciamiento de la OIT y otros más, han conformado un conglomerado de textos que permiten determinar que los intereses profesionales y económicos no son los únicos motivos que pueden dar cabida a una huelga desde la perspectiva de la doctrina.

La dualidad entre conceptos de huelga como estrictamente laboral y huelga en un sentido más amplio, deviene de posiciones variadas de la doctrina. En reconocimiento de esta dualidad conceptual se encuentra el pensar de May Cantillano (2012), quien sostiene que al realizar el análisis de los distintos tipos de huelga se permite apreciar que la huelga como acontecimiento no presenta un fin estrictamente profesional. En la misma línea, el autor indica que “se puede describir la huelga laboral como aquella que

---

<sup>105</sup>“Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical”, Organización Internacional del Trabajo. consultado 19 de Agosto de 2019. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002\\_HIER\\_ELEMENT\\_ID,P70002\\_HIER\\_LEVEL:3945422,2](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945422,2)

persigue un fin profesional y como una de las tantas modalidades que puede presentar el hecho social de huelga.”<sup>106</sup>

Ejemplo de las posiciones que sostiene la huelga como hecho estrictamente de carácter profesional resulta la posición que exponen Zamora y Cabanellas:

“Abstención colectiva y concertada del trabajo por los trabajadores, sea por un grupo de ellos, por una asociación gremial, por la mayoría de quienes trabajan en una o varias empresas o grupos de empresas, con abandono de los lugares de trabajo, a fin de preservar, modificar o crear nuevas condiciones laborales.”<sup>107</sup>

Esta definición representa la clásica presentación que hace un sector de la doctrina al sostener que la huelga como un medio de presión se ejercita únicamente con fines eminentemente profesionales o laborales.

De acuerdo con May parte de la doctrina sostiene que lo que diferencia la huelga política de la huelga laboral es que en la primera las personas que están ejerciendo ese derecho tiene objetivos puramente políticos. Sin embargo, se dificulta mantener la posición anterior debido a que hoy no está claro el límite entre lo político y lo económico.

---

<sup>106</sup> Hubert May Cantillano, *Estudios de Derecho Laboral Constitucional* (San José: Editorial Juricentro, 2012), 58.

<sup>107</sup> *Ibíd*, 54.

Miguel Canessa sostiene que la huelga política se distingue de la laboral, pues esta última se limita a la defensa de los intereses profesionales dentro de la relación de trabajo.

Carlos Carro indica la huelga política tiene efectos laborales ya que se trata de una suspensión concertada de labores llevada a cabo por un grupo de trabajadores. Además, aunque los objetivos de este tipo de movimientos no tengan carácter profesional sí hay una afectación a las empresas y afecta la producción. Con base en lo anterior, Carro considera que este tipo de huelgas deben ser consideradas ilegales.

### **Sección III. Diferencia entre la huelga contra políticas públicas y la huelga política.**

En la primera sección de este capítulo se indicó que no existe un acuerdo en la doctrina en cuanto a la definición de la huelga contra políticas públicas. Sin embargo, sí existe la distinción entre la huelga con carácter puramente político, y aquella que es económica y política, o contra políticas públicas.

“Con el objetivo de ser más preciso, Van der Laat, y ante la dificultad de conocer los confines de lo político”<sup>108</sup> hace la distinción entre huelga política en sentido estricto que se refiere a “aquella que tiene un fin claramente político por estar vinculada con la

---

<sup>108</sup>Bernardo Van der Laat Echeverría, *La huelga y el paro en Costa Rica* (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 1979), 99. .

organización institucional de la cosa pública, o con las decisiones de política general del país”<sup>109</sup> como por ejemplo, las relaciones internacionales y la huelga política económica, es decir, “aquel medio de presión que tiene como fin la actualización del Estado en el campo económico profesional, sin ningún matiz político”<sup>110</sup>.

Según Van der Laet (1979) esta modalidad de huelga no puede considerarse legítima ya que es un tipo de huelga que va dirigida en contra del Estado y que tiene como objetivo presionarlo aunque el que sufra las consecuencias sea el patrono. Sin embargo, el autor aclara que debido a que las decisiones gubernamentales cada vez influyen más en el mundo del trabajo por lo que se vuelve necesario que se reconozca la posibilidad de recurrir al ejercicio de la huelga económica – política.

Un problema que encuentra al autor en cuanto al ejercicio de la huelga política es cuando el titular de la misma es un sindicato tomando en cuenta las limitaciones que la ley suele prever para la realización de actividades que caben dentro del ámbito político.

Van der Laet (1979) sostiene que con base en el destinatario de la acción se puede distinguir entre huelga política y huelga económica. La huelga política es la que busca presionar a los poderes públicos mientras que la huelga económica es aquella en la

---

<sup>109</sup>Bernardo Van der Laet Echeverría, *La huelga y el paro en Costa Rica* (San José, Costa Rica: Editorial Juricentro, 1979), 99.

<sup>110</sup>Ibíd, 100.

cual las demandas perseguidas son aquellas que se encuentran dentro del ámbito de la parte patronal.

Como menciona el autor, hoy no es fácil establecer el límite que separa lo económico de lo político. Además, actualmente la política cada vez más aborda temas que de alguna forma afecta a la clase trabajadora por lo que estos no pueden ser indiferentes.

De la Villa, García Becesas y García Perrote manifiestan que hay dos tipos de huelgas políticas: aquellas que son puramente políticas y otras que tienen carácter profesional, pero con proyección política. Las huelgas de carácter puramente políticas se inician y mantienen por la búsqueda de objetivos fuera de la relación laboral y están relacionados con los trabajadores en su carácter de ciudadanos. La otra modalidad de huelga que se puede encontrar dentro de la huelga política tiene como fin el reclamo al Estado frente a la adopción, o futura adopción de medidas que perjudican las relaciones de trabajo, o al trabajador.

Salta a la vista que la diferenciación entre estos tipos de huelga es compleja en virtud de que lo difícil que resulta definir si los objetivos de una huelga son realmente económicos y sociales, o si son meramente políticos. La tarea de diferir ambos aspectos mencionados no es fácil por ser uno el causante, o decisor del otro. Es decir, las actuaciones políticas tienen la potestad de emitir las decisiones que al cabo van a repercutir en la ciudadanía como política pública. De acuerdo con Bernard Gernigon, Alberto Odero, Horacio Guido:

“La Comisión concluyó que cuando entre las reivindicaciones que se persigue obtener a través de la huelga figuran algunas de carácter laboral o sindical y otras de carácter político, la actitud del Comité ha sido reconocer la legitimidad de la huelga cuando la expresión de reivindicaciones laborales o sindicales no aparecía como un simple pretexto que, en realidad, encubría objetivos puramente políticos desconectados de la promoción y defensa de los intereses de los trabajadores.”<sup>111</sup>

En igual sentido se encuentran múltiples decisiones del Comité de Libertad Sindical, de las cuales destaca la siguiente: “Si bien las huelgas de naturaleza puramente política no están cubiertas por los principios de la libertad sindical, los sindicatos deberían poder organizar huelgas de protesta, en particular para ejercer una crítica contra la política económica y social del gobierno”<sup>112</sup>.

En estos últimos dos tipos de huelga, la política y la que se ejercita contra políticas públicas, “se encuentra un aspecto en común que radica en el hecho de que las reivindicaciones que se persiguen están fuera de la esfera de decisión del patrono y por ello se dirigen no contra éste, sino contra el Estado”<sup>113</sup>.

En conclusión, efectivamente existe una tipificación de huelga laboral, determinada así en función del motivo que le subyace. Determinados los conceptos de huelga laboral,

---

<sup>111</sup>Bernard Gernigon, Alberto Odero, Horacio Guido. “Principios de la OIT sobre el derecho de huelga”. *Revista Internacional del Derecho del Trabajo*. vol. 117. (2000), 15, consultado el 5 de setiembre 2019 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_087989.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087989.pdf)

<sup>112</sup>“Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical”, Organización Internacional del Trabajo. consultado 5 de setiembre de 2019. [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002\\_HIER\\_ELEMENT\\_ID,P70002\\_HIER\\_LEVEL:3945422,2](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945422,2)

<sup>113</sup>Bernardo Van Der Laet. *La Huelga y el Paro en Costa Rica*. (San José: Editorial Juricentro, 1979) pág.99

huelga contra políticas públicas y huelga política “se permite colegir que a la hora de verificar los requisitos para que se configure cada tipo de huelga, salta a la vista que éstas se mezclan y juntan”<sup>114</sup> creando así movimientos que en determinado momento son meramente laborales pero pueden convertirse en huelgas contra políticas públicas o que en apariencia son huelgas contra políticas públicas pero acaban por ser meramente políticas.

## **TÍTULO III. HUELGAS CONTRA POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL DERECHO LABORAL COLECTIVO COSTARRICENSE**

### **CAPÍTULO I. Posición de la Procuraduría General de la República y el Comité de Libertad Sindical de la OIT en relación con las huelgas en contra de políticas públicas**

#### **Sección I. Procuraduría General de la República**

Es importante aclarar que hasta el momento, la Procuraduría General de la República no ha emitido ningún dictamen u opinión jurídica en relación con la posibilidad de llevar

---

<sup>114</sup>Hubert May Cantillano, Estudios de Derecho Laboral Constitucional (San José: Editorial Juricentro, 2012), 141.

a cabo o no huelgas en contra de políticas públicas en Costa Rica. Sin embargo, frente al movimiento de huelga que se ejecutó en el año 2018 en contra del proyecto de ley 20.580 le correspondió, como representante del Estado, interponer la solicitud de la declaratoria de ilegalidad de la huelga de algunas de las instituciones estatales que participaron en dicho movimiento.

A partir de estos escritos de solicitud de la declaratoria de ilegalidad de la huelga y, cuando los hubiera, los escritos de interposición del recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia que calificaba la huelga se pudo extraer con claridad cuál es la posición de este órgano en relación con este tipo de huelgas.

En el escrito de solicitud de declaratoria de ilegalidad de la huelga llevada a cabo por los sindicatos del Ministerio de Educación Pública<sup>115</sup> la Procuraduría General de la República considera que las huelgas en contra de políticas públicas no tienen carácter laboral ni conexión con la relación laboral de los trabajadores que la ejecutaron por lo que consecuentemente no se cumple con el requisito que se establece en el artículo 371 del Código de Trabajo que contempla que la huelga debe versar sobre la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup>Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza, Asociación Nacional de Educadores y Educadoras y el Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense.

<sup>116</sup>Este criterio fue reiterado en los escritos de solicitud de declaratoria de ilegalidad de la huelga llevada a cabo por las organizaciones sindicales del Poder Judicial <sup>116</sup>, la seccional en el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y parte de los trabajadores del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia representados por la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados.



El representante del Estado indica que con base en el ordenamiento jurídico vigente no se puede contemplar dentro del derecho de huelga aquellos movimientos que perturban el normal funcionamiento de la producción de bienes y servicios públicos y que buscan ejercer presión sobre el Estado, o alguno de sus órganos para lograr que estos adopten una serie de políticas que vayan acorde a los intereses de los trabajadores.

En el escrito del recurso de apelación que interpuso la Procuraduría General de la República en contra de la sentencia de primera instancia N° 2147-18 del Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial que declaraba legal la huelga llevada a cabo por las organizaciones sindicales del Poder Judicial este órgano consideró que este tipo de huelgas es ilegal debido a que:

“las reivindicaciones, los objetivos y finalidades políticas perseguidas, rebasan los propios de la acción sindical, y por tanto, no son acordes con el ordenamiento jurídico, pues no están dirigidas contra los empleadores en concreto, sino contra el Gobierno estatal como poder público; máxime cuando por los medios empleados es clara la pretensión de alterar el orden constitucional y coaccionar la libre decisión de instituciones democráticas del Estado, poniendo en juego la autoridad del Estado”<sup>117</sup>.

En un escrito adicional presentado por la Procuraduría en el proceso de calificación de huelga ejecutada por los sindicatos del Ministerio de Educación Pública este órgano manifiesta que el derecho de huelga, reconocido en el artículo 61 de la Constitución

---

<sup>117</sup>Procuraduría General de la República. Recurso de apelación en contra de la Sentencia N° 2147-18. Expediente 18-001908-0166-LA.

Política, es un derecho fundamental y autónomo por lo que le corresponde al legislador ordinario determinar en cuales condiciones va a ser ejercido este derecho. Según el representante del Estado, el legislador es competente para imponerle restricciones a este derecho siempre y cuando no rebasen los límites impuestos por la propia Constitución Política y los límites que se derivan de la conexión de este derecho con otros derechos constitucionales, u otros bienes protegidos constitucionalmente. La Procuraduría manifiesta que ningún derecho puede considerarse ilimitado ni absoluto. Según el representante del Estado la huelga en contra de políticas públicas es un tipo de movimiento contrario a las disposiciones normativas y principios que rigen a la huelga. Con base en la normativa laboral vigente esta modalidad de huelga no está reconocida, y por lo tanto debe considerarse ilegal<sup>118</sup>.

En el recurso de apelación en contra de la sentencia N° 1886-18 del Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José que declaraba legal la huelga llevada a cabo por una parte de los trabajadores del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia representados por la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, la Procuraduría sostuvo que “el reconocimiento que hace el ordenamiento jurídico de la huelga en el artículo 371 del Código de Trabajo no implica que se admitan todas las formas y modalidades de huelga ni tampoco que se consideren lícitos todos los fines que pueden perseguir las organizaciones de

---

<sup>118</sup>Esta idea fue reiterada por la Procuraduría en los escritos de solicitud de declaratoria de ilegalidad de la huelga llevada a cabo por las organizaciones sindicales del Poder Judicial, la seccional en el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y parte de los trabajadores del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia representados por la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados.

trabajadores”<sup>119</sup>. Además, esta modalidad de huelga no se considera que esté permitida en el ordenamiento jurídico ya que no es compatible con algunos requisitos que la legislación laboral establece para que una huelga pueda ser considerada legal<sup>120</sup>.

Cuando se está frente a una huelga en contra de políticas públicas el requisito que exige agotar los procedimientos de conciliación previa establecido en el artículo 377 del Código de Trabajo se vuelve jurídica y materialmente imposible de cumplir.

Por otro lado, la Procuraduría, en el recurso de apelación en contra de la sentencia N° 1886-18 del Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José que declaraba legal la huelga llevada a cabo por una parte de los trabajadores del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia representados por la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, sostiene que no se puede alegar la legalidad de la huelga en contra de políticas públicas con base en el artículo 428 del Código de Trabajo ya que los requisitos que se establece en esta norma para que la huelga pueda ser considerada legal se trata de una cuestión que ha sido normada a través de reglas de fondo y no de carácter procesal. El representante del Estado considera que

---

<sup>119</sup> Procuraduría General de la República. Recurso de apelación en contra de la Sentencia N° 1886-18. Expediente 18-001850-0166-LA.

<sup>120</sup> Este mismo criterio fue reiterado por este órgano en un escrito adicional presentado por la Procuraduría en el proceso de calificación de huelga ejecutada por los sindicatos del Ministerio de Educación Pública y en el escrito de recurso de apelación en contra de la sentencia N° 2147-18 que declaraba legal la huelga llevada a cabo por los sindicatos del Poder Judicial.

“con base en la normativa laboral vigente la huelga contra políticas públicas no es reconocida y por lo tanto, debe considerarse ilegal”<sup>121</sup>.

En otro escrito adicional presentado por la Procuraduría en el proceso de calificación de huelga ejecutada por los sindicatos del Ministerio de Educación Pública en el que presenta razones adicionales en relación con la ilegalidad de la huelga en contra de políticas públicas esta alega que para determinar la ilegal de la este tipo de huelga es importante remitirse a la discusión que hubo durante la discusión de la Reforma Procesal Laboral en donde se decidió excluir el tema que ocupa la presente investigación debido a que no hubo consenso entre las partes.

Cuando se estaba discutiendo el proyecto de ley en la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, el diputado José María Villalta Florez-Estrada del Partido Frente Amplio presentó una moción con el objetivo de introducir este tipo de huelga en la legislación laboral; sin embargo, esta propuesta fue rechazada en términos absolutos. En el Acta N° 49 del 14 de diciembre del 2010 de la Comisión de Asuntos Jurídicos el diputado Villalta propuso la moción N° 2-127 (4-49 CJ) que establecía lo siguiente:

“Para que se adiciones un inciso c) al artículo 371 reformado por el artículo 1 del proyecto de ley en discusión y en adelante se lea de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 371.-(...)

---

<sup>121</sup> Procuraduría General de la República. Recurso de apelación en contra de la Sentencia N° 1886-18. Expediente 18-001850-0166-LA.

(...)

(...)

c) Para la defensa contra las políticas públicas que en materia de empleo, salarios, pensiones, económicos y sociales afecten la situación de los/as trabajadores/as”.

La Procuraduría menciona que durante la discusión de dicha moción, el diputado Villalta hizo alusión a una huelga de educadores en la cual se estaba protestando en contra de un proyecto que buscaba reformar el régimen de pensiones de ese sector. No obstante, en dicha ocasión el diputado manifestó que dicho movimiento no podía ser considerado lícito pues dicha modalidad de huelga no estaba contemplada en la legislación laboral vigente en ese momento. El diputado expresó lo siguiente:

“Esa huelga no podía ser declarada legal, porque era una huelga que no era directamente contra el empleador, contra el Ministerio de Educación por alguna decisión patronal, sino por una política del Estado como patrón, pero a través de una ley tramitada en la Asamblea Legislativa”<sup>122</sup>.

Luego de haberse discutido la moción propuesta por el diputado Villalta, la Comisión de Asuntos Jurídicos la rechaza contundentemente quedando la votación seis votos en contra y sólo el voto del proponente a favor.

Durante la discusión de la reforma en la Comisión de Asuntos Jurídicos se le preguntó a don Orlando Aguirre, Magistrado de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia y corredactor del Proyecto de ley de Reforma Procesal Laboral, si se podía

---

<sup>122</sup>Acta N° 49 del 14 de diciembre del 2010 de la Comisión de Asuntos Jurídicos.

interpretar que el proyecto de ley planteaba la posibilidad de que se llevaran a cabo huelgas políticas este contestó:

“No, no de ninguna manera. Todas estas herramientas, todos esos instrumentos son para la solución de conflictos económicos, sociales y conflictos jurídicos en términos generales entre empleadores y trabajadores, no está visto esto dentro de una dimensión colectiva, fuera de lo que son las relaciones laborales entre patronos y empleadores”<sup>123</sup>.

Aunado a lo todo lo que ha sido mencionado, en el escrito de recurso de apelación en contra de la sentencia N° 2147-18 que declaraba legal la huelga llevada a cabo por los sindicatos del Poder Judicial, la Procuraduría General de República considera que la posición, que sostuvieron algunos Juzgadores en relación a que por el simple hecho de que esta modalidad de huelga no se encontraba expresamente prohibida se debe interpretar que están autorizadas, es una posición forzada y que carece de sustento jurídico. Utilizar la máxima de “lo que no está prohibido, está permitido” no es concebible ya que el legislador nunca ha establecido la posibilidad de ejercer cualquier modalidad de huelga, y menos cuando se está frente a una huelga en contra de políticas públicas en la que participaron diferentes organizaciones de trabajadores y tuvo graves consecuencias para la sociedad.<sup>124</sup>

Este órgano sostiene que las recomendaciones, o criterios emitidos por el Comité de Libertad Sindical de la OIT en los que se basan algunos juzgadores para fundamentar su decisión y declarar la legalidad de la huelga no tienen, como se ha venido

---

<sup>123</sup> Acta de la sesión de trabajo N.º 01 de fecha miércoles 11 de noviembre del 2014.

<sup>124</sup> Procuraduría General de la República. Recurso de apelación en contra de la Sentencia N° 2147-18. Expediente 18-001908-0166-LA.

mencionando, carácter vinculante como se quiere alegar. El uso que se le puede dar a estas recomendaciones es limitado ya que únicamente pueden servir como una guía para interpretar la legislación interna. Las disposiciones que se establecen en el ordenamiento jurídico nacional no pueden sustituirse por recomendaciones internacionales.

Tal y como se mencionó previamente y así lo reitera la Procuraduría, el derecho de huelga no se encuentra regulado de manera expresa en ningún convenio de la OIT. No obstante, se ha interpretado que dicho derecho se deriva de la acción sindical la cual se encuentra reconocida en los Convenios N°87 y N° 98 de dicha organización. Los principios y reglas que son esbozados tanto por el Comité de Libertad Sindical como por la Comisión de Expertos deben tomarse como una guía que no tiene carácter vinculante. Las recomendaciones internacionales de trabajo “no constituyen instrumentos jurídicos autónomos obligatorios, sino una mera guía, o directrices de carácter orientador e interpretativo para una eventual acción nacional en materia de huelga y no son objeto de ratificación por los Estados Miembros.”<sup>125</sup>

Darle carácter normativo vinculante autónomo a las recomendaciones que hace el Comité de Libertad Sindical de la OIT, tratar de sustituir la legislación interna en

---

<sup>125</sup>Normas Internacionales del Trabajo para Magistrados, Juristas y Docentes en Derecho, Centro Internacional de Formación OIT, San José, Costa Rica, 3-7 de abril de 2006, 13 y ss.

materia de huelga y concluir con base en dichos criterios que la huelga en contra de políticas públicas está permitida es una posición equivocada<sup>126</sup>.

Aunado a lo anterior, en el escrito de recurso de apelación en contra de la sentencia N° 1886-18 del Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José que declaraba legal la huelga llevada a cabo por una parte de los trabajadores del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia representados por la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados el representante del Estado menciona que con base en la aplicación supletoria del artículo 22 del Código Civil no se puede admitir la existencia y legalidad de las huelgas en contra de políticas públicas ya que no están reconocidas y reguladas por el ordenamiento jurídico nacional y tampoco se encuentran cubiertas dentro de los principios de la libertad sindical con base en las recomendaciones no vinculantes de la OIT.

La Procuraduría reitera que con base en los criterios no vinculantes del Comité de Libertad Sindical de la OIT las huelgas puramente políticas no caben dentro de la huelga que tiene como fin la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup>Este pensamiento fue reiterado en el escrito de recurso de apelación en contra de la sentencia N° 1886-18 del Juzgado de Trabajo del II Circuito Judicial de San José que declaraba legal la huelga llevada a cabo por una parte de los trabajadores del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia representados por la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados.

<sup>127</sup>Este criterio fue sostenido por un escrito adicional presentado por la Procuraduría General de la República en el proceso de calificación de la huelga llevada a cabo por los sindicatos del Ministerio de Educación Pública y en el recurso de apelación en contra de la sentencia N° 2147-18 que declaraba legal la huelga llevada a cabo por los sindicatos del Poder Judicial.



La posición de la Procuraduría General de la República parece un tanto contradictoria debido a que tal y como lo menciona este órgano, la huelga como derecho fundamental sólo puede ser regulado por medio de una ley. Además, en caso de querer establecer alguna prohibición expresa en relación con este derecho únicamente se puede hacer de manera expresa. Con base en lo anterior, no se puede concluir que el hecho de que el legislador decidiera durante la discusión de la Reforma Procesal Laboral dejar sin regular este tipo de huelga implica que el ejercicio de la huelga en contra de políticas públicas es ilegal.

Se está de acuerdo con que ningún derecho puede considerarse irrestricto e ilimitado. Sin embargo, siguiendo en la misma línea, estos límites deben estar contemplados expresamente en la legislación y estos no pueden ser tales que hagan imposible el ejercicio del derecho. Por otro lado, es claro que los requisitos que contiene el Código de Trabajo en relación a la legalidad de la huelga no son compatibles con el tipo de huelga en cuestión debido a que estos fueron contemplados en relación a las huelgas de carácter contractual lo cual se evidencia cuando la Procuraduría menciona que el requisito establecido en el artículo 377 del Código de Trabajo que impone la obligación de agotar la vía de conciliación antes de acudir a un movimiento de huelga se vuelve imposible de cumplir en las huelgas en contra de políticas públicas. En caso de que los legisladores determinen regular este tipo de huelga en el ordenamiento jurídico, es esencial establecer requisitos diferentes o flexibilizar los existentes para que se adecuen a la realidad que implica las huelgas en contra de políticas públicas.

Ahora bien, debido a las implicaciones de las huelgas en contra de políticas públicas no se puede visualizar este tipo de huelga como un movimiento de carácter indefinido, o que se prolongue en el tiempo ya que se estaría transgrediendo el artículo 22 del Código Civil. Además, dicha huelga se estaría convirtiendo en un fin en si mismo y estaría perdiendo su naturaleza como medio de presión.

## **Sección II. Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional de Trabajo**

El Comité de Libertad Sindical desde su fundación en el año 1951, “ha tenido como objetivo principal examinar las quejas sobre las violaciones de la libertad sindical indistintamente si el país en cuestión ha ratificado, o no los convenios pertinentes”<sup>128</sup>.

La creación de este órgano se dio poco después de la adopción de los Convenios N°87 y N°98 en virtud de la necesidad inminente de instaurar herramientas y procesos para velar por la protección de los derechos consagrados en dichos cuerpos normativos.

En cuanto al aspecto operacional del Comité, este decide si acepta el caso en un primer momento. Una vez aceptado, se pone en contacto con el gobierno en cuestión para determinar los hechos. Con dicha información procede a decidir si el gobierno

---

<sup>128</sup>Organización Internacional del Trabajo, “El Comité de Libertad Sindical”. *Organización Internacional del Trabajo*, última actualización 1 de octubre, consultado 1 de octubre, 2019, <https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--es/index.htm>

actuó de manera violatoria a los principios y normas de libertad sindical. La conclusión del caso la comunica a través del Consejo de Administración y procede a formular recomendaciones para enmendar la situación acaecida.

Adicional a lo indicado en la sección segunda de capítulo tercero de la presente investigación, el Comité se ha pronunciado en relación con el tema de las huelgas contra políticas públicas. En la sexta edición de la Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical se pueden observar varios criterios en relación con el ejercicio de este tipo de huelga.

Un primer aspecto que salta a la vista al leer las decisiones atinentes al derecho de huelga, es la determinación categórica que hace el Comité al reiterar que “el derecho de huelga va aparejado indiscutiblemente con la defensa de los intereses económicos de los trabajadores.”<sup>129</sup>

En consonancia con la definición citada en la sección primera del capítulo dos, título dos sobre políticas públicas, un aspecto que puede afectar los intereses económicos y sociales de los trabajadores son las medidas que adopte el gobierno cuyos efectos colaterales se manifiesten en afectaciones económicas y sociales. Por ende, los trabajadores y sus organizaciones podrán legítimamente ejercer el derecho de huelga en defensa de sus intereses afectados por dicha medida.

---

<sup>129</sup>Organización Internacional del Trabajo “La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical” Sexta Ed. (Ginebra: OIT, 2018) puntos 751 y 752, consultado 14 de octubre, 2019 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_635185.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_635185.pdf)

Por otro lado, el Comité ha estimado que “los intereses profesionales de los trabajadores pueden ser defendidos y promovidos por medio del derecho de huelga”<sup>130</sup>. Es decir, los intereses atinentes al ámbito laboral son un área que también está amparada por el derecho de huelga, de la mano con los intereses económicos y sociales.

En el mismo sentido, se considera que forma parte del derecho de huelga la posibilidad que tienen las organizaciones encargadas de defender los intereses socioeconómicos y profesionales de los trabajadores de recurrir a dicha manifestación huelguística para “buscar soluciones a problemas que devengan de las grandes cuestiones de política, economía y sociedad que tengan consecuencias para sus miembros; con especial énfasis en materia de empleo, protección social y nivel de vida.”<sup>131</sup>

En la decisión citada supra, se permite deducir que, si los trabajadores y/o sus organizaciones ven afectados sus intereses no estrictamente laborales, o profesionales, pueden realizar huelgas para defenderlos. Ello significa que la huelga, en este tipo de aplicación, está siendo motivada por decisiones, o actuaciones, que no están siendo ejecutadas por el patrono. Siendo esto así, la huelga ejecutada por el

---

<sup>130</sup>Organización Internacional del Trabajo “La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical” Sexta Ed. (Ginebra: OIT, 2018), punto 753, consultado 14 de octubre, 2019 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_635185.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_635185.pdf)

<sup>131</sup>Organización Internacional del Trabajo “La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical” Sexta Ed. (Ginebra: OIT, 2018), punto 759, pág.146 , consultado 14 de octubre, 2019 [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_635185.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_635185.pdf)

desacuerdo (sentido negativo) contra alguna política pública, o la promoción (sentido positivo) de determinada política pública constituye un ejercicio legítimo del derecho de huelga de conformidad con los principios de la libertad sindical citados por la OIT. Un movimiento huelguístico de este tipo puede ser definido como una huelga contra políticas públicas de conformidad con las definiciones doctrinales que fueron estudiadas en la sección primera del capítulo tres del título segundo.

Cabe resaltar que la mención expresa que hace el Comité al indicar que este derecho es legítimo en especial en materia de empleo, protección social y nivel de vida pone de manifiesto el espíritu del órgano al dictar una decisión en este sentido. Se puede interpretar que la pretensión detrás de una decisión como la citada es facultar a los trabajadores de un mecanismo que les permita expresar, ya sea su desacuerdo o promoción, sobre aspectos públicos y gubernamentales que puedan afectarles.

En nuestro criterio, este es el fin de permitir el derecho de huelga en contra de políticas públicas, el empoderar a los trabajadores por medio de un mecanismo de presión cuyo destinatario sea el ente Estatal que tenga poder de decisión sobre el aspecto que motiva la huelga. Partiendo de ello, compartimos el criterio del Comité porque sostenemos que es un hecho que los intereses socioeconómicos de los trabajadores pueden verse afectados por la aplicación de políticas públicas, especialmente, en materias como seguridad social y condiciones de vida, los cuales son aspectos altamente sensibles frente a modificación alguna, por lo tanto, consideramos legítimo que los trabajadores sean respaldados por el derecho de huelga para expresar su

postura respecto de las políticas que el Estado pretenda implementar, o políticas que los trabajadores puedan considerar necesarias.

La posibilidad que tienen los trabajadores de poder acudir a la huelga para manifestar su descontento en relación con las políticas gubernamentales le otorga dichas manifestaciones un mayor peso y relevancia, lo cual ocasiona presión sobre los sectores que tienen poder de decisión.

A pesar de ser evidente el significado que tiene para los trabajadores el poder acudir a la huelga en este escenario, también salta a la vista que este tipo de huelga no califica como un medio de presión del trabajador frente al patrono, sino que se encuadra como un movimiento de protesta para que las entidades que tienen el poder de decisión se vean presionadas o coaccionadas y adopten una actuación en determinado sentido. La presión deviene de las consecuencias que pueden tener para la parte patronal la suspensión de labores, ya que puede ver su productividad afectada negativamente. En relación con las huelgas en contra de políticas públicas, la sociedad también se ve afectada por la no prestación de ciertos servicios durante el desarrollo de la huelga y las instituciones gubernamentales sufren el descontento generalizado producido por lo mencionado anteriormente.

En igual sentido se pronuncia el Comité al indicar que no es una limitación legítima circunscribir el derecho de huelga a los conflictos de trabajo, ya que los trabajadores deberían tener la posibilidad de ejercitar este derecho en un ámbito más amplio. Se

determina que el contenido del derecho de huelga debería abarcar también el “descontento de los trabajadores sobre cuestiones económicas y sociales que guarden relación con sus intereses.”<sup>132</sup>

Esta decisión supone una restricción a los límites y limitaciones que cada país puede imponer sobre el derecho de huelga en virtud de que determina expresamente la amplitud que este derecho debería tener para cumplir efectivamente con los principios y normas de la OIT. Por medio de este criterio, el Comité aclara un área del derecho de huelga que debe ser respetado por la legislación de cada país, es decir, permitir que la motivación de una huelga no pueda constituir un aspecto que determine la legalidad del movimiento y las consecuencias que este pueda tener posteriormente para sus participantes. Esta afirmación categórica ha sido expresada por el Comité en el tanto la “declaratoria de ilegalidad de una huelga nacional en protesta por las consecuencias sociales y laborales de la política económica del gobierno constituye una grave violación a la libertad sindical”<sup>133</sup>.

Resulta interesante acotar que el mismo derecho de huelga con los matices que en esta sección se explican, asiste también a los empleadores. Ha sido manifestado

---

<sup>132</sup>Organización Internacional del Trabajo “La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical” Sexta Ed. (Ginebra: OIT, 2018) punto 766, pág.148, consultado 14 de octubre, 2019  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_635185.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_635185.pdf)

<sup>133</sup>Organización Internacional del Trabajo “La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical” Sexta Ed. (Ginebra: OIT, 2018) punto 780, pág. 150, consultado 16 de octubre, 2019  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_635185.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_635185.pdf)

expresamente que “la parte patronal también tiene la posibilidad de recurrir a las huelgas con respecto a la política económica y social de los gobiernos”<sup>134</sup>.

En relación con la huelga puramente política, si bien el Comité no ha brindado una definición expresa, indica que este tipo de huelga no está amparado bajo los principios de libertad sindical contenidos en el los Convenios N°87 y N°98. Dispone la misma consecuencia para las huelgas decididas sistemáticamente mucho tiempo antes de que las negociaciones se lleven a cabo.

El concepto de huelga puramente política plantea un asunto de gran importancia, ya que, según la clasificación que se haga del movimiento de huelga, esta podrá ser amparada por el derecho de huelga o no. Al no estar unificada la definición de cada tipo de huelga, queda a criterio del intérprete a la hora de hacer la declaratoria de legalidad o ilegalidad de la huelga, encasillar el movimiento como una huelga política o contra políticas públicas. Como se verá más adelante, durante la discusión del proyecto de ley N° 21.049, que entre sus varios objetivos está regular la huelga en contra de políticas públicas, se planteó la necesidad de tener claro la definición de cada tipo de huelga y la necesidad de conceptualizar en la propia ley que se debería entender por huelga política.

---

<sup>134</sup>Organización Internacional del Trabajo “La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical” Sexta Ed. (Ginebra: OIT, 2018) punto 764, pág.147, consultado 16 de octubre, 2019  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_635185.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_635185.pdf)



En otras palabras, al darse un movimiento de huelga, el intérprete encargado de determinar su legalidad deberá determinar si este es acorde con los principios y normas que regulan el instituto de la huelga. Si el ordenamiento no le proporciona los insumos necesarios al interprete para tomar su decisión, este se verá obligado a acudir a interpretaciones personales de los instrumentos con los que cuente para ello. A esto se le suma que, al ser una actuación individualizada, no hay certeza de si determinado principio, o norma, será interpretado en un sentido específico; al contrario, el componente subjetivo toma protagonismo y la decisión que haga el juzgador será altamente valorativa por la ponderación de normas y principios que haga, o bien los instrumentos a los que decida acudir o no.

En resumen, el panorama actual de algunos Estados al no regular expresamente las diferentes modalidades de huelga, crea inseguridad jurídica para los trabajadores que ejercen este derecho. Así también desincentiva la participación en las huelgas, llegando incluso a tener los efectos propios de una práctica desleal en contra de la libertad sindical.

La OIT tampoco aborda de manera profunda los conceptos de huelga política y huelga contra políticas públicas, por lo que sigue sin tenerse claro qué se debe entender por cada uno de esos términos lo cual crea atmósfera de inseguridad jurídica para quienes aspiren a participar de una huelga de cualquiera de ambos tipos. Esto por el riesgo que significa participar en una huelga que pretende ser contra políticas públicas y luego suceda que el movimiento sea catalogado como una huelga política, dejando así

desamparados a sus participantes frente a las consecuencias que este tipo de huelga representa.

En síntesis, del análisis realizado a las decisiones del Comité en lo que respecta a la regulación de las huelgas contra políticas públicas, se puede concluir que los trabajadores están legitimados para manifestarse en contra de las políticas públicas del gobierno cuando estas afectan sus intereses económicos y sociales. Sin embargo, una falencia que se notó en las diferentes decisiones que ha tomado el Comité de Libertad Sindical es el vacío que existe en relación con la falta de definición de la huelga puramente política y la huelga en contra de políticas públicas. La situación anterior genera que una huelga sea encasillada en una u otra categoría, varían abismalmente.

En el capítulo cuarto del presente título se analizarán ordenamientos jurídicos de varios países, con el fin de determinar la regulación que cada país disponga sobre esta temática. Asimismo, se podrá determinar la trascendencia de la existencia de una regulación expresa de cada tipo de huelga según el marco normativo que mantenga cada país acerca de las huelgas en general.

Esto, aunado a la realidad costarricense, cuyo ordenamiento jurídico tampoco aclara el panorama sobre qué debe entenderse por cada tipo de huelga, acaba por crear un escenario de inseguridad jurídica que debe ser corregido en aras de proteger y promover la libertad sindical y su correcto ejercicio.

## **CAPÍTULO II. ESTUDIO DE LA JURISPRUDENCIA DE LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES DE TRABAJO**

Como ya se ha mencionado previamente en este trabajo, la huelga en contra del proyecto de ley 20.580 convocó a trabajadores de varias instituciones estatales. Debido a lo anterior y tomando en cuenta las solicitudes de declaración de ilegalidad del movimiento de huelga interpuestas por los jefes de estas instituciones y por la Procuraduría General de República, tanto los Juzgados como los Tribunales de Trabajo dieron importantes criterios en relación con las huelgas en contra de políticas públicas. A continuación, se va a hacer un abordaje de los puntos de vista emitidos tanto por los Juzgados como los Tribunales de Apelación de Trabajo en relación con el tema que se ha venido desarrollando.

Con el objetivo de hacer un análisis más claro, se ha dividido el estudio de la jurisprudencia en los puntos más importantes que fueron abordados por los juzgados y tribunales. Estos cuatro puntos son: el carácter atípico de este tipo de huelgas y la posibilidad que tienen los trabajadores de ejecutarlas, cuales requisitos que deben cumplir los trabajadores para que el movimiento de huelga sea considerado legal, es decir, si se deben de cumplir con los requisitos que establece la legislación laboral vigente, o si deben cumplir con unos diferentes. El tercer aspecto va a versar sobre los límites del derecho de huelga en relación con este tipo de huelgas y el cuarto va a hacer referencia a la naturaleza de este tipo de huelga.

## **Carácter atípico de la huelga en contra de políticas públicas y la posibilidad que tienen los trabajadores de llevar a cabo este tipo de huelgas**

Lo primero que los diferentes Juzgados y Tribunales de Trabajo dejaron claro es que las huelgas en contra de políticas públicas se trata de un tipo de huelga de carácter atípico, es decir, que no se encuentra regulado de manera expresa en el ordenamiento jurídico nacional. Ahora bien, a pesar de ser un tipo de huelga que no está contemplado en nuestra legislación, los tribunales indicaron que los trabajadores se encuentran legitimados para poder ejecutar este tipo de huelga. Lo anterior se ve plasmado, por ejemplo, en la sentencia N° 1549-2018, de las once horas y cincuenta y tres minutos del veinticinco de setiembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial que declaró ilegal la huelga llevada a cabo por una parte de los trabajadores de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, representados por la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados en la cual el juzgador indicó que si bien quedó demostrado que es posible realizar huelgas en contra de políticas públicas cuando se trate de intereses económicos y sociales de los trabajadores, este tipo de huelga no está regulado expresamente en el ordenamiento jurídico.

En la sentencia N° 1093-2018, de las diez horas del dieciocho del mes de octubre del dos mil dieciocho el Tribunal Laboral de Apelaciones del I Circuito Judicial que resolvió

en segunda instancia el proceso de calificación de la huelga ejecutada por una parte de los trabajadores de la Comisión Nacional de Emergencias y que revocó la sentencia impugnada el tribunal manifestó que se está frente un tipo de huelga que se ejecuta por medio de organizaciones sindicales; no obstante los Órganos de Control de la OIT han establecido que sí es posible llevar a cabo una huelga con base en los motivos mencionados<sup>135</sup>. Debido a que se trata de un tipo de huelga que no está regulada en el ordenamiento jurídico nacional se ha tenido que llenar ese vacío con base en las normas internacionales. Según el tribunal, el Código de Trabajo no regula este tipo de huelga, pero tampoco lo prohíbe por lo que interpretando lo que contempla el artículo 3 del Convenio N° 87 de la OIT en relación con la posibilidad que tienen las organizaciones sindicales de definir su propio plan de acción, se entiende que los trabajadores están justificados para llevar a cabo las huelgas en contra de políticas públicas<sup>136</sup>. Por otro lado, el tribunal concluye que tomando en cuenta los aspectos previamente mencionados, el tipo de sistema de gobierno y los principios democráticos

---

<sup>135</sup>Este mismo punto de vista fue reiterado en las sentencias N° 442-2019 del Tribunal de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N°1144-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N°1147-2018 del Tribunal Laboral de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José, N° 1145-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N° 1148-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo del I Circuito Judicial de San José y N°1278-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José.

<sup>136</sup>Este mismo criterio fue reiterado en las sentencias N° 1181-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N° 422-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, N°1149-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N°1093-2018, del Tribunal Laboral de de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José, N° 442-2019 del Tribunal de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N°1144-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N°1147-2018 del Tribunal Laboral de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José, N° 1145-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, la sentencia N° 1148-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N° 421-2018, del Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, N°1094-2018, del Tribunal de Apelación de Trabajo I Circuito Judicial de San José, N°1607-2019 del Juzgado de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José, N° 1234-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José y la N°1278-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José.

que caracterizan a las instituciones del país la parte patronal está obligada a soportar este tipo de huelgas.

En la sentencia N° 1577-2018, de las dieciséis horas y siete minutos del veintisiete de setiembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera que declaró ilegal la huelga ejecutada por una parte de los trabajadores de Correos de Costa Rica representados por la seccional ANEP-Correos de Costa Rica la juzgadora concluyó que los trabajadores sí están legitimados para llevar a cabo un movimiento de huelga y protestar en contra de una política pública del gobierno que afecten sus intereses económicos y sociales. La juzgadora considera que la huelga que se llevó a cabo en contra del proyecto de ley “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” no es una huelga de carácter puramente político sino que se trata de una huelga en contra de una política pública que afecta los intereses económicos y sociales de los trabajadores. Además, se está frente a un conflicto colectivo de trabajo que tiene como objetivo la defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores por lo que dicho conflicto está acorde con lo que se establece en el artículo 371 del Código de Trabajo<sup>137</sup>.

La sentencia N° 2147-2018, de las quince horas y seis minutos del nueve de noviembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José que declaró legal la huelga llevada a cabo por los sindicatos del Poder Judicial:

---

<sup>137</sup>Esta idea se sostuvo también en la sentencia N° 1552-2018 del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José.

Sindicato de Profesionales y Técnicos en Contaduría, Finanzas y Afines del Poder Judicial, Asociación Nacional de Empleados Judiciales, Asociación Nacional de Investigadores en Criminalística, Sindicato de la Judicatura y el Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras del Poder Judicial el juzgador concluyó que en Costa Rica los trabajadores sí pueden realizar huelgas en contra de políticas públicas, que involucre tanto el sector público como el privado, cuando estas afecten sus intereses económicos y sociales y cuando figure como contraparte el gobierno.

En la sentencia N°449-2018, de las catorce horas del diez de diciembre del dos mil dieciocho del Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Segunda que resolvió en segunda instancia el proceso de calificación de la huelga llevada a cabo por los sindicatos del Poder Judicial el Tribunal manifestó que de acuerdo con el inciso a) del artículo 371 del Código de Trabajo los trabajadores pueden llevar a cabo huelgas en contra de políticas públicas. De acuerdo con el Tribunal este tipo de huelgas no tienen como objetivo ejercer sobre la parte patronal para obtener alguna concesión de ella, sino que estas van dirigidas al Poder Público.

En relación con la regulación, el Tribunal indicó que hubo una exclusión, pero no una limitación del derecho de huelga en este tipo de huelgas debido a la falta de acuerdos y además existe regulación internacional respecto a este tema, que es de acatamiento obligatorio para Costa Rica. Con base en la normativa actual la huelga en contra de políticas públicas no puede ser considerada ilegal.

Cuando se trata de una huelga en contra de políticas públicas debe haber un conflicto entre trabajadores y autoridades gubernamentales, o públicas, que tengan poder de decisión en relación con asuntos que afectan los intereses económicos y sociales de los trabajadores que están manifestándose. El Tribunal agregó que con base en los diferentes instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica y la Constitución Política el derecho de huelga no está limitado a ejercitarse únicamente en contra de conflictos que surjan de la relación laboral, sino que se establece en la ley que se puede ejercer dicho derecho para la promoción y defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores.<sup>138</sup>

En la sentencia N°1954-2018, de las quince horas y cuarenta y un minutos del cuatro de octubre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José que declaró la huelga legal ejecutada por el Sindicato de los trabajadores del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (SITRAA), Asociación Sindical de Trabajadores del Instituto de Acueductos y Alcantarillados (ASTRAA), Sindicato de Profesionales del Instituto de Acueductos y Alcantarillados (SIPAA), Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados y la Unión Nacional de Trabajadores la juzgadora concluyó que la huelga ejecutada por estos trabajadores sí calza dentro de lo que se denomina huelga en contra de políticas públicas con base en los criterios emitidos por el Comité de Libertad Sindical de la OIT. Agrega que los trabajadores sí están legitimados para manifestarse en contra de las políticas públicas debido a que

---

<sup>138</sup>Este punto de vista se reiteró en la sentencia N°420-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Segunda.



“el derecho de manifestación está sustentado con principios democráticos como la libre expresión.”<sup>139</sup>

En la sentencia N° 420-2018 de las quince horas treinta minutos del dos de noviembre del dos mil dieciocho del Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José que resolvió en segunda instancia la solicitud de ilegalidad en contra de la huelga ejecutada por los sindicatos del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados el Tribunal indicó que los trabajadores tienen la posibilidad de llevar a cabo huelgas en contra de políticas públicas. El tribunal añadió que si bien es cierto este tipo de huelga no está prevista en el ordenamiento jurídico tampoco está prohibida. Para el tribunal la huelga en contra de políticas públicas busca la promoción y a defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores por lo que debe considerarse legal. El tribunal indica que ni la Constitución Política ni los instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica limitan el ejercicio del derecho de huelga a los conflictos que derivan de la relación laboral, sino que establecen el derecho de huelga para que los trabajadores pueden promover y defender sus intereses económicos y sociales.

En la sentencia N° 2684-2018, de las diez horas y cincuenta y ocho minutos del veinte de diciembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda que declaró ilegal la huelga llevada a cabo por las

---

<sup>139</sup>Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°1954 – 2018; 4 de octubre del año 2018 15:41 horas”, expediente 18-001843-0166-LA – 2, considerando 7, párrafo 1°.

organizaciones sindicales del Consejo Nacional de Producción, el juzgador sostuvo que los sindicatos pueden organizarse y ejecutar huelgas en contra de políticas públicas de acuerdo con los criterios esbozados por el Comité de Libertad Sindical de la OIT en relación con este tipo de huelgas. Agrega que “los criterios de la OIT, ratificados por Costa Rica, concretamente los Convenios 87 y 98, mientras no haya interpretación por nuestros altos Tribunales sobre las huelgas de políticas públicas, son de carácter obligatorio las recomendaciones o criterios interpretativos emitidos por parte de la estructura de la OIT”.<sup>140</sup> De acuerdo con el juzgador las huelgas en contra de políticas públicas no están expresamente reguladas y por lo tanto, no están prohibidas por lo que deberían ser permitidas siempre y cuando se lleve a cabo en contra del Poder Ejecutivo, o contra alguna institución que forme parte de él como lo son los Ministerios, Instituciones Autónomas y Entes.

En la sentencia N°001-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, el Tribunal indicó:

“en nuestro ordenamiento jurídico, se pueden ejecutar huelgas contra políticas públicas, en el tanto en que las mismas, afecten los intereses económicos y sociales de la clase trabajadora, se trata de una posibilidad que no sólo se deriva de los criterios y principios emitidos por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, dado que ese tipo de movimientos de presión, encuentra sólido respaldo en los referidos instrumentos y en el ejercicio del derecho de huelga, garantizado en el numeral 61 constitucional”<sup>141</sup>.

---

<sup>140</sup>Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°2684-2018; 20 de diciembre del año 2018 10:58 horas”, expediente 18-002087-0173-LA – 8, considerando 3, párrafo 9.

<sup>141</sup>Tribunal de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°001-2018; 26 de noviembre del año 2018 15:46 horas”, expediente 18-001850-0166-LA – 2, considerando 4, párrafo 3.

En la sentencia N°1877-2018, de las dieciséis horas y tres minutos del veintiséis de setiembre del dos mil dieciocho que declaró ilegal la huelga ejecutada por el Sindicato de Trabajadores de Japdeva (SINTRAJAP) el juzgador indicó que debido a que se trata de un tipo de huelga que no está regulado en el país se debe resolver con base en el artículo 15 del Código de Trabajo. Añade que ante la omisión del Código de Trabajo en cuanto a este tipo de huelga hay que utilizar los instrumentos internacionales y la doctrina de la OIT por lo que con base en el artículo 3 del Convenio N° 87 no se puede sostener que la huelga sólo se lleva a cabo por asuntos económicos, sociales, y profesionales, sino que puede tener otras modalidades como lo es la huelga nacional.

En la sentencia N°1886-2018, de las quince horas y treinta y dos minutos del veintisiete de setiembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José que declaró legal la huelga llevada a cabo por una parte de los trabajadores del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia la juzgadora estableció que la huelga llevada a cabo por estos trabajadores se trata de una huelga contra una política pública la cual es una modalidad atípica que no está regulado en la legislación, pero que con base en criterios que han sido emitidos por el Comité de Libertad Sindical de la OIT los trabajadores están legitimados para manifestarse en contra de las políticas públicas y que dicho derecho se ejerce con base en principios democráticos como el derecho a la libre expresión.

En la sentencia N°1886-2018 del Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José la juzgadora indicó que cuando se trata de esta modalidad de huelga estas deben tener como fin la modificación de alguna forma de las condiciones laborales, económicas y sociales de los trabajadores “bajo los límites extrínsecos o ajenos al movimiento, sin perturbar la tranquilidad como objeto.”<sup>142</sup> De acuerdo con la juzgadora se puede visualizar a la huelga contra políticas públicas como un derecho fundamental en el cual los trabajadores se encuentran legitimados para protestar contra aspectos de política económica o carácter social como lo es un proyecto de ley.

La sentencia N° 1846-2018, de las trece horas y treinta y seis minutos del veinticuatro de setiembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo del II Segundo Circuito Judicial de San José que declaró ilegal la huelga llevada a cabo por una parte de los que trabajadores del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos indicó que con base en los pronunciamientos que ha realizado el Comité de Libertad Sindical de la OIT los trabajadores están legitimados para ejercitar su derecho de huelga con el objetivo de manifestarse en contra de las políticas públicas que ejecute el Gobierno y que puedan llegar a afectar, o afecten los intereses económicos y sociales de los trabajadores. La juzgadora agregó que con base en un análisis del artículo 371 del Código de Trabajo uno de los requisitos para declarar legal una huelga es que se trate de un conflicto económico y social lo cual se cumple en este caso ya que se trata de una política pública del gobierno que afecta los intereses económicos y sociales de los

---

<sup>142</sup>Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°1886 – 2018; 27 de setiembre del año 2018 15:32 horas”, expediente 18-001850-0166-LA – 2, considerando 5, párrafo 1.

trabajadores. La juzgadora indicó que si bien el artículo 371 del Código de Trabajo no menciona expresamente la huelga en contra de políticas públicas, las comprende con base en las normas internacionales, el artículo 15 del Código de Trabajo y el artículo 7 de la Constitución Política.

En la sentencia N°1606-2018, de las trece horas y treinta minutos del cuatro de octubre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José que declaró ilegal la huelga ejecutada por el Sindicato de Empleados del PANI y la seccional ANEP-PANI el juzgador sostuvo que cuando se hace referencia a la huelga en contra de políticas públicas se tiene que acudir a los instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica, en especial los Convenios N° 87 y N°98 de la OIT que abordan el tema de Libertad Sindical. A pesar de que las huelgas contra políticas públicas no están reguladas, con base en criterios emitidos por la OIT, los trabajadores están legitimados para ejecutar este tipo de huelgas.

En la sentencia N° 1887-2018, de las quince horas y cincuenta y tres minutos del veintisiete de setiembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José que declaró ilegal la huelga llevada a cabo por el Sindicato Industrial de Trabajadores Petroleros Químicos y Afines, el juzgador resolvió que las organizaciones sindicales tienen derecho a manifestarse en contra de aquellas políticas públicas del gobierno que de alguna manera perjudiquen los intereses económicos y políticos de los trabajadores. Lo anterior va acorde con la regulación vigente ya que si se analiza con detenimiento lo que se establece en el artículo 371 del

Código de Trabajo uno de los requisitos para que la huelga sea legal es que se esté ante un conflicto de trabajo que tenga como fin la promoción y defensa de los intereses económicos y políticos de los trabajadores. El juzgador consideró que el movimiento de huelga no es meramente político, sino que se trata de una huelga en contra de una política pública que afecta los intereses económicos y sociales de los trabajadores por lo cual se encuadra dentro de lo que establece el artículo 371 del Código de Trabajo. El juzgador indicó que con base en una interpretación amplia del artículo 61 de la Constitución Política y 371 del Código de Trabajo esta modalidad de huelga está permitida.

En la sentencia N° 421-2018, de las ocho horas del dos de noviembre del dos mil dieciocho el Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera que resolvió en segunda instancia la calificación de la huelga llevada a cabo por el Sindicato de Trabajadores Petroleros Químicos y Afines el tribunal concluyó que al momento de emitir la sentencia no existía ninguna prohibición para el ejercicio de la huelga en contra de políticas públicas y que es necesario una pronta regulación. El hecho de que en la Reforma Procesal Laboral no se haya discutido el tema no es un argumento suficiente que niegue la existencia de este tipo de huelgas ya que de acuerdo con los criterios de los órganos de la OIT y del Convenio N° 87 se puede derivar el derecho de huelga y este derecho alcanza las huelgas en contra de políticas públicas.

En la sentencia N°2120-2018, de las trece horas y dos minutos del diez de octubre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda que declaró ilegal la huelga llevada a cabo por el Sindicato Industrial de Trabajadores Eléctricos y de Telecomunicaciones (SITET), el Sindicato de Ingenieros del ICE y afines (SIICE) y la Asociación Sindical de Empleados Industriales de las Telecomunicaciones y la Energía (ASDEICE), la juzgadora resolvió que la huelga en contra de políticas públicas no se encuentra regulada en el Convenio N° 87 ni N° 98 de la OIT. Añade que si bien el derecho de huelga tiene rango constitucional no es absoluto por lo que se debe de ejercer de acuerdo con lo que ha indicado la Sala Constitucional: “de conformidad con la legislación nacional vigente, con el propósito de preservar, afirmar y perseguir los intereses que enuncia la propia constitución”. La juzgadora sostuvo que la huelgas contra políticas públicas es un tipo de conflicto que no está regulado en la legislación nacional por lo que no se cumple con el requisito en relación al tipo de conflicto contemplado en el artículo 371 del Código de Trabajo. Además, es importante que las organizaciones sindicales verifiquen, antes de convocar a un movimiento de huelga, que están cumpliendo con los requisitos.

En la sentencia N° 1552-2018, de las quince horas y dieciséis minutos del veinticinco de setiembre del dos mil dieciocho que declaró ilegal la huelga llevada a cabo por la seccional ANEP-Municipalidad de Santa Ana, la juzgadora sostuvo que los trabajadores están autorizados para manifestarse en contra de las políticas públicas que lleve a cabo el gobierno, que afecten sus intereses económicos y sociales.

En la sentencia N°2001-2018, de las once horas y cuatro minutos del veintiséis de setiembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José que declaró ilegal la huelga llevada a cabo por parte de los trabajadores del Banco Central de Costa Rica, representados bajo la seccional ANEP-BCCR, la juzgadora manifestó que las huelgas contra políticas públicas no están prohibidas, sin embargo, aclara que el tema ha sido abordado a nivel doctrinario y que este tipo de huelgas no se encuentra regulado expresamente en la legislación nacional. Al no estar regulado en el ordenamiento jurídico, este tipo de huelgas no cumple con el requisito esencial de que la huelga tiene que estar motivada por la defensa de los intereses económicos y sociales, o defensa de sus derecho en conflictos jurídicos.

En la sentencia N° 1181-2018, de las ocho horas treinta minutos del trece de noviembre del dos mil dieciocho del Tribunal de Apelaciones de Trabajo I Circuito Judicial de San José que resolvió en segunda instancia la huelga ejecutada por la seccional ANEP-BCCR indicó que debido a que no existe regulación nacional que norme este tipo de huelgas se debe recurrir a los principios sobre el derecho de huelga esbozados por el Comité de Libertad Sindical.

Aunado a lo anterior, el Tribunal sostuvo que en la práctica se pueden llevar a cabo varias modalidades de huelga<sup>143</sup> tal y como lo establecen las normas

---

<sup>143</sup>Este criterio también se mantuvo en las sentencias N°1093-2018 del Tribunal Laboral de de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José, N° 1148-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N°1094 – 2018, del Tribunal de Apelación de Trabajo I Circuito Judicial de San José, N° 1234-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José y la N°1278-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José.



internacionales.<sup>144</sup> Debido a que la huelga en contra de políticas públicas no se encuentra regulada en el ordenamiento jurídico, se deben utilizar los diferentes instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica para poder llenar el vacío<sup>145</sup>.

En la sentencia N°1576-2018, de las quince horas y cinco minutos del veintisiete de setiembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo del I Primer Circuito Judicial que calificó como ilegal la huelga llevada a cabo por la seccional IMAS-ANEP, el juzgador sostuvo que con base en los criterios y definiciones del Comité de Libertad Sindical de la OIT los trabajadores están legitimados para manifestarse en contra de las políticas públicas.

En la sentencia N° 2049-2018, de las catorce horas y veintiocho minutos del dos de octubre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José que declaró ilegal la huelga que ejecutó la seccional ANEP-PANARE la juzgadora sostuvo que la huelga llevada a cabo por estos trabajadores no cabe dentro de los supuestos que indica el artículo 371 del Código de Trabajo. Agrega que ante el vacío jurídico se debe hacer uso de las normas internacionales para poder llenarlo por lo que con base en los Convenios N° 87 y N°98 de la OIT y las recomendaciones y criterios del Comité de Libertad Sindical, los trabajadores y organizaciones sindicales están legitimados para llevar a cabo huelgas en contra de políticas públicas.

---

<sup>144</sup>Esta misma idea se repitió en las sentencias N° 1234-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo I Circuito Judicial de San José, N°449-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo I Circuito Judicial de San José, N° 1278-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo I Circuito Judicial de San José y la N° 1145-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José.

<sup>145</sup>Este punto de vista se reiteró en las sentencias N°1149-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José y la N° 1181-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José.

En la sentencia N°1980-2018 de las diez horas y veinticinco minutos del nueve de octubre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José que declaró ilegal la huelga ejecutada por los sindicatos del Ministerio de Educación Pública: Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), Asociación Nacional de Educadores y Educadoras (ANDE) y Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC), el juzgador indicó que los trabajadores están legitimados para llevar a cabo un movimiento de huelga en contra de políticas públicas. Frente a este tipo de huelgas, sostiene el juzgador, se deben aplicar los principios de primacía de la realidad, informalismo y celeridad.

En la sentencia N°2260-2018 de las catorce horas y cincuenta y un minutos del veintiocho de noviembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José que declaró ilegal la huelga ejecutada por los sindicatos del Ministerio de Educación Pública: Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), Asociación Nacional de Educadores y Educadoras (ANDE) y Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación Costarricense (SEC), el juzgador indicó que en el país los trabajadores están legitimados para manifestarse en contra de las políticas públicas que afecten sus intereses económicos y sociales.

En la sentencia N° 39-2019 de las diez horas del diecinueve de febrero del dos mil diecinueve del Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José que resolvió en segunda instancia el proceso de calificación de la huelga llevada a cabo por los sindicatos del Ministerio de Educación, el tribunal indicó que tanto la doctrina

como la jurisprudencia permiten la ejecución de la huelga en contra de políticas públicas con base en el concepto de huelga que se desarrolla a partir de la interpretación que se realiza del Convenio N° 87 de la OIT. El Tribunal manifestó que si bien los criterios del Comité de Libertad Sindical no tienen carácter interpretativo sirven para orientar la interpretación del derecho interno de las figuras jurídicas sobre las cuales se está discutiendo.

Ahora bien, la huelga que sucedió en el 2018 contra el proyecto de Ley 20.580 fue en contra de un proyecto de ley. No obstante parte de la jurisprudencia consideró que frente a un proyecto de ley no es posible ejecutar una huelga en contra de una política pública. En la sentencia N° 2684-2018, de las diez horas y cincuenta y ocho minutos del veinte de diciembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda el juzgador manifestó que no se puede llevar a cabo una huelga en contra de políticas públicas en contra de un proyecto de ley que se encuentre en la corriente legislativa, ya que al legislador no le está permitido negociar la forma en que debe dictaminarse la creación de una ley. No se puede declarar legal una huelga que obligue al Poder Legislativo negociar debido a que el legislador tiene prohibido condicionar y establecer acuerdos para legislar, es decir, no se puede exigir “al legislador "sentarse en la mesa a hablar con los sindicatos ya que eso escaparía de sus potestades políticas”.<sup>146</sup> Según el juzgador, “las organizaciones sindicales no tiene autorización a entablar acuerdos con los legisladores en relación a cómo estos últimos

---

<sup>146</sup> Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°2684-2018; 20 de diciembre del año 2018 10:58 horas”, expediente 18-002087-0173-LA – 8, considerando 3, párrafo 11.

deben analizar o aprobar las leyes debido a que se estaría transgrediendo el mandato otorgado por la Constitución Política de legislar<sup>147</sup>.

En la sentencia N° 2365-2018, de las diecisiete horas y doce minutos del trece de noviembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial que rechazó la declaratoria de ilegalidad de la huelga llevada a cabo por una parte de los trabajadores de la Imprenta Nacional, el juzgador indicó que no existe normativa nacional e internacional que den la posibilidad a los trabajadores a manifestarse en contra de políticas públicas. Agrega que el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido en varios de sus criterios la posibilidad con la que cuentan los trabajadores de llevar a cabo una huelga en contra de políticas públicas; no obstante, con base en el artículo 7 de la Constitución Política, los criterios del Comité de Libertad Sindical no tienen rango de ley por lo que no son vinculantes debido a que son recomendaciones. El juzgador añade que con base en el artículo 15 del Código de Trabajo tampoco se puede utilizar las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical ya que no cumplen con los requisitos que establece la norma.

Una posición minoritaria es la que indica que no es posible llevar a cabo huelgas en contra de políticas públicas de acuerdo con la legislación laboral vigente. En la sentencia N° 1980-2018, de las diecisiete horas y cuatro minutos del veintiuno de setiembre del dos mil dieciocho, del Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San

---

<sup>147</sup>Este criterio fue seguido por la sentencia N°1606-2018 del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José.

José, Sección Segunda que declaró ilegal la huelga llevada a cabo por el Sindicato de Empleados del Consejo Nacional de Producción y afines y el Sindicato pro -trabajadores del Consejo Nacional de Producción, el juzgador indicó que no puede ser considerada legal ya que “el supuesto de hecho no permite la protesta. Es un movimiento nacional, que reprocha un proyecto de legislación, y esto no está incluido dentro de la relación obrero patronal”<sup>148</sup>. De acuerdo con el juzgador, la huelga fue diseñada para la resolución de conflictos que surgieran de la relación entre el patrono y el trabajador, lo cual no sucedió en este movimiento. Agrega que esta manifestación, desde la perspectiva del Derecho Laboral, no debe ser considerada como una huelga y no puede ejecutarse dentro del horario de trabajo. Debido a los vicios que presentaba la sentencia de primera instancia, el Tribunal de Trabajo I Circuito Judicial de San José mediante la sentencia N°1071-2018, de las ocho horas diez minutos del doce de octubre del dos mil dieciocho decidió anularla.

En la sentencia N°2040-2018, de las catorce horas y cuarenta minutos del primero de octubre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José que declaró la huelga realizada por la seccionar SINART-ANEP indicó que la huelga llevada cabo por una parte de los trabajadores de SINART no se encuadra dentro de los dos motivos que se establecen en el artículo 371 bajos los cuales los trabajadores pueden llevar a cabo un movimiento de huelga. El movimiento que fue llevado tiene su origen en la disconformidad de la población respecto el Proyecto de

---

<sup>148</sup> Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°1980 – 2018; 21 de setiembre del año 2018 17:04 horas”, expediente 18-002087-0173-LA - 8.

Ley N°20580 por lo que no se pueden alegar razones de carácter económico y social ni jurídico. Para llenar el vacío jurídico se debe hacer uso de las normas internacionales, entre esos, los Convenios de la OIT.

En conclusión, la posición mayoritaria de la jurisprudencia es la de considerar que los trabajadores están legitimados para llevar a cabo un movimiento de huelga en contra de una política pública a pesar de ser un tipo de huelga que no se encuentra regulada en el ordenamiento jurídico. Para llenar este vacío, de acuerdo con la jurisprudencia, se deben utilizar los diferentes instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica, especialmente los Convenios N° 87 y N° 98 de la OIT. También se debe hacer uso de los diferentes criterios, doctrina y definiciones esbozados por el Comité de Libertad Sindical de la OIT. Para algunos juzgadores, las normas internacionales ratificadas por Costa Rica que abordan el derecho de huelga no se limitan a reconocer el derecho de huelga únicamente frente aquellos conflictos que se deriven de la relación laboral. De acuerdo con la jurisprudencia, la interpretación que debe hacerse de la legislación internacional debe hacerse con base en los artículo 15 del Código de Trabajo y 7 de la Constitución Política. Aunado a lo anterior, parte de los juzgadores consideraron que con base en los principios democráticos que rigen en el país, como el derecho de libre expresión, el ejercicio de este tipo de huelgas debe ser permitido.

Para algunos juzgadores, los trabajadores se encuentran legitimados para realizar este tipo de huelgas debido a que este tipo de huelgas se adecúa a la disposición que se establece en el artículo 371 del Código de Trabajo en relación con las motivaciones

que debe tener un movimiento de huelga como lo es la promoción y defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores. Si bien dicha disposición no menciona expresamente este tipo de huelgas, algunos juzgadores consideran que comprende las huelgas en contra de políticas públicas. No obstante, otra parte de la jurisprudencia sostiene que con este tipo de huelga no se cumple con el requisito de los motivos legítimos que debe tener un movimiento de huelga. Por último, el hecho de que se haya dejado por fuera la regulación de las huelgas en contra de políticas públicas de la Reforma Procesal Laboral no implica que se pueda sostener que este tipo de huelga no existe.

### **¿Cuáles requisitos se deben de cumplir para que la huelga en contra de políticas públicas sea declarada legal?**

Como se mencionó previamente durante esta investigación, para que un movimiento de huelga pueda ser considerado legal, se deben cumplir una serie de requisitos. Respecto a este aspecto, la jurisprudencia coincide en que el hecho de que este tipo de huelgas no se encuentre regulada de manera expresa, no exime a los trabajadores de su deber de cumplir con los requisitos que contempla la legislación en relación con la legalidad de la huelga. Sin embargo, las posiciones se dividen cuando se tiene que determinar cuáles son los requisitos que deben cumplir los trabajadores. Parte de la jurisprudencia indica que los requisitos que se establecen en el Código de Trabajo son los que se deben de cumplir para que el movimiento sea considerado legal, a pesar de

que estos fueron previstos para las huelgas de carácter contractual. Por otro lado, otra parte de la jurisprudencia se inclina por manifestar no se pueden aplicar a este tipo de huelgas los mismos requisitos ya que esto ocasionaría una limitación del ejercicio de la huelga en contra de políticas públicas.

En la sentencia N° 1549-2018 del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial el juzgador indicó que el carácter atípico de la huelga en contra de políticas públicas no exime a los trabajadores su deber de cumplir con una serie de requisitos para que la huelga pueda ser considerada legal. De acuerdo con el juzgador, debido al vacío legal que existe en este tipo de huelgas, para que sean consideradas lícitas deben cumplirse con los requisitos establecidos por la Reforma Procesal Laboral en relación con la declaratoria legal de la huelga con base en los criterios del Comité de Libertad Sindical de la OIT y los artículos 15 y 428 del Código de Trabajo.

En la sentencia N°1557-2018, de las trece horas y treinta minutos del veintiséis de setiembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Primera que declaró ilegal la huelga llevada a cabo por parte de la seccional ANEP-Junta de Protección Social, la juzgadora concluyó que no se pueden dejar de lado los requisitos establecidos por la legislación laboral en relación con la legalidad de la huelga.

En la sentencia N°2040-2018 del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, el juzgador manifestó que el hecho de que este tipo de huelga no se encuentra



regulada en el ordenamiento jurídico no exime a los trabajadores y organizaciones sindicales que deban cumplir una serie de requisitos mínimos con el objetivo de determinar la legalidad de la huelga. Para el juzgador se deben aplicar los requisitos que ya están previstos en la norma vigente. Aunado a lo anterior y en relación al requisito de apoyo mínimo, el juzgador considera que el cumplimiento de este requisito no es imposible por lo que tomando en cuenta el tamaño y la cantidad de seccionales que tiene un sindicato como ANEP se puede convocar a una Asamblea General.

En la sentencia N° 1846-2018 del Juzgado de Trabajo del II Segundo Circuito Judicial de San José, la juzgadora manifiesta que el hecho de que esta tipo de huelga no se encuentre regulado en el ordenamiento jurídico no exime a los trabajadores a cumplir con una serie de requisitos para que el movimiento pueda ser considerado legal; sin embargo, indica que el requisito de conciliación previa establecido en el artículo 681 del Código de Trabajo no encuadra dentro de esta modalidad de huelgas en contra de políticas públicas y se debe adaptar a la realidad que conlleva esta modalidad de huelga, es decir, debido a que se está frente una huelga atípica no se trata de un conflicto originado en el centro de trabajo por lo que no se puede “llevar a cabo específicamente, el proceso del conflicto colectivo de carácter económico social que se encuentra regulado en nuestro Código Laboral”<sup>149</sup><sup>150</sup>. Añade que no se puede argumentar que como este tipo de huelga no está regulada no se debe cumplir con la

---

<sup>149</sup> Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N° 1846 – 2018; 24 de setiembre del año 2018 13:36 horas”, expediente 18-001841-0166-LA – 3, considerando VIII, párrafo 7.

<sup>150</sup> Este punto de vista fue reiterado en la sentencia N° 1552-2018 del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José.

disposición contenida en el artículo 381 del Código de Trabajo. No cumplir con este requisito es considerado por la norma práctica desleal. Al tratarse de una huelga contra políticas públicas el requisito se vuelve más complejo de cumplir, pero no lo hace imposible. Para cumplir con este requisito la manera más sencilla de hacerlo es haciendo la constatación de apoyo en cada centro de trabajo. Al tratarse de una huelga en contra de políticas públicas se puede volver más difícil el cumplimiento de este requisito, pero no imposible. No se puede justificar el no cumplimiento de la norma con base en el alegato de que se trata de una huelga en contra de políticas públicas.

En la sentencia N° 1887-2018, de las quince horas y cincuenta y tres minutos del veintisiete de setiembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José, que declaró ilegal la la huelga llevada a cabo por el Sindicato Industrial de Trabajadores Petroleros Químicos y Afines, el juzgador resolvió que en cuanto al requisito de la conciliación previa, el ser un tipo de huelga atípico no la exime de cumplir el requisito, sino que este debe ser adaptado a la realidad de esta modalidad de huelga. En relación con el requisito de constatación de apoyo, el juzgador indicó que si bien se trata de un movimiento que no está regulado en el ordenamiento jurídico, esto no quiere decir que no se puedan aplicar las disposiciones del artículo 381 del Código de Trabajo. Si bien la legislación no menciona este tipo de huelga, el concepto de huelga establecido en el artículo 371 del Código de Trabajo sí contiene este requisito, el cual puede ser aplicado a la huelga contra políticas públicas con base en los instrumentos internacionales ratificados por el país, el artículo 15 del

Código de Trabajo y el artículo 7 de la Constitución Política. No cumplir con este requisito es considerado por la norma práctica desleal. Al tratarse de una huelga contra políticas públicas el requisito se vuelve más complejo de cumplir, pero no lo hace imposible<sup>151</sup>.

En la sentencia N° 2049-2018, de las catorce horas y veintiocho minutos del dos de octubre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, la juzgadora sostuvo que la falta de regulación expresa en relación con este tipo de huelgas no exime a que se deban cumplir una serie de requisitos que determinan la legalidad, o ilegalidad de la huelga. Con base en lo anterior, de acuerdo con la juzgadora, se deben aplicar y exigir los requisitos que ya están establecidos en la norma.

En la sentencia N°1576-2018, de las quince horas y cinco minutos del veintisiete de setiembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo del I Primer Circuito Judicial, el juzgador indicó que si bien es cierto este tipo de huelga no se encuentra regulada expresamente en el ordenamiento jurídico, sí existen requisitos para la declaratoria de legalidad de la huelga, los cuales no se pueden omitir. Según el juzgador, se deben aplicar los requisitos contenidos en los artículos 371, 377 y 381 del Código de Trabajo y en relación a la huelga en cuestión también se deben aplicar los artículos 375 y 376 del Código de Trabajo.

---

<sup>151</sup>Esta idea fue sostenida también en las sentencias sentencia N° 1846-2018 del Juzgado de Trabajo del II Segundo Circuito Judicial de San José y la N° 1577-2018 del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José.

En la sentencia N° 1552-2018, la juzgadora sostuvo que el hecho de que se trate de una modalidad de huelga que no está regulada en el ordenamiento jurídico no exime al grupo de trabajadores de cumplir con lo establecido en el artículo 381 del Código de Trabajo ya que la definición de huelga contenida en el artículo 371 comprende este tipo de huelgas con base en una interpretación de las normas internacionales, el artículo 15 del Código de Trabajo y artículo 7 de la Constitución Política. La juzgadora considera esencial cumplir con el requisito de apoyo mínimo con el que debe contar un movimiento de huelga ya que no cumplirlo con base en lo que establece la legislación constituiría una práctica desleal. Cumplir con este requisito no es tan complicado como para hacer el ejercicio legal de la huelga imposible. Pretender hacer una sola constatación de apoyo para todo el país, de acuerdo con la juzgadora, violentaría la libertad sindical ya que es casi imposible de conseguirlo. La forma de constatación de apoyo mínimo debe realizarse en cada centro de trabajo de acuerdo con lo que establece el ordenamiento jurídico, aunque sea una huelga en contra de políticas públicas convocada a nivel nacional.

En cuanto a la posición de la jurisprudencia que considera no se pueden aplicar los requisitos que establece el Código de Trabajo para declarar legal una huelga en la sentencia N° 1093-2018 del Tribunal Laboral de Apelaciones del I Circuito Judicial el tribunal manifestó que no se puede tratar de adaptar los requisitos que se establecen en los artículos 371 y 377 del Código de Trabajo debido a que estos fueron

contemplados para una huelga laboral y no contra políticas públicas.<sup>152</sup> El Tribunal añadió que la huelga llevada a cabo por los trabajadores en contra del proyecto de ley 20.580 se trató de una huelga atípica a la cual no cabe aplicarle los requisitos que se establecen en los artículos 371, 377 y 381 del Código de Trabajo que versan sobre la legalidad del movimiento de huelga porque en última instancia no permitirían que el derecho de libertad de expresión se materialice<sup>153</sup>. De acuerdo con el tribunal, cuando se está frente a este tipo de huelgas el requisito de la conciliación previa se vuelve imposible de cumplir y el ordenamiento jurídico no establece mecanismos de solución como sí lo hace en relación con la huelga contractual<sup>154</sup>.

---

<sup>152</sup>Este mismo criterio fue manifestado en las sentencias N°1149-2018, del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José y la N° 1181-2018, del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José.

<sup>153</sup> Este punto de vista fue reiterado en las sentencias N° 1181-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N° 422-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, N°1149-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N°1093-2018, del Tribunal Laboral de de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José, N° 442-2019 del Tribunal de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N°1144-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N°1147-2018 del Tribunal Laboral de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José, N° 1145-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, la sentencia N° 1148-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N° 421-2018, del Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, N°1094-2018, del Tribunal de Apelación de Trabajo I Circuito Judicial de San José, N°1607-2019 del Juzgado de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José, N° 1234-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José y la N°1278-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José.

<sup>154</sup>Este pensamiento también se sostuvo en las sentencias N° 1148-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N°1144-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial, N° 442-2019 del Tribunal de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N° 1145-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N°1147-2018 del Tribunal Laboral de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José, la sentencia N° 1234-2018, de las del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N° 422-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, N° 421-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial, Sección Tercera, N°039-2019 del Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, N°1278-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José, la sentencia N°1093-2018 del Tribunal Laboral de de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José y la N°1094 -2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo I Circuito Judicial de San José..

En la sentencia N°1954-2018 del Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José la juzgadora indica que hay que tomar en cuenta que a este tipo de huelga no se le pueden aplicar los mismos requisitos que se establecen para que las huelgas contractuales sean legales.

En la sentencia N° 2147-2018, de las quince horas y seis minutos del nueve de noviembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José el juzgador consideró que al tratarse de una huelga atípica no se pueden aplicar los requisitos contenidos en el artículo 371, 374, 377, 381 y 382 del Código de Trabajo, ya que estos están contemplados para una huelga de carácter contractual. Debido a que el derecho de huelga tiene carácter fundamental su regulación tiene reserva legal lo cual implica que no pueden aplicarse mediante analogía las normas procesales y sustantivas previstas en el Código de Trabajo en relación con los requisitos que se deben de cumplir para que una huelga contractual pueda ser considerada legal. En relación con el porcentaje mínimo de participación, el juzgador consideró que basta con que haya una participación razonable de trabajadores.

En la sentencia N°449-2018, de las catorce horas del diez de diciembre del dos mil dieciocho del Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Segunda el Tribunal sostuvo que si bien esta modalidad de huelga no está regulada expresamente en el ordenamiento jurídico tampoco esta prohibida. Respecto al procedimiento para calificar la huelga, el Tribunal sostuvo que no se pueden aplicar los artículos 374, 377, 381 y 382 del Código de Trabajo ya que estos están previstos

para una huelga de carácter contractual. Además, al ser la huelga un derecho fundamental su regulación tiene reserva de ley. No se pueden aplicar de manera análoga, la legislación sustantiva y procesal prevista en el Código de Trabajo en relación con los requisitos que se deben cumplir para que una huelga contractual sea considerada legal.<sup>155</sup>

En la sentencia N° 420-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José el tribunal manifestó que si bien es cierto este tipo de huelga no está prevista en el ordenamiento jurídico tampoco está prohibida. Tampoco pueden aplicarse los artículos 371, 374, 381 y 382 del Código de Trabajo debido a que estos fueron previstos para una huelga de carácter contractual. Debido a que la huelga es un derecho fundamental por lo que su regulación tiene reserva de ley, no se pueden aplicar las normas sustantivas y procesales en relación con los requisitos que debe cumplir un movimiento de huelga para que sea considerado legal dispuestos en el Código de Trabajo de forma análoga, o por identidad de razón. Aunado a lo anterior, el tribunal menciona que la suspensión de labores debe tener un respaldo numérico razonable debido a que aunque se trata de un derecho individual se ejerce de forma colectiva. Además, la cantidad de apoyo determina la fuerza y efectividad de la huelga como medio de presión.

---

<sup>155</sup>Este punto de vista también se sostuvo en la sentencia N°420-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Segunda.

En la sentencia N°1886-2018 del Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José la juzgadora indicó este tipo de huelga no puede contemplar los mismos requisitos que tienen las huelgas contractuales para poder ser calificadas como legales, ni tampoco se deben de cumplir las mismas formalidades que establece que el Código de Trabajo ya que se está frente a un movimiento más abierto de lo que está regulado en la legislación. Con base en los artículos 15 y 428 del Código de Trabajo la juzgadora sostiene que puede resolver el vacío legal en relación con este tipo de huelga utilizando los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

En la sentencia N° 2365-2018, de las diecisiete horas y doce minutos del trece de noviembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial el juzgador manifestó que no se pueden analizar las huelgas en contra de políticas públicas con base en el artículo 371 del Código de Trabajo ya que hay que analizar una serie de elementos que no se pueden aplicar de manera analógica a este tipo de huelgas y además la huelga contemplada en el artículo 371 se trata de la huelga contractual. El juzgador indica que se pueden aplicar los mismos requisitos que se establecen para la huelga de carácter contractual aunque surge la duda si se puede exigir el requisito de la conciliación previa. Para el juzgador no es posible analizar de manera analógica este tipo de huelga con base en la regulación establecida en la legislación laboral vigente y es competencia de los legisladores incorporar este tipo de huelgas en el ordenamiento jurídico dotándolo de contenido suficiente para que “pueda



ser objetivo de análisis en la vía jurisdiccional”<sup>156</sup> ya que no es competencia del Poder Judicial legislar. El juzgador rechaza la solicitud de ilegalidad presentada ya que no indica que no es posible pronunciarse en cuanto a la legalidad o ilegalidad de la huelga.

En la sentencia N°2260-2018 de las catorce horas y cincuenta y un minutos del veintiocho de noviembre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José el juzgador manifestó que no se pueden aplicar los requisitos contenidos en los artículos 371, 377, 381 y 382 del Código de Trabajo para determinar la legalidad de la huelga ya que estos requisitos se refieren a la huelga contractual. No se pueden aplicar por analogía a este tipo de huelgas las disposiciones del Código de Trabajo que contemplan los requisitos para declarar legal, o ilegal un movimiento de huelga el cual se deriva de la relación laboral. Se deben utilizar los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para determinar si el movimiento de huelga debe ser considerado legal, o ilegal.

Una posición un tanto híbrida establece que frente a una huelga en contra de políticas públicas los requisitos que están contemplados en la norma se deben adaptar a la realidad de este tipo de huelgas. En la sentencia N° 1577-2018 del Juzgado de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, Sección Primera la juzgadora consideró que el hecho de que se trate de una huelga atípica en contra de una política pública

---

<sup>156</sup>Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°2365-2018; 13 de noviembre del año 2018 17:12 minutos”, expediente 18-002065-0173-LA-1, considerando 5, párrafo 26.

del gobierno esto no exime a los trabajadores a cumplir con los requisitos que se establecen para que la huelga pueda ser considerada legal. Sin embargo, indica que estos requisitos deben ser ajustados a la realidad que conlleva esta modalidad de la huelga. En cuanto al requisito de apoyo mínimo que establece el artículo 381 del Código de Trabajo, la juzgadora indicó que no se puede alegar que se trata de una huelga atípica que no está regulada en el ordenamiento jurídico para no cumplir con la disposición que contiene el artículo mencionado por lo que este requisito debe respetarse.

En la sentencia N°422-2018, de las quince horas y treinta minutos del ocho de noviembre del dos mil dieciocho el Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera que resolvió en segunda instancia el proceso de calificación de huelga llevada a cabo por SINTRAJAP indicó que no existe regulación expresa en relación con la huelga en contra de políticas públicas. No obstante, a pesar de que la huelga en contra de políticas públicas no está regulada expresamente en el ordenamiento jurídico existen dos elementos que se consideran inherentes al movimiento de huelga: lo pacífico de la manifestación de los trabajadores y el número de participantes<sup>157</sup>. En relación con el carácter pacífico de la huelga, el Tribunal considera que es una característica esencial que puede aplicarse a cualquier modalidad de huelga y es necesaria e imprescindible.

---

<sup>157</sup>Este criterio también fue reiterado en la sentencia N° 421-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo del II Circuito Judicial, Sección Tercera.

Como se pudo observar, existen posiciones divididas respecto a cuales requisitos deben cumplir los trabajadores para que el movimiento de huelga en contra de políticas públicas pueda ser considerado legal. Una parte sostiene que deben cumplirse con los requisitos que están previstos en el Código de Trabajo, a pesar de que estos fueron contemplados para la huelga de carácter contractual. Una posición intermedia sostiene que los requisitos contenidos en la norma deben adaptarse a la realidad de este tipo de huelgas debido a que algunos requisitos se vuelven más difícil de cumplir y se trata de un movimiento más abierto que la huelga que está regulada en el ordenamiento jurídico. La tercera posición de la jurisprudencia es aquella que indica que no se pueden aplicar los requisitos contenidos en la legislación laboral en relación con el ejercicio de la huelga, ya que no se permitiría que el derecho de libertad de expresión se materialice, o que el requisito de la conciliación previa se vuelva imposible de cumplir. Aunado a lo anterior, esta posición sostiene que no se pueden aplicar por analogía los requisitos que establece la norma en relación con la huelga de carácter contractual.

En nuestra opinión y tomando en cuenta la naturaleza y motivaciones de este tipo de huelga no se pueden aplicar los requisitos que establece el Código de Trabajo para que una huelga pueda ser considerada legal debido a que estos dificultarían excesivamente el ejercicio de este tipo de huelga. Nos parece que no es necesario establecer nuevos requisitos, sino adaptar los existentes a la huelga en contra de políticas públicas. Por ejemplo, establecer la obligatoriedad de que los trabajadores den un preaviso de cuando pretenden ejecutar este tipo de huelgas. En relación con el

apoyo mínimo, debido a la dificultad que plantea la constatación del mismo se podría establecer una disposición que indique el apoyo mínimo será comprobando tomando en cuenta las organizaciones sindicales más representativas, es decir, las que tengan más afiliados. Podrían ser dos, o tres sindicatos. Se puede indicar también la posibilidad de establecer, antes de ejecutar el movimiento de huelga, un canal de diálogo entre los trabajadores y las instituciones del Estado involucradas. Aunado a lo anterior, es claro que cualquier huelga en contra de políticas públicas que se lleve a cabo debe tener carácter pacífico.

### **Límites al derecho de huelga en contra de políticas públicas**

Nosotros consideramos que tomando en cuenta las características y consecuencias que tiene la huelga en contra de políticas públicas no se puede considerar que dicho derecho es absoluto e ilimitado. Si bien es cierto la regulación de un derecho como la huelga debe ser tal que no haga imposible su ejercicio sí se considera necesario establecer una restricción en cuanto la duración que debe tener para no ocasionar perjuicios graves al patrono. En la sentencia N° 1093-2018 del Tribunal Laboral de Apelaciones del I Circuito Judicial, el tribunal indicó que este derecho no debe visualizarse como irrestricto y se entiende que se agotó cuando los trabajadores han transmitido a las autoridades de gobierno su descontento. Querer ir más allá de este

límite constituiría un ejercicio abusivo del derecho de huelga con base en el artículo 22 del Código Civil<sup>158</sup>.

Al momento de establecer límites externos al derecho de huelga, el Tribunal menciona que debe hacerse con base en los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Es muy importante este aspecto que indica la jurisprudencia ya que como se mencionó previamente y así lo ha indicado el Comité de Libertad Sindical, los límites, o restricciones que se establezcan en relación con el ejercicio del derecho de huelga no pueden vaciar de contenido este derecho ni tampoco imposibilitar, o hacer muy difícil su ejercicio.

De acuerdo con el Tribunal los trabajadores iniciaron el movimiento de huelga con un fin permitido por la legislación vigente y este fue ejecutado pacíficamente; sin embargo, se vulneró el principio de proporcionalidad y se abusó del derecho de huelga convirtiendo al movimiento en ilegal<sup>159</sup>. Según el Tribunal con el ejercicio abusivo del derecho de huelga se transgredieron los legítimos intereses de los destinatarios del

---

<sup>158</sup>Esta idea fue también sostenida en las sentencias N°1144-2018, del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N° 1148-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N°1147-2018 del Tribunal Laboral de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José, N° 442-2019 del Tribunal de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N° 1181-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N° 1234-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N°1149-2018, del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N° 1145-2018, del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N°1278-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del Primer Circuito Judicial y la N°1093-2018 del dos mil dieciocho del Tribunal Laboral de de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José.

<sup>159</sup>Este punto de vista fue reiterado por la sentencia N°1144-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José

servicio que brinda la institución y de la parte patronal ya que este no tiene nada que ver con el conflicto, ni tampoco puede solucionarlo<sup>160</sup>.

Como se acaba de mencionar, el derecho de la huelga en contra de políticas públicas no puede considerarse irrestricto. Ahora bien, como se mencionó en una sección anterior, al ser la huelga un derecho fundamental cualquier regulación que se quiera hacer de la misma debe hacerse por medio de una ley. En la sentencia N°001-2018, de las ocho horas cinco minutos que resolvió en segunda instancia la calificación de la huelga llevada a cabo por un grupo de trabajadores del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia el Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, indicó que la huelga es considerada un derecho fundamental con base en la Constitución Política y los diferentes instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica por lo que cualquier restricción que se quiera establecer al ejercicio de la huelga tiene reserva de ley. Cualquier limitación que se quiera imponer debe ser clara, expresa y no puede transgredir los principios contemplados en la Constitución Política de razonabilidad y proporcionalidad. Además, cualquier prohibición se debe interpretar de manera restrictiva por lo que los Tribunales de Trabajo no son competentes de ampliarlas a través de la interpretación. Por otro lado, Costa Rica como suscriptor de los Convenios N° 87 y N° 98 de la OIT y con base en el

---

<sup>160</sup> Este criterio fue adoptado también por las sentencias N°1094-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo I Circuito Judicial de San José, N°1147-2018, del Tribunal Laboral de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José, N° 1181-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N° 1148-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, la sentencia N°1094-2018 del Tribunal de Apelación de Trabajo I Circuito Judicial de San José, y la N°1278-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del Primer Circuito Judicial.

artículo 7 de la Constitución Política debe respetar los principios de la OIT y los criterios que emanan de sus Órganos de Control.

En la sentencia N°422-2018, del Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera el Tribunal manifiesta que la huelga no puede considerarse como un derecho absoluto por lo que su ejercicio puede estar restringido, o condicionado por ley. Incluso puede ser prohibido en situaciones excepcionales; no obstante, de acuerdo con la Sala Constitucional, al tratarse de un derecho fundamental existe reserva de ley. El Tribunal agrega:

“Así las cosas pese a no estar regulada de forma directa sobre norma adjetiva o procesal el tipo de huelga que se califica, al amparo del análisis indicado, considera esta Cámara que, la falta de regulación de la huelga contra políticas públicas no hace nugatorio el derecho fundamental de huelga de las personas trabajadoras.”<sup>161</sup>

En la sentencia N° 39-2019 de las diez horas del diecinueve de febrero del dos mil diecinueve del Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José el tribunal manifestó que la huelga al ser considerada un derecho fundamental cualquier restricción o limitación a su ejercicio debe estar definida por ley. El tribunal sostiene que llevar a cabo un movimiento en contra de políticas públicas encuadra perfectamente, dentro de los supuestos que el legislador estableció en el artículo 371 del Código de Trabajo. Ahora bien, debe considerarse que el derecho de huelga no es absoluto por lo que admite que se le impongan limitaciones. El legislador debe regular

---

<sup>161</sup> Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°422-2018; 8 de noviembre del año 2018 15:30 horas”, expediente 18-001849-0166-LA, considerando 5, párrafo 16.

el derecho de huelga procurando que exista un equilibrio entre el derecho de la persona, los derechos de los demás y los derechos de la colectividad. Hasta el momento, el legislador no ha establecido ninguna prohibición en relación con las huelgas en contra de políticas públicas y el hecho de que dicho tema haya sido dejado por fuera de la Reforma Procesal Laboral no es un argumento suficiente para negar la existencia de este tipo de huelgas. Hay que tomar en cuenta que lo que se está analizando es un derecho fundamental y con base en los criterios de los Órganos de Control de la OIT, el concepto de huelga sí abarca el tipo de huelgas en contra de políticas públicas. El Tribunal considera que no es de recibo que la única huelga que se puede ejecutar en Costa Rica es la huelga de carácter contractual ya que no guarda relación en cómo es percibido el derecho de huelga como derecho fundamental en la doctrina.

### **Naturaleza de la huelga en contra de políticas públicas**

En cuanto a la naturaleza de la huelga en contra de política públicas en la sentencia N° 1093-2018 del Tribunal Laboral de Apelaciones del I Circuito Judicial el tribunal manifestó que en la huelga en contra de políticas públicas existen otros aspectos que van más allá el derecho de libertad sindical, ya que se ponen en riesgo tanto el



derecho de libre expresión como los principios democráticos sobre los cuales se establece el Estado de Derecho<sup>162</sup>.

En la sentencia N°1954-2018, de las quince horas y cuarenta y un minutos del cuatro de octubre del dos mil dieciocho del Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José la juzgadora sostuvo que las huelgas contra políticas públicas pueden llegar a constituir un ejercicio abusivo del derecho de huelga ya que lo que protegen este tipo de huelgas es la posibilidad que tiene el trabajador de poder manifestar su desacuerdo frente a las autoridades de gobierno en contraste con las huelgas contractuales que tienen como objetivo presionar a la parte patronal<sup>163</sup>.

En la sentencia N°442-2019, de las once horas del veintitrés de abril del dos mil diecinueve el Tribunal de Apelación de Trabajo I Circuito Judicial de San José indicó que la huelga llevada a cabo por una parte trabajadores de la Imprenta Nacional en un primer momento tenía un fin legítimo amparado por el ordenamiento jurídico y el movimiento fue ejecutado pacíficamente, ya que el mensaje de disconformidad en relación al Proyecto de Ley 20.580 fue transmitido efectivamente durante los primeros tres días<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup>Esta idea también se sostuvo en las sentencias N°1093-2018 del Tribunal Laboral de de Apelaciones del I Circuito Judicial de San José y la N° 1234-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José.

<sup>163</sup>Este pensamiento fue reiterado en la sentencia N°2241-2018 del Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José.

<sup>164</sup>Este punto de vista fue reiterado por la sentencia N°1144-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José.

Según el Tribunal una vez que el derecho de protesta fue agotado por parte de los trabajadores el comportamiento de los trabajadores posterior a eso constituye un abuso del derecho que tiene como resultado que el movimiento de huelga sea considerado ilegal. Al extenderse más de tres días el movimiento de huelga transgredió los intereses legítimos de las personas que reciben el servicio prestado por la institución, aunque este no sea esencial. Además, la institución que brinda el servicio no tiene incidencia en el conflicto, o capacidad para solucionarlo<sup>165</sup>.

### **CAPÍTULO III. ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROYECTO DE LEY 21.049 “LEY PARA BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA SOBRE LA HUELGA Y SUS PROCEDIMIENTOS”**

En setiembre del año 2018 diferentes organizaciones sindicales tomaron la decisión de ejercer su derecho de huelga en contra del proyecto de ley N° 20.580 denominado “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, el cual se discutía en el seno del Poder Legislativo y era impulsada por el Gobierno de la República. Este movimiento se extendió por más de tres meses ocasionando importantes afectaciones a servicios como la educación, o la salud. Frente a esta situación, y para evitar que las afectaciones que produjo esta huelga se volvieran a repetir, un grupo de diputados

---

<sup>165</sup>Este criterio fue sostenido también en las sentencias N° 1181-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N°1149-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, N° 1234-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José, la sentencia N°1278-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del Primer Circuito Judicial y la N° 1234-2018 del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del I Circuito Judicial de San José.

presentaron el Proyecto de Ley 21.049 “Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos”.

El proyecto de ley tenía como objetivo corregir las deficiencias de la normativa actual en relación con las huelgas. El proyecto buscaba que respecto a los servicios públicos esenciales estos no fueran interrumpidos bajo ninguna circunstancia debido a que de ellos dependen la vida, seguridad y salud de los ciudadanos. También se buscaba corregir los problemas que presenta la legislación laboral vigente sobre la declaratoria de ilegalidad de la huelga, ya que de acuerdo con los diputados proponentes del proyecto actualmente existen dudas, vacíos normativos y plazos excesivos que generan una incertidumbre e inseguridad jurídica importante además de generar importantes perjuicios a los ciudadanos.

Los diputados propulsores de este proyecto consideran que si las reformas propuestas se hubieran incluido en la Ley N° 9343 las consecuencias que tuvo la huelga en contra del proyecto de ley N° 20.580 se hubieran podido evitar. Los cambios que busca el proyecto es que exista una mayor celeridad en relación con las notificaciones de los procesos judiciales de calificación de la huelga, se establecen causales para la disolución de una organización sindical, cuáles van a ser las medidas inmediatas en caso de huelga y cuál será la autoridad competente para resolver las huelgas que se ejecuten en dos, o más provincias. Aunado a lo anterior se contemplan disposiciones respecto a la huelga en los servicios públicos esenciales y en relación con plazos para el procedimiento de calificación de la huelga en servicios públicos donde esta está

permitida, plazos para que se dicten órdenes de reincorporación si se trata de huelgas en servicios esenciales y plazos para presentar recursos de apelación cuando se trata de huelgas en servicios públicos esenciales. Como se puede apreciar, el proyecto original no se refiere en ninguna de las disposiciones que contiene a las huelgas en contra de políticas públicas, ya sea para permitir las, o para prohibirlas.

Para discutir este proyecto de ley se creó la Comisión especial dictaminadora, denominada “Comisión especial dictaminadora para estudiar el derecho a huelga, brindar seguridad jurídica y garantizar este derecho a los trabajadores y trabajadoras, Expediente N.º 21.193”. En la sesión N° 14 del miércoles 27 de marzo del 2019 el presidente de la Comisión, el diputado Carlos Ricardo Benavides, del Partido Liberación Nacional indicó que la legislación laboral vigente no permite las huelgas en contra de políticas públicas, sino que estas son una creación de algunos juzgadores que fueron en contra del espíritu del legislador que aprobó la Reforma Procesal Laboral.

El diputado Benavides recuerda que cuando el presidente de la Sala Segunda fue citado para una audiencia durante la discusión de la Reforma este advirtió que ninguna de las nuevas disposiciones que se pensaban introducir daban lugar a que se interpretara que la huelga en contra de políticas públicas era permitida. De acuerdo con este legislador, la interpretación que tuvieron juzgadores y tribunales durante los procesos de calificación de la huelga llevada a cabo en el 2018 en la que indican que

la huelga en contra de políticas públicas estaba permitida es contraria al espíritu del legislador.

Para este diputado, si el Poder Legislativo desea en algún momento permitir la huelga en contra de política públicas, será una decisión que tome la Asamblea en su momento. Agrega que ningún tipo de huelga podría considerarse indefinida.

En esa misma sesión se le dio audiencia al especialista en Derecho Laboral, Mauricio Castro Méndez. En esa ocasión, Mauricio Castro indicó que declarar ilegal una huelga en contra de políticas públicas, de acuerdo con el Comité de Libertad Sindical, era una importante violación a la libertad sindical de los trabajadores. Agrega que es importante tener claro la distinción entre la huelga puramente política y la huelga contra políticas públicas. La primera es la que va dirigida en contra del gobierno y no guarda ninguna relación con la segunda; además se considera prohibida y está excluida de los criterios de los Órganos de Control y de los Convenios de la OIT .

De acuerdo con Castro, el Estado, en sus diferentes manifestaciones, puede llevar a cabo políticas públicas que afecten de alguna forma los intereses económicos y sociales de los trabajadores y frente a estas políticas públicas las organizaciones de trabajadores deben tener el derecho de poder manifestarse. Mauricio Castro realiza la aclaración de que el hecho de llevar a cabo una huelga en contra de políticas públicas no excluye a los trabajadores tener que cumplir con el requisito de que dicho

movimiento sea pacífico. Aunado a lo anterior, indicó que la huelga en contra de políticas públicas podría tener una duración de 30 días.

Hay que rescatar el aporte que realiza Mauricio Castro en la comisión dictaminadora en relación con dejar claro la diferencia que existe entre la huelga política y la huelga en contra de política pública ya que como se verá más adelante y también como sucedió en la opinión pública existía una confusión respecto estos términos en donde, a criterio nuestro, se interpretaba que la huelga política era lo mismo, o abarcaba la huelga en contra de políticas públicas. Como se ha mencionado en reiteradas ocasiones a lo largo de este trabajo es esencial tener claro qué se debe entender por cada término ya que el primer tipo de huelga no se encuentra amparada por el derecho de libertad sindical mientras que el otro sí y los trabajadores están legitimados para realizar este tipo de huelga. Por otro lado, la posición del diputado Benavides en relación a la prohibición de las huelgas en contra de políticas públicas es equivocada. Si bien es cierto el legislador decidió no incluir este tipo de huelgas dentro de la Reforma Procesal Laboral tampoco la prohibió. No se puede olvidar que la huelga como derecho fundamental sólo puede ser limitado mediante una ley y cualquier prohibición que se quiera hacer el mismo debe establecerse de manera expresa en la norma. No se puede interpretar que la huelga en contra de políticas públicas está prohibida por el simple hecho que no está expresamente regulada en la legislación laboral vigente.

En la Sesión N°15 del 1° de abril del 2019 la Comisión le dio audiencia a la especialista en Derecho Laboral, Paola Gutiérrez Mora, para que externara sus comentarios y observaciones sobre el proyecto de ley en discusión. En relación con el tema de las huelgas en contra de políticas públicas, la Sra. Gutiérrez indicó que no estaba claro en la legislación cuáles eran las huelgas que estaban permitidas y si las huelgas en contra de políticas públicas se podían llevar a cabo debido a que si se toman en cuenta los antecedentes de la discusión y aprobación de la Reforma Procesal Laboral se podría concluir que el legislador no buscó permitir las.

Para Gutiérrez es necesario que el Poder Legislativo defina si las huelgas en contra de políticas públicas se pueden ejercer, o si solo se va a permitir el ejercicio de la huelga únicamente dentro del ámbito de la relación laboral. Es importante que se lleve a cabo dicha discusión y cualquier decisión que tome la Asamblea Legislativa, debe de ser plasmada expresamente, ya que en caso contrario la situación actual de inseguridad jurídica se va a mantener. En caso de que se llegue a la conclusión que se va a permitir este tipo de huelgas, la Asamblea debe dejar bien claro cuáles serán los requisitos que se deben cumplir para ejercer esta modalidad de huelga.

En relación con la intervención de Paola Gutiérrez, nos parece que su posición es más realista que la que adoptó el diputado Carlos Ricardo Benavides. Como ya se ha mencionado, para el diputado el legislador dejó claro que las huelgas en contra de políticas públicas estaban prohibidas debido a que la moción que buscaba incluirlas en la Reforma Procesal Laboral fue desechada de manera casi contundente. Sin

embargo, la situación actual es tal y como la describe la señora Gutiérrez, es decir, no está claro si se permiten o no las huelgas en contra de políticas públicas, ya que si bien no se incluyó dentro de la Reforma la regulación de este tipo de huelga para permitirles tampoco se estableció una prohibición expresa de ella. Actualmente, existe mucha inseguridad jurídica en relación con el ejercicio de este tipo de huelga.

Al igual que Sr. Mauricio Castro, la Sra. Paola Gutiérrez realiza una distinción conceptual entre la huelga política y la huelga en contra de políticas públicas. La huelga política, de acuerdo con Gutiérrez, es aquella que se ejerce en contra del Estado y no se busca proteger, o defender algún interés económico y social de los trabajadores, sino presionar al Estado. Por otro lado, las huelgas en contra de políticas públicas es una forma con la que cuentan los trabajadores para defender sus intereses económicos y sociales. Para Gutiérrez el principal criterio diferenciador entre ambos tipos de huelgas es precisamente la motivación que tiene cada una.

De acuerdo con Paola Gutiérrez, la única huelga permitida en Costa Rica debería ser aquella que se derive de la relación contractual. El hecho de no permitir la huelga en contra de las políticas públicas no implica que se prohíba la protesta en contra de proyecto de ley, o decisiones gubernamentales. Hay que dejar claro que una cosa es el ejercicio del derecho a la libre expresión, la protesta y la manifestación y otra distinta es la huelga que se lleva a cabo de forma indefinida afectando servicios públicos y a la ciudadanía.



Otro punto a destacar de la intervención de Paola Gutiérrez es que en caso de que los legisladores consideren que las huelgas en contra de políticas públicas sí están permitidas debe establecerse claramente cuáles serán los requisitos que se deben cumplir para que el movimiento sea legal. Consideramos que este tipo de huelgas no puede tener carácter indefinido tomando en cuenta las consecuencias que provoca y que a pesar de que la parte patronal es la más afectada, esta no puede hacer nada al respecto para tratar de ponerle fin a la huelga.

Durante esta sesión, el diputado Benavides Jiménez, menciona que en otras legislaciones se ha permitido este tipo de huelgas, pero se ha limitado su duración con el objetivo de que los trabajadores puedan externar su inconformidad en relación con la política pública, pero sin que el movimiento se vuelva indefinido. El diputado agrega que en caso de que la Asamblea Legislativa determine que quiere permitir la huelga en contra de políticas públicas se tiene que dejar claro que precisamente la huelga es en contra de políticas públicas y no contra meras expectativas de reformas legales. Es importante destacar el interés que existía durante la discusión del proyecto de dejar bien claro qué se debía considerar como una huelga en contra de políticas públicas y una huelga política; no obstante, cuando el proyecto es aprobado en primer debate, como se verá más adelante, el artículo que hace referencia a estos tipos de huelga únicamente se encarga de establecer la prohibición de la huelga política y la posibilidad que tienen los trabajadores, cumpliendo ciertos requisitos, de ejecutar una huelga en contra de políticas públicas, es decir, no se indica ni en ese artículo ni en

otra la definición de ambos tipos de huelga lo cual consideramos, con base en la huelga de 2018 y su posterior proceso de calificación, como una falencia del proyecto.

Con base en lo anterior, reiteramos la importancia de definir en la ley qué se entiende por huelga política y por huelga en contra de políticas públicas con el objetivo de que los trabajadores sepan cuando están legitimados para ejercitar su derecho de huelga. Uno de los peligros que consideramos que provoca la no definición de ambos términos es que ambas definiciones quede sujeta a la interpretación que hagan los juzgadores en un momento y contexto determinado, lo cual puede perjudicar a alguna de las partes.

De acuerdo con Paola Gutiérrez el no permitir la huelga en contra de políticas públicas no se está empeorando el derecho de huelga, sino únicamente se le están estableciendo restricciones al mismo. Además, el reconocimiento del derecho de huelga no implica que todos los tipos, o modalidades de huelgas, se encuentren permitidas. En caso de que se quieran permitir es importante hacerlo expresamente y dejar claro cuales son los requisitos para que el ejercicio de dicho derecho no esté sujeto a interpretaciones judiciales.

En la Sesión N° 16 del 2 de abril del 2019 la Comisión le da audiencia a los magistrados que conforman la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia<sup>166</sup>. En

---

<sup>166</sup>Magistrados Orlando Aguirre Jiménez, Luis Porfirio Sánchez Rodríguez, Jorge Enrique Olaso Álvarez, Julia Varela Araya y Roxana Chacón Artavia.

dicha Sesión el diputado Benavides Jiménez reiteró una vez más que las huelgas en contra de políticas públicas nunca han sido admitidas en el ordenamiento jurídico costarricense. El diputado cuestiona qué debe entenderse por política pública y si a un proyecto de ley se le puede dar ese carácter. De acuerdo con él, un proyecto de ley no es una política pública.

El magistrado Orlando Aguirre menciona que cuando el proyecto de Reforma Procesal Laboral era discutido en la subcomisión de asuntos jurídicos se determinó que no se iba a normar nada que tuviera relación con las políticas públicas de empleo, sino únicamente, los conflictos de intereses que puedan surgir entre trabajadores y empleadores.

La magistrada Roxana Chacón indicó que cada país define, a través de normas emitidas por el Poder Legislativo, qué tipos de huelga quiere permitir. Según la magistrada, la tarea de la OIT es manifestar que existe la posibilidad de ejercer diferentes tipos de huelgas. Cuando el Comité de Libertad Sindical ha emitido criterios en relación con la huelga en contra de políticas públicas lo hace para las legislaciones que tienen dicho tipo de huelga incorporado en su ordenamiento jurídico. De acuerdo con la Magistrada Chacón hay que definir si se pretende introducir en el ordenamiento jurídico la huelga en contra de políticas públicas y permitirle a los grupos de trabajadores la posibilidad de manifestarse en contra de una política pública. Según la magistrada, las organizaciones sindicales no pueden cuestionar la competencia que tiene el Poder Legislativo en relación con la creación de leyes, ni llevar a cabo un

movimiento de huelga cuando este poder esta ejerciendo de forma legítima esta competencia constitucional. De acuerdo con la magistrada al igual que lo indicó en su momento el magistrado Orlando Aguirre la huelga en contra de políticas públicas no fue un tema que se haya negociado, o hablado, cómo se iba a implementar mientras se discutía el proyecto de ley de Reforma Procesal Laboral.

El diputado Benavides Jiménez reiteró que en el ordenamiento costarricense no se ha introducido la posibilidad de llevar a cabo la huelga en contra de políticas públicas y carece de sensatez denominar a un proyecto de ley como una política pública. El diputado distingue entre el derecho a manifestarse, que tiene todo ciudadano, frente un proyecto de ley y establecer como una de las motivaciones para ejercer el derecho de huelga, la discusión de un proyecto de ley. Entender la discusión de un proyecto de ley como política pública daría pie a llamarle también política pública a los actos previos a la emisión a un decreto ejecutivo. Un proyecto de ley es una mera expectativa por lo que no se sabe de antemano cuál será el camino que tenga dentro de la Asamblea Legislativa por lo que si se entiende que una huelga en contra de un proyecto de ley es permitida se estaría permitiendo que los trabajadores ejerzan su derecho de huelga desde el día en que se presenta el proyecto de ley, o desde alguna de sus etapas posteriores.

En este caso, consideramos que no lleva razón el diputado y que un proyecto de ley, o de decreto, sí debería ser considerado como una política pública. Si bien es cierto, este tipo de huelga no puede considerarse de carácter indefinido tomando en cuenta

su naturaleza y las consecuencias que provoca, es mejor que los trabajadores se manifiesten durante la etapa de discusión de un proyecto de ley, o de un proyecto de decreto, ya que es más sencillo reorientar el abordaje que se quiere hacer para cumplir con el objetivo de la política, o descartar eventualmente la política. Permitir que los trabajadores puedan ejercitar su derecho de huelga únicamente contra de leyes aprobadas y ejecutadas, o contra decretos emitidos vuelve más difícil que los trabajadores puedan llevar a cabo el fin de este tipo de huelgas.

En la Sesión N° 17 del 22 de mayo del 2019 se presenta un texto sustitutivo del Proyecto de Ley N° 21.049 en el que se establecía una reforma al artículo 371 del Código de Trabajo prohibiendo la huelga política. El texto sustitutivo del proyecto en la parte que interesa indicaba lo siguiente:

“Artículo 371.- 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 por una pluralidad de tres personas trabajadoras, como mínimo, que represente más de la mitad de los votos emitidos conforme al artículo 381, por los empleados o las empleadas involucrados en un conflicto colectivo de trabajo, para lo siguiente:

- a) La defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales.
- b) La defensa de sus derechos en los conflictos jurídicos colectivos señalados en el artículo 386.

**Aparte de los casos tipificados en los dos incisos anteriores, no se permitirán ni serán consideradas como legales, ningún otro tipo de huelgas. Serán ilegales las huelgas políticas de cualquier índole o aquellas que no tengan conexión directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales imputables al patrono.**

No se considerará pacífica la huelga que conlleve bloqueos en vías públicas o que impidan el acceso a las instalaciones públicas o de servicios públicos, la

realización de sabotaje sobre bienes públicos, la perpetración de conductas que comporten un ilícito penal, o que imposibiliten el derecho a laborar de los trabajadores que no se encuentren en huelga”. (el destacado no es del original)

Como se puede ver el texto sustitutivo, no se hace referencia a la huelga en contra de políticas públicas, sino únicamente a la huelga política. Esto es una muestra de la confusión que existe entre ambos términos y la creencia de que el concepto de huelga política abarca a la huelga en contra de políticas públicas.

En la Sesión N° 18 del 23 de julio del 2019 el diputado presentó la moción N° 5-18.<sup>167</sup> De acuerdo con el diputado Villalta, el texto sustitutivo estableció una serie de limitaciones al ejercicio del derecho de huelga. Añade que la forma en que está redactado el artículo mantiene la confusión conceptual entre la huelga política y la huelga en contra de políticas públicas. Al establecer la prohibición del ejercicio de la huelga política, cuál es la definición de este tipo de huelga. Tal y como ya se ha mencionado, la huelga política es diferente a la huelga en contra de política. La frase resaltada no deja claro si se trata de otro tipo de huelgas y si dentro del concepto de huelga política el legislador ha decidido incluir a la huelga en contra de políticas públicas. Según el diputado Villalta esa frase se vuelve problemática debido a que la OIT sí reconoce el derecho de huelga que tienen los trabajadores para manifestarse

---

<sup>167</sup> “Para que se modifique en el segundo párrafo del artículo 371 del Código de Trabajo que se pretende reformar mediante el artículo 1 del proyecto de ley en discusión y en caso de que la numeración cambie o el párrafo, se entienda que modifica el artículo o párrafo idéntico o razonablemente equivalente, a fin de que se elimine la siguiente frase: *“o aquellas que no tengan conexión directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales imputables al patrono”*.”

en contra de una decisión de las autoridades, la cual sin existir una relación laboral de por medio, sí afecta los intereses sociales y económicos de los trabajadores.

Luego de discutir la moción fue desechada debido a que recibió seis votos en contra y uno a favor.

En la Sesión Extraordinaria N° 20 del 9 de agosto del 2019 el diputado Villalta Florez-Estrada plantea la moción N° (27) 15-20.<sup>168</sup> Esta moción iba en la misma línea que la moción anterior, ya que de acuerdo con el diputado Villalta, la discusión aún no había acabado. Según el diputado del Partido Frente Amplio, originalmente, el proyecto de ley no normaba el tema de las huelgas en contra de políticas públicas. Sin embargo, el texto sustitutivo introdujo una disposición que buscaba prohibir este tipo de huelgas, la cual de acuerdo con algunas personas no está reconocida, pero con base en una interpretación de la Constitución Política, los Convenios y Criterios de la OIT es totalmente válido y legítimo poder llevar a cabo este tipo de huelgas. El diputado reitera que la forma en que está redactado la disposición genera confusión debido a la diferencia conceptual que existe entre la huelga política y la huelga en contra de políticas públicas. Frente a esta confusión, el diputado Villalta propone eliminar la frase mencionada en la moción ya que según él debido a la forma en que está escrita se está ampliando el concepto de huelga política a huelga contra políticas públicas.

---

<sup>168</sup> “Para que se modifique en el segundo párrafo del artículo 371 del Código de Trabajo que se pretende reformar mediante el artículo 1 del proyecto de ley en discusión y en caso de que la numeración cambie o el párrafo, se entienda que modifica el artículo o párrafo idéntico o razonablemente equivalente, a fin de que se elimine la siguiente frase: “o aquellas que no tengan conexión directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales imputables al patrono”.

Según el diputado, el objetivo de esta norma es no permitir a los trabajadores la posibilidad de manifestarse en contra de las leyes y decretos que de alguna forma afecten sus derechos lo cual desde su punto de vista no procede.

Nos parecen pertinentes las mociones que propone don José María Villalta. Es importante no solo definir ambos términos, sino tener bien clara la diferencia entre ellos. Como ya se ha mencionado en reiteradas ocasiones, prohibir la huelga política es razonable ya que además de que no se ampara dentro del derecho de libertad sindical no tiene como propósito la defensa de los intereses sociales y económicos de los trabajadores. Sin embargo, consideramos un error querer denominar a la huelga contra políticas públicas como huelga política, pues se está queriendo prohibir un tipo de huelga, que desde nuestro punto de vista y de acuerdo con los criterios del Comité de Libertad Sindical, debería ser permitido siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos.

Durante la discusión de esta moción, el diputado Villalta también cuestionó si cuando se lleva a cabo una huelga en contra de una ley, o un decreto ejecutivo, existe o no una conexión directa de empleo. Según él, si se parte que el Estado es uno solo es difícil establecer que no hay una relación directa de empleo. Agrega que cuando se han discutido cuestiones de empleo público se ha interpretado que el Estado es uno solo y que la regulación en este tema debe ser igual para todos los órganos del Estado. Con base en la premisa de que el Estado es uno solo se vuelve discutible establecer si una decisión de la Asamblea Legislativa no es una decisión patronal,



cuando ambas partes, en caso de tratarse de funcionarios públicos son parte del Estado.

Tal y como sucedió con la moción anterior, esta moción fue rechazada por tener cinco votos en contra y uno a favor.

Hay que reconocer el objetivo que tienen las mociones que plantea el diputado Villalta, ya que en última instancia buscan generar seguridad jurídica en cuanto a lo que dispone la norma. Además, se busca brindarle certeza tanto al patrono como a los trabajadores para que ambas partes tengan claro cuando se está legitimado para llevar a cabo una huelga en contra de políticas públicas. Aunado a lo anterior, también se busca evitar que esta cuestión no esté supeditada a las interpretaciones de un momento dado.

Durante esa misma sesión, varios diputados propusieron la moción N° (30) 18-20.<sup>169</sup> De acuerdo con el diputado Villalta, la forma en que está redactada la moción da pie a que haya una confusión entre términos y hechos. Si lo que se pretende es no reiterar la huelga por los mismos hechos se entiende, pero no permitirle a los trabajadores la posibilidad de manifestarse, que ya lo hicieron previamente, si los motivos persisten, o

---

<sup>169</sup> “Para que en el artículo primero del proyecto, se agregue una reforma al artículo 373 del Código de Trabajo, adicionándole un párrafo segundo que dirá:

En ningún caso se podrá reiterar una huelga por idéntica causa o motivo de una anteriormente realizada”.

reaparecen sería inconstitucional. Al final los diputados proponentes deciden retirar la moción.

A partir de la sesión N° 22 del 26 de agosto del 2019 se empezaron a discutir las mociones de fondo.

Mediante la moción N°1-22<sup>170</sup> varios diputados propusieron permitir la huelga en contra de políticas públicas que produzcan una afectación a los intereses económicos y sociales. Para cumplir con este requisito los trabajadores deben de comprobar y hacer constar por escrito que previamente hubo un proceso de negociación con las autoridades involucradas en el proceso de diseño, gestión, discusión, o aprobación de la política pública. La moción que presentaba este texto sustitutivo fue rechazada luego de obtener seis votos en contra y un voto a favor. Debido a que la huelga contra políticas públicas tiene una naturaleza diferente en relación con la huelga contractual nos parece que no se puede interpretar que los requisitos que establece la legislación

---

<sup>170</sup> “Para que los artículos 1, 2 y 3 del proyecto se lean de la siguiente manera:

#### ARTÍCULO 1-REFORMAS PARA LA AGILIZACIÓN DE PROCESOS

Para que se reformen los artículos 373, 377, 379, 385, 661, 663, 664, 666, 667, y 668 del Código de Trabajo, Ley No.2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas.

Artículo 377.- Para declarar una huelga legal, las personas trabajadoras deben:

- a) Observar los extremos preceptuados en el artículo 371.
- b) Agotar alguna de las alternativas procesales de conciliación establecidas en el artículo 618. 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 las trabajadoras hagan al empleador o la empleadora, otorgándole un plazo de por lo menos un mes para resolver el conflicto. Únicamente es legal la huelga contra políticas públicas que afecten los intereses económicos y sociales de las personas trabajadoras. En este caso dicho requisito se cumplirá si, de previo a la huelga, se ha procurado una negociación con las autoridades públicas involucradas en el diseño, gestión, discusión o la aprobación de esa política pública, debiendo dejarse constancia escrita de tal gestión.

laboral actual en cuanto a la legalidad de la huelga no se pueden aplicar a la huelga en contra de políticas públicas. Con base en lo anterior, nos parece adecuada la disposición que indica que los trabajadores deben constatar que hubo un proceso de negociación con las autoridades involucradas en la formulación de la política. De esta forma se adecúa el principio de conciliación previa, o intimación a este tipo de huelga.

El diputado Masís Castro propone la moción N°15-22<sup>171</sup> con la cual busca que se reforme el artículo 371 y se establezca expresamente la prohibición de la huelga contra políticas públicas eliminando la confusión que existía anteriormente, cuando el artículo únicamente hacía referencia a la huelga política.

---

<sup>171</sup> “Para que se adicione en el Artículo 1 del proyecto de ley 21.049 en lo que corresponde al artículo 371 del Código de Trabajo, Ley No.2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 1- REFORMAS PARA LA AGILIZACIÓN DE PROCESOS

Para que se reformen los artículos 349, 350, 371, 373, 376, 377, 379, 385, 661, 663, 664, 666, 667, 668 y 707 del Código de Trabajo, Ley No.2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas.

(...)

Artículo 371.- 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 por una pluralidad de tres personas trabajadoras, como mínimo, que represente más de la mitad de los votos emitidos conforme a/ artículo 381, por los empleados o las empleadas involucrados en un conflicto colectivo de trabajo, para lo siguiente:

- a) La defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales.
- b) La defensa de sus derechos en los conflictos jurídicos colectivos señalados en el artículo 386.

Aparte de los casos tipificados en los dos incisos anteriores, no se permitirán ni serán consideradas como legales, ningún otro tipo de huelgas. Serán ilegales las huelgas políticas o contra cualquier política pública de cualquier índole o aquellas que no tengan conexión directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales imputables al patrono.

No se considerará pacífica la huelga que conlleve bloqueos totales o parciales en vías públicas o que impidan el acceso a las instalaciones públicas o de servicios públicos, la realización de sabotaje sobre bienes públicos, la perpetración de conductas que comporten un ilícito penal, o que imposibiliten el derecho a laborar de los trabajadores que no se encuentren en huelga”.

De acuerdo con el diputado Villalta la reforma que se pretende hacer al artículo 371 del Código de Trabajo tiene como objeto modificar el concepto del derecho de huelga. Según este diputado, las huelgas contra políticas públicas que buscan proteger y defender los intereses económicos y sociales de los trabajadores, o defender los derechos de los trabajadores frente a decisiones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo no pueden ser prohibidas previamente en la ley. Agrega que esta disposición que se plantea es desproporcional y va en contra del derecho de huelga. Aunado a lo anterior, se establece un nivel de prohibicionismo que va más allá de la posición que han tenido los criterios de los tribunales y los criterios y recomendaciones de la OIT. La forma en que se buscan prohibir las huelgas en contra de políticas públicas no es correcta. El diputado Villalta resalta el nivel prohibicionista del proyecto que no se encontraba en el texto original y alerta que lo que se pretende es peligroso pues se está atentando directamente en contra de los derechos de los trabajadores. Añade que estas iniciativas constituyen formas de ley mordaza que tienen como objetivo limitar el derecho de libre expresión. La moción fue rechazada con seis votos en contra y uno a favor.

A través de la moción N° 15-22<sup>172</sup> el diputado Benavides Jiménez estableció la prohibición de las huelgas políticas, las huelgas contra políticas públicas y cualquier

---

<sup>172</sup> “Para que en el artículo primero del proyecto, la reforma del artículo 371 del Código de Trabajo, se lea de la siguiente manera:

Artículo 371.- 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 por una pluralidad de tres personas trabajadoras, como mínimo, que represente más de la mitad de los

otra que no tenga relación directa con la relación laboral, o con incumplimientos laborales del patrono. Esta moción elimina la expresión “Serán ilegales las huelgas políticas, o contra cualquier política pública” dejando atrás la confusión que daba a entender que la huelga política era lo mismo que la huelga contra políticas públicas. Además, introduce la posibilidad que tienen los trabajadores para realizar marchas, concentraciones, mítines o cualquier otra manifestación que permita el ordenamiento jurídico siempre y cuando se realicen fuera del horario de trabajo. La moción fue desechada solo contó con dos votos a favor y tuvo siete votos en contra.

Mediante la moción N° 17-22<sup>173</sup> la diputada Díaz Mejía propuso que, mediante vía excepción, se permitieran las huelgas en contra de políticas públicas. Se le da la

---

votos emitidos conforme al artículo 381, por los empleados o las empleadas involucrados en un conflicto colectivo de trabajo, para lo siguiente:

- a) La defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales,
- b) La defensa de sus derechos en los conflictos jurídicos colectivos señalados en el artículo 386.

Aparte de los casos tipificados en los dos incisos anteriores, no se permitirán ni serán consideradas como legales, ningún otro tipo de huelgas. Serán ilegales las huelgas políticas de cualquier índole, las huelgas contra políticas públicas y todas aquellas que no tengan conexión directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales imputables al patrono.

La regulación del párrafo anterior no afectará el derecho a realizar marchas, concentraciones, mítines u otras manifestaciones permitidas por el ordenamiento jurídico que se realicen en horas no laborales, sin restricción alguna de duración.

No se considerará pacífica la huelga que conlleve bloqueos en vías públicas o que impidan el acceso a las instalaciones públicas o de servicios públicos, la realización de sabotaje sobre bienes públicos, la perpetración de conductas que comporten un ilícito penal, o que imposibiliten el derecho a laborar de los trabajadores que no se encuentren en huelga”.

<sup>173</sup> “Para que se reforme el artículo 1 del presente proyecto de ley en lo relacionado con el artículo 371 de la presente iniciativa.

Artículo 371.- 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 por una pluralidad de tres personas trabajadoras, como mínimo, que represente más de la mitad de los

posibilidad al juez para que en el proceso de calificación de la huelga analice y estudie aquellas “en las que la ciudadanía considere que debe de manifestarse por problemas que afecten a la colectividad como la corrupción”. Aunado a lo anterior establece que la ciudadanía tiene derecho de manifestarse, pero debe hacerlo de forma intermitente y en días alternos y el libre tránsito para las autoridades de tránsito y seguridad pública y los vehículos de emergencia debe de ser garantizado. Además, establece que una huelga se denominara pacífica, o no, por resolución de un juez. La moción fue rechazada por unanimidad con siete votos en contra.

---

votos emitidos conforme al artículo 381, por los empleados o las empleadas involucrados en un conflicto colectivo de trabajo, para lo siguiente:

- a) La defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales
- b) La defensa de sus derechos en los conflictos jurídicos colectivos señalados en el artículo 386.

Vía excepción, serán permitidas las huelgas que se desarrollen por políticas públicas, en este caso el juez tendrá la posibilidad dentro del análisis que realice de la declaratoria de legalidad de huelgas, admitir  para estudio aquellas en las que la ciudadanía considere que debe de manifestarse por problemas que afecten a la colectividad cómo la corrupción.

La ciudadanía podrá manifestarse siempre y cuando sea intermitente y en días alternos, asimismo se garantizará el libre tránsito para todos los vehículos de emergencias, las autoridades de tránsito y seguridad pública deberán de vigilar que se cumpla lo antes establecido.

La categorización de huelga pacífica o no deberá de emitirla el juez en la resolución de la declaratoria de legalidad, para lo anterior el juez deberá de tomar en cuenta los siguientes hechos: cuando se impida el acceso a las instalaciones públicas o de servicios públicos, la realización de sabotaje sobre bienes públicos, la perpetración de conductas que comporten un ilícito penal; el impedimento de ingreso a su centro de trabajo libremente a los trabajadores que no se encuentren en huelga, asimismo no deberán realizar ningún tipo de represalias por parte de los compañeros que apoyen dicho movimiento”.

La moción N°19-22<sup>174</sup>, propuesta por varios diputados, tenía como objetivo la eliminación del párrafo que hacía referencia la huelga en contra de políticas públicas dejando por fuera una vez más la regulación de este tema.

Con una posición un tanto contradictoria a la que había venido planteando, el diputado Villalta indica que está a favor de la moción debido a que interpretando y entendiendo correctamente el artículo 371, tal y como está redactado hoy, en relación con los motivos legítimos que tienen los trabajadores para ejecutar una huelga se entiende que la huelga política está prohibida, ya que esta no tiene ninguna relación con la

---

<sup>174</sup> Para que en el artículo 1 del proyecto de ley en discusión se modifique el artículo 371 del Código de Trabajo, Ley No.2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas, eliminando el párrafo que dice textualmente:

"Aparte de los casos tipificados en los dos incisos anteriores, no se permitirán ni serán consideradas como legales, ningún otro tipo de huelgas. Serán ilegales las huelgas políticas de cualquier índole o aquellas que no tengan conexión directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales imputables al patrono".

Para que en adelante se lea de la siguiente manera:

"ARTÍCULO 1- REFORMAS PARA LA AGILIZACIÓN DE PROCESOS

Para que se reformen los artículos 349, 350, 371, 373, 376, 377, 379, 385, 661, 663, 664, 666, 667, 668 y 707 del Código de Trabajo, Ley No.2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas.

[...]

Artículo 371.- 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 por una pluralidad de tres personas trabajadoras, como mínimo, que represente más de la mitad de los votos emitidos conforme al artículo 381, por los empleados o las empleadas involucrados en un conflicto colectivo de trabajo, para lo siguiente:

- a) La defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales
- b) La defensa de sus derechos en los conflictos jurídicos colectivos señalados en el artículo 386,

No se considerará pacífica la huelga que conlleve bloqueos en vías públicas o que impidan el acceso a las instalaciones públicas o de servicios públicos, la realización de sabotaje sobre bienes públicos, la perpetración de conductas que comporten un ilícito penal, o que imposibiliten el derecho a laborar de los trabajadores que no se encuentren en huelga".

defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores. Añade que se busca eliminar el párrafo porque genera confusión y da lugar a que se interprete que las huelgas en contra de políticas públicas están prohibidas. Según el diputado Villalta el párrafo que se pretende eliminar es excesivo, desproporcionado y busca desmejorar el derecho de huelga. Reitera que este tipo de huelgas no se pueden prohibir mediante una ley de manera a priori, y que existe un margen para que los jueces puedan interpretar y determinar si la huelga que se está llevando a cabo efectivamente es una huelga en contra de políticas públicas. La moción es desechada porque tuvo solo un voto a favor y seis votos en contra.

La razón por la cual nos resulta ilógico la posición del diputado Villalta y esta moción es que precisamente fue el diputado Villalta quien propuso la regulación de la huelga en contra de políticas públicas durante la discusión de la Reforma Procesal Laboral. Además, con base en las huelgas que se suscitaron en relación al proyecto de ley 20.580 es claro que se necesita una regulación expresa, ya sea para prohibirlas, o permitir las, en contra de políticas públicas. Dejar el artículo tal y como está hoy mantendría la situación de inseguridad jurídica en donde para algunos legisladores el espíritu del legislador fue prohibir este tipo de huelgas mientras que para los juzgadores, los trabajadores sí están legitimados para ejecutar este tipo de huelgas.



Varios diputados propusieron la moción N° 20-22<sup>175</sup> en la que se reiteraba la propuesta de eliminar el párrafo de la reforma del artículo 371 que normaba la huelga política y la huelga en contra de políticas públicas.

El diputado Villalta reitera la idea de que dicho párrafo establece una prohibición y limitación desproporcional del ejercicio del derecho de huelga. Según el diputado, la forma en que está redactado el artículo le permite al juez determinar si el movimiento de huelga tiene como motivación alguno de los motivos legítimos que establece el artículo. Tanto esta moción como la anterior indican qué se considera como huelga pacífica y qué no. Tal y como sucedió con la moción anterior, la moción fue rechazada con seis votos en contra y un voto a favor.

Mediante la moción N° 21-22<sup>176</sup> varios diputados propusieron que se mantuviera el párrafo que prohibía la huelga política de cualquier índole, o aquella que tuviera

---

<sup>175</sup> “Para que se modifique la redacción del artículo 371 cuya reforma se incluye en el artículo 1 del proyecto de ley en discusión y en adelante se lea de la siguiente manera:

Artículo 371.- 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 por una pluralidad de tres personas trabajadoras, como mínimo, que represente más de la mitad de los votos emitidos conforme al artículo 381, por los empleados o las empleadas involucrados en un conflicto colectivo de trabajo, para lo siguiente:

- a) La defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales.
- b) La defensa de sus derechos en los conflictos jurídicos colectivos señalados en el artículo 386.

No se considerará pacífica la huelga que conlleve bloqueos en vías públicas o que impidan el acceso a las instalaciones públicas o de servicios públicos, la realización de sabotaje sobre bienes públicos, la perpetración de conductas que comporten un ilícito penal, o que imposibiliten el derecho a laborar de los trabajadores que no se encuentren en huelga”.

<sup>176</sup> “Para que se modifique el artículo 371 del Código de Trabajo reformado por el artículo 1 del Dictamen Afirmativo de Mayoría y en adelante se lea de la siguiente manera:

relación directa con la relación laboral. Se vuelve a caer en la confusión al no hacer la distinción entre huelga política y huelga en contra de políticas públicas. La moción fue desechada con seis votos en contra y un voto a favor.

Mediante la moción N° 22-22 se trató de reiterar lo que indicado por la moción anterior. La moción fue rechazada con cero votos a favor y seis votos en contra.

Mediante la moción N° 23-22 los diputados mantuvieron la prohibición de la huelga política o aquella que no tenga ninguna relación con la relación laboral. Esta moción proponía que se permitiera la huelga en contra de políticas públicas siempre y cuando dicha política tenga una relación directa con los intereses económicos y sociales de los trabajadores. Además, indicaba que los requisitos que se establecen para que la huelga sea legal en el artículo 377 del Código de Trabajo le son aplicables con excepción de la conciliación previa. Aunado a lo anterior, la huelga debía tener máximo

---

Artículo 371.- 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 por una pluralidad de tres personas trabajadoras, como mínimo, que represente más de la mitad de los votos emitidos conforme al artículo 381, por los empleados o las empleadas involucrados en un conflicto colectivo de trabajo, para lo siguiente:

- a) La defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales.
- b) La defensa de sus derechos en los conflictos jurídicos colectivos señalados en el artículo 386.

Aparte de los casos tipificados en los dos incisos anteriores, no se permitirán ni serán consideradas como legales, ningún otro tipo de huelgas. Serán ilegales las huelgas políticas de cualquier índole o aquellas que no tengan conexión directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales imputables al patrono.

No se considerará pacífica la huelga que conlleve bloqueos en vías públicas o que impidan el acceso a las instalaciones públicas o de servicios públicos, la realización de sabotaje sobre bienes públicos, la perpetración de conductas que comporten un ilícito penal, o que imposibiliten el derecho a laborar de los trabajadores que no se encuentren en huelga”.

una duración de 48 horas y no se podrá llevar a cabo más de una vez por el mismo motivo. La moción vuelve a mencionar que esta regulación de la huelga en contra de políticas públicas no excluye que se puedan llevar a cabo marchas, concentraciones, mítines o cualquier otra manifestación que la legislación permita fuera del horario de trabajo sin restricción alguna en la duración. También se propone que las disposiciones no afecten a los trabajadores independientes, o personas que no estén vinculadas a una relación laboral.

La diputada Acuña Cabrera manifiesta que el objetivo de la moción es poder abarcar tres puntos importantes en relación con la huelga en contra de políticas públicas. El primero que la huelga política está prohibida, el segundo que aquellos países que permiten la huelga contra políticas públicas establecen una duración máxima de horas. La diputada Acuña considera se propone el plazo de 48 horas debido a que el ejercicio de este tipo de huelga no puede considerarse irrestricto y se entiende que ha sido agotado cuando los trabajadores han transmitido su disconformidad a las autoridades públicas. De acuerdo con la legisladora, se establece un marco de proporcionalidad y razonabilidad para ejercer este tipo de huelgas. Otro punto que se aclara es la diferencia que existe entre concentración, marcha y huelga y la distinción entre trabajador independiente y trabajador vinculado a una relación laboral. La moción es desechada ya que únicamente contó con un voto a favor y seis en contra.

Hasta el momento esta ha sido la moción que mejor proponía regular el tema en contra de políticas públicas. Sin embargo, consideramos que los requisitos que se establecen

en el artículo 377 del Código de Trabajo no le pueden ser aplicados a este tipo de huelga ya que estos fueron previstos para la huelga de carácter contractual y si se trataran de aplicar a la huelga en contra de políticas públicas pueden dificultar su ejercicio. Por otro lado, nos parece importante la disposición que establece un plazo de 48 horas para ejecutar este tipo de huelgas y que esta no puede llevarse a cabo más de una vez por el mismo motivo. Es nuestra opinión, en concordancia con lo que establece la jurisprudencia previamente mencionada y lo reiterado por la diputada Acuña Cabrera, el derecho de huelga en contra de políticas públicas se agota en el momento en que los trabajadores expresan su disconformidad en relación con alguna determinada política pública a la autoridad gubernamental correspondiente. Darle carácter indefinido a este tipo de huelga podría convertir a esta figura en un fin en sí mismo. Ahora bien, no permitir que los trabajadores se puedan manifestar dos veces por el mismo motivo provoca que no haya incentivo por parte del patrono a negociar o en caso de hacerlo a no cumplir con lo pactado.

A través de la moción N°24-22<sup>177</sup> el diputado Villalta propone que se elimine del proyecto de ley el párrafo que busca prohibir la huelga política, o cualquiera que no guarde conexión directa con la relación laboral.

---

<sup>177</sup> "Para que se elimine el párrafo que se indica a continuación del artículo 371 —o su equivalente en caso de cambiar la numeración— del Código de Trabajo, contenido en el artículo 1 del proyecto de ley en discusión:

"Artículo 371.-

(...)

Aparte de los casos tipificados en los dos incisos anteriores, no se permitirán ni serán consideradas como legales, ningún otro tipo de huelgas. Serán ilegales las huelgas políticas de cualquier índole o

Este diputado reitera que el párrafo que se pretende eliminar regula de manera excesiva el derecho constitucional de la huelga. El objetivo original del proyecto de ley era establecer claridad y regular los procedimientos, la huelga en los servicios públicos y el tema de los salarios, pero con el texto sustitutivo se ha buscado implementar nuevas prohibiciones que aunque no lo digan expresamente se busca prohibir el ejercicio de la huelga contra políticas públicas. Para el legislador es importante dejar claro cual es el alcance del párrafo que se pretende eliminar. La moción fue rechazada con un voto a favor y seis votos en contra.

Mediante la moción N° 25-22<sup>178</sup> el diputado Villalta reitera su propuesta de eliminar el párrafo que tiene como fin que se prohíba la huelga política, la huelga contra políticas públicas y cualquier huelga que no tenga conexión directa con la relación de empleo. Al igual que sucedió con la moción anterior, esta moción fue desechada con seis votos en contra y un voto a favor.

---

aquellas que no tengan conexión directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales imputables al patrono..."

<sup>178</sup> "Para que se elimine el párrafo que se indica a continuación del artículo 371 —o su equivalente en caso de cambiar la numeración- del Código de Trabajo, contenido en el artículo 1 del proyecto de ley en discusión:

"Artículo 371.-

(...)

Aparte de los casos tipificados en los dos incisos anteriores, no se permitirán ni serán consideradas como legales, ningún otro tipo de huelgas. Serán ilegales las huelgas políticas de cualquier índole, las huelgas contra políticas públicas y todas aquellas que no tengan conexión directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales imputables al patrono..."

Con la moción N°26-22 el diputado Villalta busca que únicamente permanezca la prohibición de la huelga política, pero que sí se permita la huelga en contra de políticas públicas o aquellas que no tengan correlación con la relación laboral, o se trate de incumplimientos laborales que le son imputables a la parte patronal. Según el diputado Villalta, el propósito del párrafo, redactado con mala técnica jurídica, es prohibir la huelga en contra de políticas públicas.

De acuerdo con el diputado Villalta, según la interpretación que se haga del párrafo que se pretende eliminar se estarían prohibiendo las huelgas en las que los trabajadores busquen defender sus intereses económicos y sociales. Según este diputado en caso de tratarse de políticas públicas y se trate de trabajadores del sector público y considerando que el Estado es uno solo, se estaría dando el movimiento de huelga en el marco de la relación de trabajo. La forma en que está redactado el artículo no es clara por lo que dependiendo de cómo se interprete pueden estarse prohibiendo tipos de huelga que en la actualidad son permitidos. Según el legislador, ya existen limitaciones y restricciones pero la reforma que se quiere hacer al artículo 371 del Código de Trabajo es excesiva y atenta contra el derecho de manifestación, protesta y libertad de expresión. La moción fue rechazada por obtener seis votos en contra y uno a favor.

A través de la moción N°78-22 (77)<sup>179</sup> presentada por la diputada Nicolás Solano se buscaba establecer que para que una huelga en contra de políticas públicas pueda ser considerada legal esta debe de realizarse en contra de política públicas que afecten directamente los intereses económicos y sociales de las personas trabajadoras. Se agrega que el requisito se tiene por cumplido si se hace constar de forma escrita que previamente se ha tratado de establecer una negociación con las autoridades públicas involucradas en el proceso de emisión de la política pública. La moción es desechada luego de obtener seis votos en contra y un voto a favor.

En la sesión N° 23 del 27 de agosto del 2019 el diputado Villalta propone que se revise la votación de la moción N°29-22. De acuerdo con el diputado del Partido Frente Amplio el contenido de la moción plantea aspectos muy importantes como los son las razones por las cuales puede un trabajador acudir a una huelga, el carácter pacífico que debe tener la huelga, aunque él considera que este aspecto es innecesario y puede generar interpretaciones inadecuadas. Además, esta moción buscaba que se eliminara el párrafo del artículo 371 del Código de Trabajo que tiene como fin la

---

<sup>179</sup> “Para que el texto del artículo 377 del Código de Trabajo, Ley No 2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas, contenido en el artículo 1 del proyecto de ley en discusión, se lea de la siguiente manera:

Artículo 377.- Para declarar una huelga legal, las personas trabajadoras deben:

- a) Observar los extremos preceptuados en el artículo 371.
- b) Agotar alguna de las alternativas procesales de conciliación establecidas en el artículo 618. 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 las trabajadoras hagan al empleador o la empleadora, otorgándole un plazo de por lo menos un mes para resolver el conflicto. Únicamente es legal la huelga contra políticas públicas que afecten los intereses económicos y sociales de las personas trabajadoras. En este caso dicho requisito se cumplirá si, de previo a la huelga, se ha procurado una negociación con las autoridades públicas involucradas en el diseño, gestión, discusión o la aprobación de política pública, debiendo dejarse constancia escrita de tal gestión”.

prohibición de la huelga en contra de políticas públicas. De acuerdo con el diputado Villalta este párrafo tiene como objetivo prohibir a los trabajadores la que se manifiesten contra proyectos, iniciativas, o políticas públicas, lo cual es incorrecto. La moción es desechada ya que obtuvo un solo voto a favor y seis votos en contra.

El diputado Villalta, mediante la moción N°2-23 solicitó la revisión de la votación de la moción N°26-22. Esta moción, tal y como ya se mencionó previamente, buscaba que se eliminara del párrafo del artículo 371 del Código de Trabajo la parte que trataba sobre aquellas huelgas que no tuvieran “conexión directa con la relación de empleo, o incumplimientos laborales, imputables al patrono”. Según el diputado Villalta, se podría interpretar que con dicho párrafo se pretende prohibir las huelgas en contra de políticas públicas las cuales, según él, no las prohíbe la legislación laboral vigente y además con base en los criterios y recomendaciones de la OIT, no deberían de prohibirse. Agrega que dicha oración, que no estaba incluida en el proyecto original, va más allá en los alcances del proyecto y constituye una forma de prohibir a los trabajadores la posibilidad de manifestarse en contra de iniciativas laborales, proyectos de ley, decretos ejecutivos que afecten sus derechos económicos y sociales. Según el diputado es una forma que imponerle una mordaza a los ciudadanos, especialmente, trabajadores, para que no puedan manifestarse frente a políticas públicas que los afectan directamente. La moción es desechada luego de obtener seis votos en contra y uno a favor.



Luego de abordar las mociones que fueron propuestas durante la discusión del proyecto en la Comisión dictaminadora nos parece importante señalar que al final no se consideró importante definir qué se entiende por huelga política y huelga en contra de políticas públicas. Reiteramos que es necesario que haya claridad en relación con ambos conceptos con el objetivo de evitar futuros problemas, tanto a los trabajadores como a los patronos. Tampoco se establecen requisitos distintos a los de la huelga de carácter contractual, lo cual consideramos que no es correcto pues se trata de dos tipos de huelga diferentes.

Una vez que fueron abordadas todas las mociones que fueron presentadas en la Comisión, esta procedió a la emisión del Dictamen. En este caso hubo dos, uno de mayoría presentado por seis de los siete diputados y un dictamen de minoría que fue presentado por el diputado José María Villalta.

En dictamen de mayoría los diputados indicaron que originalmente en el proyecto de ley 21.049 no existía una regulación sobre las huelgas en contra de políticas públicas. Sin embargo, la Comisión determinó que no se podía dejar de incluir ya que no pueden considerarse válidos aquellos movimientos sociales que impliquen un bloqueo en las carreteras, el no acceso a las instituciones públicas, o la falta de prestación de servicios públicos. Aunado a lo anterior no caben dentro del ordenamiento jurídico aquellos movimientos que tengan como objetivo el sabotaje de los bienes públicos, la realización de conductas que sean consideradas delito, o impedir que aquellos

trabajadores que no quieran sumarse al movimiento de huelga no puedan realizar sus funciones.

El dictamen de mayoría considera que la forma en que se está regulando las huelgas políticas está acorde con los lineamientos del Comité de Libertad Sindical de la OIT, ya que de acuerdo con este órgano de control de la OIT la huelga política no está incluida dentro del derecho de libertad sindical. De acuerdo con los diputados, tampoco deberían considerarse permitidas aquellas huelgas que no tienen relación directa con la relación laboral, o que no estén relacionadas con algún incumplimiento de la parte patronal ya que no existe justificación en que la parte patronal deba soportar las consecuencias de un movimiento cuando no depende de ella atender las demandas de los trabajadores, sino que le corresponde a las autoridades públicas.

Aunado a lo anterior, el dictamen de mayoría consideró que no deberían considerarse legales aquellas huelgas que tenían como fin protestar en contra de las políticas económicas y sociales que no dependen del patrono. De acuerdo con los diputados, para tomar esta posición se consideró que no se encontró ni las organizaciones sindicales pudieron aportar alguna disposición normativa que regulara esta modalidad de huelga. Además, los casos en los que el Comité de Libertad Sindical ha tomado una posición a favor en la huelga en contra de políticas públicas ha sido en casos excepcionales donde la libertad sindical se ha visto comprometida.

Aunado a lo anterior, en el dictamen de mayoría se determinó que la huelga en contra de políticas públicas debe considerarse ilegal, ya que no se contempla la existencia de esta sin que se produzca un daño importante a la parte patronal, la cual, como se mencionó previamente, no puede tratar de solucionar las demandas de los trabajadores ya que se está frente a una protesta en contra del Poder Público. En este sentido los diputados consideraron que no era justo para el país considerar legal una huelga con las características previamente mencionadas. La huelga en contra de políticas públicas siempre va a ser considerada legal y se va a poder realizar cuando esta se haga fuera del horario laboral. El objetivo de esta medida es por un lado que no se transgreda el derecho de manifestarse públicamente y por otro, no causar grandes afectaciones al sistema económico.

En el dictamen de minoría, el diputado José María Villalta manifestó que si bien en el proyecto original no establecía la pretensión de regular la huelga en contra de políticas públicas, el texto sustitutivo, el cual fue aprobado el 22 de mayo del 2019, introdujo en el proyecto la disposición que la huelga en contra de políticas públicas debía prohibirse debido a que algunos legisladores consideraron que no está expresamente regulada en la legislación. Según el diputado Villalta, con base en una interpretación de la Constitución Política, los convenios y recomendaciones de la OIT y el reconocimiento de la defensa de los derechos sociales y económicos, este tipo de huelga ha sido considerado como lícita en el ordenamiento jurídico nacional.

Tal y como se mencionó previamente en este trabajo, el diputado Villalta indica que el proyecto de ley crea una confusión al no distinguir la huelga política de la huelga en contra de políticas públicas, ya que ambos conceptos son diferentes. De la forma en que está redactado el artículo se interpreta, de acuerdo con Villalta, que la ley busca ampliar el concepto de huelga política al de huelga en contra de políticas públicas. El diputado menciona que puede haber movimientos de huelga que no sean huelgas políticas en sentido estricto, pero sí califican como huelgas en contra de políticas públicas que producen alguna afectación a los trabajadores.

A pesar de existir una relación laboral, según el diputado Villalta, se ha reconocido esta modalidad de huelga como parte del derecho de huelga, libertad de expresión, asociación y manifestación, es decir, los trabajadores están legitimados para poder manifestar en contra de decisiones que lleven a cabo las autoridades gubernamentales cuando estas afecten sus derechos.

En relación con la huelga en contra de políticas públicas, la propuesta de reforma del artículo 371 del Código de Trabajo antes de ser discutida en el plenario legislativo quedo redactada de la siguiente manera:

“Artículo 371- 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 por una pluralidad de tres personas trabajadoras, como mínimo, que represente más de la mitad de los votos emitidos conforme al artículo 381, por los empleados o las empleadas involucrados en un conflicto colectivo de trabajo, para lo siguiente:

a) La defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales.

b) La defensa de sus derechos en los conflictos jurídicos colectivos señalados en el artículo 386.

**Aparte de los casos tipificados en los dos incisos anteriores, no se permitirán ni serán consideradas como legales, ningún otro tipo de huelgas. Serán ilegales las huelgas políticas de cualquier índole o aquellas que no tengan conexión directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales imputables al patrono.**

No se considerará pacífica la huelga que conlleve bloqueos en vías públicas o que impidan el acceso a las instalaciones públicas o de servicios públicos, la realización de sabotaje sobre bienes públicos, la perpetración de conductas que comporten un ilícito penal, o que imposibiliten el derecho a laborar de los trabajadores que no se encuentren en huelga. (Destacado no es del original).<sup>180</sup>

Como se puede observar, la mayoría de los diputados que conformaban la Comisión dictaminadora del proyecto de ley, concluyeron con base en las razones previamente expuestas, que las huelgas en contra de políticas públicas no deberían considerarse legales.

En relación con el dictamen de mayoría, nos parece que la posición adoptada respecto a la huelga política no está en discusión, ya que va en la misma posición que ha adoptado el Comité de Libertad Sindical y la doctrina laboral. No creemos que la huelga en contra de políticas públicas deba considerarse ilegal siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos, lo cuales como ya lo mencionamos, no pueden ser los que están previstos en el artículo 377 del Código de Trabajo puesto que estos fueron previstos para una huelga de carácter contractual. Además, consideramos que no

---

<sup>180</sup> Texto actualizado informe de mociones de fondo artículo 208 BIS (Comisión Especial Dictaminadora para Estudiar el Derecho a Huelga Expediente N.º21.193, 222 presentadas, 27 aprobadas, 195 rechazadas, sesiones 22, 23 y 24 del 26 y 27 de agosto de 2019)

puede tener carácter indefinido este tipo de huelgas debido a los daños que produce a la parte patronal, la cual como ya se ha reiterado, es la más afectada y no puede hacer nada al respecto. Establecer un plazo de dos o tres días nos parece razonable para que los trabajadores puedan externar sus disconformidades a las autoridades públicas respectivas. En caso de querer continuar manifestándose en contra de determinada política pública los trabajadores tendrían que hacerlo fuera del horario de trabajo. En conclusión, en este punto no compartimos la posición adoptada la mayoría de los diputados de la Comisión, ni la nueva redacción del artículo 371 del Código de Trabajo.

Consideramos que el diputado José María Villalta lleva razón en cuanto a la legitimidad que tienen los trabajadores para ejecutar este tipo de huelgas. Sin embargo, consideramos que dicha posibilidad debe estar expresamente regulada en el ordenamiento jurídico y se deben establecer con precisión cuáles son los requisitos que los trabajadores deben de cumplir para que este tipo de huelga pueda ser considerada legal. Nos parece también importante reiterar la necesidad de definir qué se entiende por cada tipo de huelga con el objetivo de evitar problemas de interpretación en el futuro.

Una vez que el Proyecto llegó al plenario legislativo, en relación con el tema de las huelgas en contra de políticas públicas se presentaron las siguientes mociones:

El diputado Masis Castro presentó la moción 137 N° 15-1 que buscaba declarar ilegales las huelgas políticas, o contra cualquier política pública, las huelgas fueran más allá de la relación de empleo, o de incumplimientos laborales que se le pudieran imputar al patrón. La moción es rechazada luego de obtener únicamente ocho votos a favor y cuarenta en contra.

La diputada Días Mejía propone de nuevo a través de la moción 137 N° 17-1 que, mediante vía excepción, se permitieran las huelgas en contra de políticas públicas. De acuerdo con la diputada Díaz las huelgas contra políticas públicas constituyen una manifestación importante por parte del pueblo por lo que el Gobierno debe tomar en cuenta y conocer este derecho debido a que afecta a todos los ciudadanos. Según la diputada, el Poder Legislativo no puede limitar el derecho que tienen los trabajadores de manifestarse en contra de una política pública del Poder Ejecutivo y además la OIT reconoce este tipo de huelgas. La moción es rechazada debido a que cuarenta y dos diputados votaron en contra y únicamente nueve a favor.

Mediante la moción 137 N° 19-2 la diputada María José Corrales Chacón propone que no se realice ninguna reforma al artículo 371 del Código de Trabajo en relación con las huelgas en contra de políticas públicas. De acuerdo con la diputada Corrales Chacón, se propone eliminar el párrafo que busca prohibir la huelga política y las huelgas contra políticas públicas, ya que no se considera proporcionado ni conveniente limitar aún más el derecho de huelga. Agrega que siempre debe contemplarse como un derecho la protesta ciudadana por lo que el objetivo es lograr un balance equilibrado y

sensato que no permita abusos de ningún sector. La moción es rechazada debido a que sólo trece diputados votaron a favor y treinta y nueve en contra.

Posteriormente, el diputado José María Villalta reitera la moción presentada previamente por la diputada Chacón Corrales argumentando que el proyecto de ley en discusión se presentó con el objetivo de regular el procedimiento de huelga, agilizar los trámites y brindar seguridad jurídica a aquellos aspectos que no estaban contemplados en la normativa vigente. Sin embargo, durante el trámite del proyecto se han incluido, según el diputado Villalta, disposiciones que atentan contra tratados internacionales en materia de derecho del trabajo y que buscan limitar el derecho de huelga. Según el legislador, el párrafo que se pretende eliminar tiene como fin la prohibición del ejercicio del derecho de huelga en contra de políticas públicas la cual está permitida en la legislación nacional. El diputado agrega que el objetivo del párrafo que se busca eliminar no es democrático ni proporcional y busca prohibir que los trabajadores se puedan manifestar en contra de las políticas del gobierno. La moción es rechazada con cuarenta y dos votos en contra y once a favor.

El diputado Ignacio Alpízar mediante la moción 137 N° 20 reitera lo propuesto por los diputados Corrales y Villalta. La moción es rechazada tras obtener únicamente tres votos a favor y cuarenta y nueve en contra.

A través de la moción 137 N° 23-1 varios diputados buscaron que se declararan ilegales las huelgas políticas, o las que no tienen conexión directa con la relación



laboral, o incumplimientos imputables al patrono. En relación con las huelgas en contra de políticas públicas estas se permiten siempre y cuando estas afecten directamente los intereses económicos y sociales de los trabajadores que se están manifestando. Además, se deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo 377 del Código de Trabajo, excepto la conciliación previa, la huelga no puede tener una duración mayor a las 48 horas y no se puede hacer más de una vez por el mismo motivo. Esta regulación no excluye que los trabajadores puedan llevar a cabo todo tipo de manifestación permitida por la legislación siempre y cuando no se realice durante el horario de trabajo y tampoco que los trabajadores independientes o aquellas personas que no están vinculadas a una relación laboral, pueden ejercer su derecho a manifestación.

La moción anterior ya había sido presentada mientras el proyecto se discutía en comisión. De acuerdo con la diputada Ivonne Acuña Cabrera la moción tiene como objetivo establecer una regulación proporcional, racional y razonable que dote de seguridad jurídica al derecho de huelga en contra de políticas públicas. Establecer un plazo es necesario debido a que la parte patronal no tiene poder de acción sobre las demandas que motivaron este tipo de huelga. La legisladora añade que una restricción al derecho de huelga en contra de políticas públicas no es procedente, pero sí es esencial regularlo para evitar afectar económicamente a la parte empleadora.

El diputado Villalta considera que el enfoque regulatorio que le busca dar la moción en cuestión al derecho de huelga en contra de políticas públicas es más adecuado que

prohibirla del todo. Sin embargo, considera que el plazo de cuarenta y ocho horas para poder llevar a cabo la huelga no es razonable ya que si una huelga en contra de políticas públicas es declarada legal y no se trata de una huelga en servicios esenciales, o de importancia trascendental, no hay motivo para que el plazo sea corto.

Como ya se ha mencionado en otras ocasiones a lo largo de este trabajo, al tratarse de una huelga en contra de políticas públicas debe establecerse un plazo en el que los trabajadores presenten sus demandas ante la autoridad respectiva. Hay que recordar que el derecho de huelga no puede ser considerado irrestricto y absoluto, sino que este puede estar sujeto a limitaciones. Cabe recordar que al ser la huelga un derecho fundamental, tales restricciones y limitaciones tienen reserva de ley. El hecho de que determinada institución gubernamental no brinde un servicio público esencial no excluye que esta se vea afectado por la huelga llevada a cabo por sus trabajadores por lo que consideramos que el plazo propuesto es razonable.

Según el diputado Villalta, establecer plazos cortos para el ejercicio del derecho de huelga es una manera de prohibirlo y disminuye el incentivo de la parte patronal, o en este caso el Estado para sentarse a negociar. La moción es aprobada tras obtener cuarenta y nueve votos a favor y tres en contra.

Mediante la moción 137 N° 25 el diputado José María Villalta busca que se elimine el párrafo que busca prohibir las huelgas políticas, las huelgas en contra de políticas públicas y las que no tengan conexión directa con la relación laboral o incumplimientos

laborales imputados al patrono. La moción es rechazada tras obtener cincuenta votos en contra.

A través de la moción 137 N° 26 el diputado Villalta reitera su propuesta de eliminar el párrafo de que declara ilegal las huelgas que no tengan conexión directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales imputables al patrono. De acuerdo con el diputado Villalta se debe dejar claro que no se busca prohibir totalmente las huelgas en contra de políticas públicas. La frase en cuestión es poco clara y peligrosa además de ir en contra de los principios desarrollados ampliamente por el Comité de Libertad Sindical de la OIT. La moción es rechazada debido a que solo obtuvo siete votos a favor y treinta y nueve en contra.

Luego de haber hecho un abordaje de las mociones de reiteración se procedió con la discusión de fondo del proyecto. En relación con la huelga en contra de políticas públicas, el diputado Luis Fernando Chacón Monge sostuvo que era necesario cuestionar si la huelga en contra de políticas públicas es legítima, más allá de que pueda considerarse ilegal. Agrega que el proyecto pretende la regulación de las huelgas en contra de políticas públicas lo cual tienen un importante significado, pues los trabajadores tendrán derecho a manifestarse en contra de las políticas del Estado.

La diputada Shirley Díaz manifestó que la huelga contra políticas públicas constituye una importante manifestación del pueblo y de los distintos sectores que lo forman. Además, se trata de una manifestación social. De acuerdo con la diputada Díaz no se

debe limitar el derecho de manifestarse a los trabajadores cuando se está frente a políticas públicas injustas.

Por otro lado, la diputada Carmen Chan Mora menciona que el proyecto presenta dificultades en relación con la definición de huelga política y huelga en contra de políticas públicas. Además, considera que el lapso de 48 horas con el que cuentan los trabajadores para poder llevar a cabo una huelga en contra de políticas públicas es limitado y breve para que este tipo de huelga se desarrolle y termine de buena manera. Según la diputada, con base en la forma en que está redactado el artículo 371 del Código de Trabajo que se busca reformar no se está logrando garantizar en toda su dimensión este derecho con base en lo que ha establecido la OIT y los diferentes instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica. La legislación que se apruebe en la Asamblea Legislativa no debe limitar el derecho que tienen los ciudadanos de manifestarse en contra de las políticas públicas, pero también debe evitar abusos por parte de las organizaciones sindicales y garantizar los servicios públicos a toda la población.

El diputado José María Villalta sostiene que el proyecto de ley restringe de forma irrazonable el derecho de llevar a cabo huelgas en contra de políticas públicas ya que prohibir este derecho no era una opción.

El proyecto de ley 21.049 es aprobado en primer debate con cuarenta votos a favor y quince votos en contra. El artículo 371 quedó redactado de la siguiente manera:

“Artículo 371- 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 por una pluralidad de tres personas trabajadoras, como mínimo, que represente más de la mitad de los votos emitidos conforme al artículo 381, por los empleados o las empleadas involucrados en un conflicto colectivo de trabajo, para lo siguiente:

- a) La defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales.
- b) La defensa de sus derechos en los conflictos jurídicos colectivos señalados en el artículo 386.

Serán ilegales las huelgas políticas o aquellas que no tengan conexión directa con la relación de empleo o incumplimientos laborales imputables al patrono.

**Además de la huelga contractual se permitirá también la huelga que tenga por finalidad protestar contra políticas públicas, siempre que dichas políticas afecten de forma directa los intereses económicos o sociales de los trabajadores. En este caso deberán cumplirse los requisitos del artículo 377 de este código, con excepción de la conciliación previa. Este tipo de huelgas no podrá tener una duración superior a 48 horas, ni podrán reiterarse por el mismo motivo.**

La regulación del párrafo anterior no afectará el derecho a realizar marchas, concentraciones, mítines u otras manifestaciones permitidas por el ordenamiento jurídico que se realicen en horas no laborales, sin restricción alguna de duración.

Las anteriores disposiciones tampoco afectarán el derecho a manifestarse de los trabajadores independientes, o de aquellas personas que no se encuentren vinculadas a una relación laboral.

Aparte de los casos indicados en este artículo, no se permitirán huelgas atípicas ni serán consideradas como legales ningún otro tipo de huelgas.

No se considerará pacífica ninguna huelga que conlleve bloqueos en vías públicas o que impida el acceso a las instalaciones o servicios públicos, la realización de sabotaje sobre bienes públicos, la perpetración de conductas que comporten un ilícito penal, o que imposibiliten el derecho a laborar de los trabajadores que no se encuentren en huelga”.

Para evitar futuros problemas de inconstitucionalidad varios diputados tomaron la decisión de presentar una consulta facultativa de constitucionalidad. En relación con las huelgas en contra de políticas públicas los diputados le preguntaron a la Sala

Constitucional dos cuestiones debido a que consideraron que la forma en que estaba escrita la norma trasgrede varios derechos y principios contenidos en la Constitución Política.

El primero plantea que el párrafo “serán ilegales las huelgas políticas de cualquier índole, o aquellas que no tengan conexión directa con la relación de empleo, o incumplimientos laborales imputables al patrono” contiene importantes limitaciones que carecen de justificación al prohibir las huelgas políticas. Añaden que la norma no define qué debe entenderse por huelga política contraviniendo el principio de legalidad contenido en el artículo 11 de la Constitución Política y el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública. El hecho de no establecer una definición crea el riesgo de que está sujeta a los intereses que estén dando en un momento determinando lo cual violenta el principio de certeza y seguridad jurídica.

La falta de definición de la huelga política también transgrede el derecho de libre expresión y asociación debido a que la poca claridad con la que se está estableciendo dicha limitación provoca a que tal restricción tenga carácter arbitrario. Los diputados concluyen que debe de garantizarse la seguridad jurídica para aquellas personas que ejerzan este derecho.

Aunado lo anterior, para los diputados declarar una huelga que tiene como objetivo protestar por las consecuencias sociales y laborales que pueda tener una política

económica del gobierno como ilegal violenta, con base en los criterios del Comité de Libertad Sindical de la OIT, la libertad sindical.

Otro aspecto a destacar es que los diputados consideran que el proyecto aprobado en primer debate contiene disposiciones con un importante sesgo prohibicionista, las cuales sobrepasan los fines que tenía el proyecto de ley original ya que no sólo se prohíben las huelgas políticas, sin definir las, sino que únicamente se permiten las huelgas que deriven de la relación laboral, o de incumplimientos laborales imputables a la parte patronal. Según los diputados, la forma en que está redactado este proyecto tiene como objetivo que los ciudadanos no se puedan manifestar en contra de las decisiones del gobierno que les afecten sus derechos, o los de los trabajadores.

Los diputados que plantearon la consulta facultativa de constitucionalidad consideran que el plazo que se estableció de 48 horas para que los trabajadores puedan ejercitar su derecho de huelga en contra de políticas públicas carece de fundamento técnico que justifique que sea razonable realizar la huelga en ese plazo. Además, dicha disposición busca limitar el ejercicio del derecho de libre expresión y pensamiento los cuales, de acuerdo con estos diputados, son la base del Estado de derecho. Aunado a lo anterior, los diputados argumentan que esta disposición transgrede el principio de participación democrática y reiteran que la restricción que se busca establecer en el artículo 371 del Código de Trabajo no estaba en el proyecto original.

Los diputados tampoco comparten la disposición que los trabajadores que se manifiesten en contra de una huelga política únicamente lo pueden hacer una vez por el mismo motivo. Los legisladores no tienen claro cual es el objetivo de esta disposición, pero indican que no es característica de una democracia, ni es comprensible con base en la legislación nacional e internacional vigente debido a que se está frente a un bien jurídico que se busca proteger. Añaden que dicha disposición opera como una forma de censura previa ya que prohíbe una huelga que es avalada por el derecho internacional. Reiterar una huelga por los mismos hechos deja entrever que los motivos que originalmente motivaron la huelga persisten y que, en algunas ocasiones, se pudieron haber agravado. Además, crea el incentivo de que las autoridades públicas no quieran negociar un acuerdo para darle término a la huelga o no quieran cumplir el acuerdo en caso de que se de uno.

Los diputados consideran que dicha disposición es excesiva y transgrede los principios de razonabilidad y proporcionalidad, ya que los trabajadores tienen derecho a manifestarse en contra de las políticas del gobierno.

Mediante el Voto 020596-2019, de las diecinueve horas quince minutos del veinticinco de octubre de dos mil diecinueve la Sala Constitucional resolvió que en relación con la reforma del artículo 371 del Código de Trabajo que busca regular expresamente el derecho de huelga, lo siguiente:



Respecto a la alegada violación al principio de legalidad debido a que la norma no define qué debe entenderse por “política pública” la Sala Constitucional indicó que si bien el uso de un término con mucha amplitud pueden llegar a ocasionar una restricción a la libertad también puede verse como la estrategia adoptada por el legislador en que sean los Tribunales los encargados de precisar estos términos contenidos en las leyes, principalmente, cuando se está frente a conductas que brindan una importante dificultad debido a que se encuentran en área jurídicas con gran capacidad de absorción y deben “delimitarse entre derechos humanos”. La Sala añade que cuando se trata de definiciones con gran capacidad de absorción no se puede pedir que estas estén descritas de forma detallada, precisa y exhaustiva, de conductas y omisiones ya que la manifestación política está protegida en la Constitución Política. De acuerdo con el Tribunal Constitucional la técnica que utiliza el legislador no transgrede el texto constitucional debido a que:

“...en el tanto se vale del operador jurídico para dibujar y trazar una línea divisoria entre lo que establece el artículo 371 consultado, en cuanto a la huelga contractual y la protesta contra políticas públicas que afecten a los trabajadores, en cuyo caso, los jueces deben interpretar restrictivamente el concepto de huelga política, y los derechos humanos en forma amplia, pues habrá casos en los cuales las políticas públicas tiene un impacto directo en los derechos o intereses de los trabajadores.”<sup>181</sup>

De acuerdo con la Sala Constitucional, si bien en el artículo 371 consultado no se establece una definición de las huelgas políticas, el contenido de esta figura puede ser llenado de manera judicial de acuerdo con lo que establece la reforma a este artículo.

---

<sup>181</sup>Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta facultativa de constitucionalidad: voto N° 020596-2019, 25 de octubre 2019, 19:15 horas”, expediente 19-016322-0007-CO, *considerando 4*, sección 2, párr.8.

Los magistrados tomaron en cuenta que el proyecto de ley consultado le permite a los trabajadores llevar a cabo huelgas en contra de políticas públicas siempre y cuando vean afectados de manera directa sus intereses económicos y sociales. Con base en lo anterior, para la Sala la falta de definición de la huelga política no transgrede el principio de legalidad y por lo tanto, no es inconstitucional.

En una nota separada, el Magistrado Castillo Víquez indicó que la prohibición de la huelga puramente política, o que aquella que no afecta de forma directa los intereses económicos y sociales de los trabajadores no es inconstitucional. Según el Magistrado Castillo, no se puede establecer que el derecho de huelga únicamente se puede ejercitar para la defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores. En primer lugar, en opinión del Magistrado Castillo, hay que visualizar los intereses económicos y sociales de los trabajadores en una categoría más amplia, los intereses de los trabajadores. Además, es legítimo que los trabajadores ejecuten un movimiento de huelga en contra de una política de gobierno cuando esta afecte sus condiciones socioeconómicas. Según el Magistrado Castillo, el legislador tiene competencia para regular la huelga en contra de políticas públicas tomando en cuenta aspectos como el plazo para realizarla, la forma, entre otros. De acuerdo con el Magistrado Castillo, la norma consultada no es contraria al Derecho de la Constitución.

En relación con este tema, la Magistrada Hernández López indicó que con el reconocimiento del derecho de huelga en contra de políticas públicas y la forma en que quedó regulada en el proyecto de ley se podría estar afectando los derechos

constitucionales de terceras personas. De acuerdo con la Magistrada, no cabe duda a que existen políticas públicas que afectan directa, o indirectamente los intereses económicos de los trabajadores. No obstante, frente a estas políticas públicas los trabajadores cuentan con diferentes posibilidades para expresar sus reclamos. Respecto a los proyectos de ley, según la Magistrada Hernández, los trabajadores, o sus representantes pueden acudir a las Comisiones de la Asamblea Legislativa que se encargan de discutir los proyectos de ley. En caso de tratarse de políticas públicas que no tienen carácter legislativo, los trabajadores pueden articularse a través de la discusión política, o participar ante la autoridad correspondiente. Las posibilidades anteriores se llevan a cabo mediante el ejercicio de la libertad de expresión, la cual incluye la posibilidad de poder manifestarse fuera del horario de trabajo. Según la Magistrada Hernández la posibilidad que tienen los trabajadores de manifestarse en contra de políticas públicas que afecten de forma directa, o indirecta sus intereses económicos y sociales está garantizado tanto por la ley como por la Constitución Política. Lo que viene a realizar el proyecto de ley es ampliar dicha participación mediante el derecho de huelga por un plazo de cuarenta y ocho horas. La Magistrada Hernández establece que la reforma consultada traslada el costo del ejercicio de este tipo de huelga a la parte patronal, la cual puede ser privada, o pública y a terceros. En caso de que la parte patronal sea pública se van a perder importantes cantidades de fondos públicos y varios usuarios se verán afectados debido a la falta de prestación de servicios. Por otro lado, en caso de ser un patrono privado, el ejercicio de esta huelga puede ocasionar pérdidas económicas cuantiosas, incluso irrecuperables y más si se trata de productos perecederos o micro y pequeñas empresas, que no pueden

soportar el costo de una huelga. En resumen, se traslada el costo a la parte patronal, por acciones u omisiones que no se le pueden imputar. Según la Magistrada Hernández, respecto al patrono privado, se estarían transgrediendo los artículos 18 y 45 de la Constitución Política.

El proyecto consultado plantea, en opinión de la Magistrada Hernández, que la parte patronal deba soportar las consecuencias, o pérdidas de una huelga de cuarenta y ocho horas cuyas motivaciones no son imputables a ella. La posibilidad de manifestarse de los trabajadores ya está garantizada mediante otros mecanismos así como la discusión democrática de las ideas. Para la Magistrada, un aspecto que resulta importante a tomar en cuenta es que el proyecto no define que debe entenderse por “políticas públicas” lo cual tiene como consecuencia la creación de un estado de inseguridad jurídica tanto para la parte patronal como para los trabajadores.

De acuerdo con la Magistrada Hernández, no existe ninguna norma a nivel internacional que obligue al Estado a reconocer y permitir este tipo de huelga más aún tomando en cuenta que se están perjudicando otros bienes jurídicos que tienen relevancia constitucional. Según la Magistrada, el ejercicio del derecho de huelga contra políticas públicas podría conciliarse con la Carta Magna siempre y cuando las consecuencias negativas que se derivan de este ejercicio se compensen a través de la creación de un fondo estatal, o un reconocimiento fiscal cuando sea procedente, o bien que la regulación establezca que sólo un porcentaje pequeño puede llevar a cabo esta huelga para no ocasionar desequilibrios financieros a la parte patronal.

El Magistrado Rueda Leal considera que la reforma al artículo 371 del Código de Trabajo no es inconstitucional. Reitera que si bien se establece la indefinición de la huelga política va en contra del principio de legalidad, el Comité de Libertad Sindical ha indicado que este tipo de huelga no se encuentra protegido por los principios de libertad sindical. Añade que es claro que no existe ninguna controversia en el Comité de Libertad Sindical sobre la tutela a nivel internacional de este tipo de huelga por lo que cada país tiene la potestad de permitir las o no. El magistrado Rueda indica que el proyecto establece como ilegales aquellas huelgas de carácter político que no guarden una relación directa con la relación de empleo, o con los incumplimientos laborales imputables al patrono por lo que manifiesta que la disposición no es improcedente.

La Magistrada Picado, en una nota separada, indicó que al igual que el resto de los magistrados no considera que la indefinición del concepto de huelga política en la norma sea inconstitucional siempre y cuando se interprete este término de manera restrictiva, es decir, si se está frente a decisiones y acciones del gobierno que se relacionan con políticas económicas y sociales no se trata de una huelga política y por lo tanto no estaría prohibida. De acuerdo con la Magistrada Picado, una huelga que se dirige contra acciones del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo en relación con temas económicos y sociales que afecten directamente los intereses económicos y sociales de los trabajadores, no debería percibirse como huelga política. En caso de que no se cumpla con dicho criterio, se debería interpretar que dicho movimiento de huelga sí constituye una huelga política.

En relación con la alegada ilegalidad de la frase “de lo que no tenga conexión directa con la relación de empleo, o incumplimiento laboral imputable al patrono”, la Sala Constitucional indicó que el legislador reconoce de manera plena la huelga de carácter contractual y de una forma más restringida la huelga en contra de políticas públicas, siempre y cuando estas políticas públicas afecten los intereses económicos y sociales de los trabajadores. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, la huelga no debe ser equiparada con otras formas de manifestación política y la regulación consultada es cuidadosa en ese sentido, ya que no establece ninguna prohibición respecto a manifestación política, o al derecho de asociación política. Lo único que realiza la norma propuesta es prohibir el ejercicio de la huelga cuando los fines que se persiguen no guardan una relación directa con la relación de empleo, o incumplimientos laborales que se le pueden imputar a la parte patronal. Según la Sala Constitucional, se considerara que una huelga en contra de políticas públicas es legal cuando hay una suspensión de los contratos laborales y se han cumplido con los requisitos del artículo 377 del Código de Trabajo, excepto el de la conciliación previa. De acuerdo con los magistrados, la reforma que se realiza al artículo 371 del Código de Trabajo “circunscribe la huelga a los supuestos, que podrían calificarse como típicas manifestaciones de huelga, movimientos de acción sindical de los trabajadores, para la defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales, así como la defensa en los conflictos jurídicos colectivos del artículo 386 del Código”<sup>182</sup>. Debido a lo anterior, la Sala Constitucional considera que la frase consultada no es inconstitucional.

---

<sup>182</sup>Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta facultativa de constitucionalidad: voto N° 020596-2019, 25 de octubre 2019, 19:15 horas”, expediente 19-016322-0007-CO, *considerando* 4, sección 2, párr.3.

En relación con este tema, la Magistrada Picado indicó que cuando la norma hace referencia a la posibilidad que tienen los trabajadores de realizar una huelga en contra de políticas públicas cuando afecten directamente sus intereses económicos y sociales debe entenderse el término “políticas públicas” en sentido amplio, es decir, que abarca tanto acciones como omisiones en el dictado de políticas públicas. La Magistrada aclara que no sería cualquier omisión, sino aquellas que se relacionan con problemas importantes de un sector social en concreto. Con base en esta interpretación, se podría realizar una huelga tanto contra una política pública en concreto como por una que aún no se ha dictado, siempre y cuando tenga conexión directa con los intereses económicos y sociales de los trabajadores.

De acuerdo con la Magistrada Picado, la doctrina emanada de los Órganos de Control de la OIT, por decisión de la Sala Constitucional, es vinculante. La primera razón se debe a que Costa Rica como miembro de la OIT está sometido a esta organización y a sus Órganos de Control. Por otro lado, los criterios esbozados por estos órganos en relación con la definición de los servicios esenciales y sus consecuencias han sido adoptados por la jurisprudencia constitucional. Según la Magistrada Picado, en el voto N° 2313-95 la Sala Constitucional estableció que si Costa Rica se adhiere a un organismo internacional, debe respetar sus decisiones. Cuando el país tomó la decisión de ser miembro de la OIT, aceptó los principios contemplados en la Constitución de dicha organización y la Declaración de Filadelfia, además, estuvo de acuerdo en someterse a sus procedimientos y Órganos de Control. Los mecanismos utilizados por la OIT, en opinión de la Magistrada Picado, tienen carácter imparcial y

especializado y garantizan que los países miembros de la OIT participen de manera activa en ellos.

Respecto a la necesidad de que exista una afectación directa a los intereses económicos y sociales de los trabajadores, que la huelga en contra de políticas públicas únicamente puede tener un plazo de cuarenta y ocho horas y que no puede reiterarse por el mismo motivo, los magistrados consideraron que deben haber razones de peso para limitar, o prohibir el ejercicio del derecho de huelga.

En relación con el plazo de cuarenta y ocho horas que establece el legislador, los magistrados indicaron que dicho plazo es constitucional ya que no se está prohibiendo el ejercicio del derecho de huelga en contra de políticas públicas. Para la Sala Constitucional es razonable que se establezca un plazo debido a que puede haber una “afectación directa en la relación estatutaria con el tipo de servicio que se presta”<sup>183</sup>, las instituciones estatales deben cancelar el salario a los trabajadores en caso de que la huelga sea declarada legal a pesar de no tener responsabilidad directa, o indirecta en el asunto.

Para los magistrados la huelga en contra de políticas públicas debe tener un término razonable en una relación estatutaria y por una vez. La Sala Constitucional recuerda que la reforma del artículo permite que los trabajadores participen sin ninguna

---

<sup>183</sup>Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta facultativa de constitucionalidad: voto N° 020596-2019, 25 de octubre 2019, 19:15 horas”, expediente 19-016322-0007-CO, *considerando* 4, sección 3, párr.2.



limitación en protestas siempre y cuando se encuentren fuera del horario de trabajo. En relación con este tema, el Magistrado Rueda Leal indicó que es necesario que el Estado regule de manera razonable el derecho de huelga. Para el Magistrado, es necesario analizar este plazo de forma integrada con el resto de las disposiciones que regulan este tipo de huelga. La norma luego de establecer el plazo de cuarenta y ocho horas indica que los trabajadores pueden llevar a cabo marchas, concentraciones, mítines u otras formas de manifestación sin ninguna restricción siempre y cuando lo hagan fuera del horario de trabajo. Según el Magistrado Rueda, la norma se refiere a un plazo de cuarenta y ocho horas laborales por lo que es posible la huelga se extienda por días hábiles de acuerdo con cada jornada. De acuerdo con el Magistrado tal disposición es proporcional. Aunado a lo anterior, de acuerdo con la reforma que el legislador propone del artículo 378 del Código de Trabajo, el Magistrado indicó que cualquier modalidad de huelga se puede llevar a cabo de manera intermitente, gradual o escalonada y la norma establece la posibilidad de computar las horas de suspensión. Con base en lo anterior, para el Magistrado Rueda el plazo de cuarenta y ocho horas es razonable y no es inconstitucional.

Para el Magistrado Castillo el plazo de cuarenta y ocho horas es constitucional siempre que esta haya sido declarada legal y el patrono no haya cancelado los salarios de los trabajadores que están ejecutando la huelga, ya que las motivaciones de la huelga no tienen relación con el comportamiento de la parte patronal con base en el principio de equivalencia de las contraprestaciones.

Por unanimidad, los magistrados de la Sala Constitucional concluyeron que la ilegalidad de la huelga política que estableció el legislador en el artículo 371 consultado no es inconstitucional. También, por unanimidad, los magistrados consideraron que el plazo de cuarenta y ocho horas que se establece para que los trabajadores puedan llevar a cabo una huelga en contra de políticas públicas que afecten de forma directa sus intereses económicos y sociales no es inconstitucional. En relación con la prohibición que se establece de reiterar un movimiento de huelga por el mismo motivo, los magistrados consideraron que dicha disposición no es inconstitucional siempre y cuando se permita a los trabajadores este tipo de huelgas cuando haya habido un cambio en las circunstancias.

Luego de haber analizado este proyecto de ley tomando en cuenta las intervenciones de los diputados, tanto en la Comisión Dictaminadora como en el Plenario Legislativo, así como la posición de los magistrados de la Sala Constitucional plasmada en el voto que contestó la consulta facultativa de constitucionalidad planteada por varios diputados creemos que es importante regular expresamente en el ordenamiento jurídico la huelga en contra de políticas públicas.

Al igual que lo sostienen los diputados, la prohibición de la huelga política es legítima por cuanto a través de esta no se busca defender los intereses económicos y sociales de los trabajadores frente a políticas públicas que los afecten directamente a ellos. Reiteramos que es importante, por un tema de seguridad jurídica, indicar qué debe entenderse por huelga política. Si bien es cierto, los diputados consideraron que la

falta de definición de la huelga política no era inconstitucional es importante interpretar dicho término, en caso de que se decida no definirlo en la norma, de manera restrictiva de manera que no limite el ejercicio de la huelga por parte de los trabajadores.

Consideramos que los trabajadores están legitimados para ejercer este tipo de huelgas; si embargo, es importante establecer un límite temporal tomando en cuenta la finalidad y consecuencias de la huelga en contra de políticas públicas. Determinar cual es plazo correcto para llevar a cabo un movimiento de huelga de este tipo es una tarea complicada ya que cada parte va a tener su punto de vista; no obstante, coincidimos con los magistrados en que el plazo de cuarenta y ocho horas establecido por el legislador es razonable y proporcional. Aunado a lo anterior, con base en la forma en que está redactada la norma se podría concluir que dicho plazo podría ejercitarse de manera intermitente computando el tiempo cada vez que se ejecute la huelga.

Tal y como lo comentamos anteriormente, no se pueden aplicar a este tipo de huelga para que sea considerada legal los requisitos que establece el Código de Trabajo ya que estos fueron previstos para una huelga de carácter contractual. Consideramos que tratar de utilizar los mismos requisitos para determinar la legalidad de la huelga en contra de políticas públicas dificultaría de manera excesiva el ejercicio de este tipo de huelgas. Tomando en cuenta el límite temporal que impone la norma para la ejecución de la huelga, los requisitos deberían ser más flexibles.

# **CAPÍTULO IV. ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO SOBRE LA REGULACIÓN DE LAS HUELGAS CONTRA POLÍTICAS PÚBLICAS EN OTROS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS**

## **Sección I: Colombia**

La Constitución Política colombiana, en su numeral 56 marca la pauta en relación con el derecho de huelga en el ordenamiento jurídico, al respecto cita:

“Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador. La ley reglamentará este derecho. Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento”<sup>184</sup>.

Del extracto citado se puede extraer certeramente que el derecho de huelga en Colombia ostenta rango constitucional y remite a la ley para su reglamentación. Adicionalmente como límite constitucional al ejercicio de este derecho, en el caso de los servicios públicos esenciales.

---

<sup>184</sup>Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política de Colombia; 6 de julio de 1991.” Corte Constitucional: art.56 Consultado el 26 de noviembre, 2019, <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

En cumplimiento del mandato constitucional, el Código Sustantivo de Trabajo indica en el artículo 429 lo siguiente:

“Se entiende por huelga la suspensión colectiva temporal y pacífica del trabajo, efectuada por los trabajadores de un establecimiento o empresa con fines económicos y profesionales propuestos a sus {empleadores} y previos los trámites establecidos en el presente título”.

Al analizar el texto, resulta importante resaltar que la definición de huelga que explica el artículo, circunscribe el ejercicio de este derecho a que los fines perseguidos deben ser económicos o profesionales. Ello condiciona las motivaciones que pueden instar un movimiento de huelga. Como complemento, se debe traer a colación la indicación del numeral 450 inciso b) del mismo cuerpo normativo:

“Es ilegal la suspensión colectiva del trabajo es ilegal en cualquiera de los siguientes casos: b) Cuando persiga fines distintos de los profesionales, o económicos.”

De la lectura literal de las indicaciones del Código se desprende que la huelga solamente puede instarse ante reivindicaciones de carácter profesional, o económico. El texto permite determinar que para que una huelga se ejercite de manera legítima, la motivación tras ella debe radicar en fines económicos, o profesionales, empero, para efectos del objeto de estudio, la letra de la norma no es suficiente. Es decir, de la regulación expresa de la huelga en el ordenamiento jurídico colombiano no se puede concluir si se permite o no la huelga motivada por políticas públicas. Esto porque las políticas públicas, según se estudió previamente, pueden versar sobre una gran

variedad de asuntos entre los cuales pueden encontrarse temas de orden económico, o profesional, pero con la diferencia de que estas son emanadas desde una autoridad pública y no directamente desde el patrono (como en una reivindicación puramente laboral).

Por lo tanto, para discernir sobre la posibilidad de realizar huelgas por políticas públicas en Colombia, se debe remitir a la vía jurisprudencial. Al respecto, los tribunales colombianos se han referido ampliamente al tema.

En la resolución de la Sala Plena de la Corte Constitucional C- 585-08 del tres de setiembre de 2008, se consagró que si bien está prohibida la huelga por fines distintos de los profesionales, o económicos, ello no excluye la huelga atinente a la expresión de posiciones sobre políticas sociales, económicas o sectoriales que incidan directamente en el ejercicio de la correspondiente actividad, ocupación, oficio, o profesión.

Así también, por la vía de consulta constitucional se estableció la definición de la huelga política, con lo cual se aclara la distinción a veces confusa entre este tipo de huelgas y las que se ejercen contra políticas públicas. Al respecto determinó:

“La huelga política no posee una finalidad de reivindicación laboral, ni va dirigida contra el empleador, sino que tiende a ejercitar presión sobre órganos y autoridades del Estado, para lograr objetivos distintos a **soluciones de los problemas que conciernen a los trabajadores, en materia de salarios, empleo, protección social y de nivel de vida, u otros de índole**

**semejante.** La huelga política deja de ser entonces una cesación pacífica y colectiva de labores, para asumir un carácter que trasciende el ámbito meramente laboral, pudiendo llevar al empleo de métodos antidemocráticos que contrasten con el ordenamiento superior, no sólo en su general planteamiento programático, sino también, y más específicamente, en las normas que determinan los medios lícitos e idóneos para la manifestación y realización de la voluntad popular. La huelga política no encuentra cabida en el ordenamiento superior por cuanto no está orientada a la defensa de los intereses económicos y profesionales de los trabajadores, sino otros de distinta naturaleza”<sup>185</sup>.

La sentencia citada parte de los siguientes caracteres de la huelga: índole eminentemente laboral, colectiva, universal y pacífica y, en especial, su finalidad inmanente de defensa de intereses económico-profesionales de los trabajadores.

Tomando la caracterización de las huelgas como punto de inicio y haciendo síntesis con el extracto citado sobre huelga política, puede concluirse que en Colombia sí es permitido instar huelgas cuando el objetivo sea ejercer presión sobre las autoridades estatales en búsqueda de soluciones para los trabajadores, en materia de salarios, empleo, protección social y de nivel de vida, u otros de índole semejante. Por el contrario, estarían prohibidas las huelgas que se insten para ejercer presión sobre las autoridades estatales, pero con motivaciones distintas a las mencionadas. Así también puede concluirse que este último tipo de huelgas son de carácter meramente político.

---

<sup>185</sup>Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. “Acción de inconstitucionalidad: Resolución C-858; 3 de setiembre, 2008” Expediente D-7098 del tres de setiembre de 2008, consultado el 10 de noviembre, 2019, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/qfullhit.htw?CiWebHitsFile=/relatoria/2008/c%2D858%2D08.htm&CiRestriction=%23filename%20%2AC%2D858%2D08%2A.htm&CiBeginHilite=%3CB%20CLAS S=HIT%3E&CiEndHilite=%3C/B%3E&CiHiliteType=Full>

Es importante mencionar la excepción mencionada por la sentencia, ya que por vía de la resolución citada se puede decir que se le da definición y licitud expresa a las huelgas contra políticas públicas que versen sobre salarios, empleo, protección social, nivel de vida u otros de índole semejante. Con lo cual, diferencia estas manifestaciones de las huelgas puramente políticas.

De igual manera es confirmado por la resolución que la ulterior motivación de las “huelgas de naturaleza meramente política, es confrontar el sistema fuera del contexto laboral, o los conflictos colectivos de trabajo y por ello una suspensión de labores de esta índole calificaría como ilegal”<sup>186</sup>. Continúa la sentencia indicando que así “también estaría excluido de las formas legítimas de huelga el cese de actividades que no busca presionar una mejora en las condiciones laborales de los trabajadores, sino exigir de cualquier autoridad del Estado la ejecución de algún acto reservado a su determinación.”

En Colombia, las huelgas se encuentran reguladas en términos generales en el Código Sustantivo de Trabajo. Por vía de resolución de la Corte Constitucional, se logró hacer una diferenciación conceptual entre la huelga política y la huelga contra políticas públicas (no está denominada expresamente así pero se interpreta que la definición coincide con este concepto). En la misma línea, se dictaminó que la huelga política es

---

<sup>186</sup>Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. “Acción de inconstitucionalidad: Resolución C-858; 3 de setiembre, 2008” Expediente D-7098 del tres de setiembre de 2008, consultado el 10 de noviembre, 2019, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/qfullhit.htw?CiWebHitsFile=/relatoria/2008/c%2D858%2D08.htm&CiRestriction=%23filename%20%2AC%2D858%2D08%2A.htm&CiBeginHilite=%3CB%20CLAS S=HIT%3E&CiEndHilite=%3C/B%3E&CiHiliteType=Full>



ilegal mientras que, la huelga instada contra autoridades estatales en búsqueda de soluciones en materias tales como salarios, empleo, nivel de vida, entre otros, sí conforma un ejercicio legal del derecho de huelga.

Se concluye que en el caso colombiano, las huelgas contra políticas públicas no están reguladas expresamente en la normativa, pero por vía jurisprudencial, son definidas y permitidas.

## **Sección II: España**

El artículo 28 inciso 2) de la Constitución Política española contempla el derecho de huelga que tienen los trabajadores españoles para defender sus intereses y es considerado como un derecho fundamental. Este artículo menciona lo siguiente:

“Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.”

Además, el artículo 6 de la Carta Social Europea y el artículo 28 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconocen y protegen el derecho de huelga como derecho humano.

Algunos autores españoles consideran que la forma en que está redactado el artículo constitucional, que no distingue entre huelga laboral y huelga en contra de políticas

públicas, da la posibilidad a que este tipo de huelga sea considerado lícito. Sin embargo, otra parte de la doctrina considera que la Constitución cuando menciona el término intereses se refiere a intereses únicamente profesionales.

En el artículo constitucional previamente mencionado se establece el reconocimiento del derecho de huelga a los trabajadores para la defensa de sus intereses de una manera muy amplia; más adelante únicamente se hace referencia a intereses económicos y sociales, o a intereses profesionales. Parte de la doctrina considera que ante esta redacción no es viable una interpretación del artículo restrictiva. Además, consideran que la forma en que está escrito el artículo, es decir, el posesivo “sus” antes de la palabra intereses debe interpretarse como una alusión tácita a los intereses de los trabajadores, los cuales son siempre profesionales. Este argumento ha sido rechazado por Antonio Ojeda indicando que los trabajadores también pueden llegar a tener reivindicaciones políticas.

Por otro lado, el autor Martín Valverde considera que interpretar que cuando se habla de intereses de trabajadores se está haciendo alusión únicamente a los intereses profesionales de estos es sustraer a los grupos sociales, mediante una definición heterónoma, la determinación de sus propios intereses<sup>187</sup>. Lo anterior rozaría, según él, con los principios de libertad sindical y autonomía colectiva.

---

<sup>187</sup> Javier Matia Prim, Tomás Sala Franco, Fernando Valdés Dalre & José Vida Soria, *Huelga, cierre patronal y conflictos colectivos* (Madrid, España: Editorial Civitas, 1982), 76.

Realizando una interpretación sistemática del artículo 28.2 constitucional se puede observar que este está ubicado en la sección primera del capítulo segundo del título segundo de la Constitución Política española, es decir, dentro de las libertades públicas. Estas libertades están protegidas por el artículo 53.2 de la Carta Magna y son consideradas como derechos públicos subjetivos de eficacia erga omnes los cuales pueden ser ejercitados tanto frente a la parte patronal como frente a otras instancias, incluidas las políticas.

El artículo 11 inciso a) del Real Decreto – Ley 17/1977 sobre relaciones de trabajo establecen que la huelga será considerada ilegal “cuando se inicie, o se sostenga por motivos políticos, o con cualquier otra finalidad ajena al interés profesional de los trabajadores afectados”. En caso de tratarse de una huelga política en sentido estricto y dado que la motivación no tiene ninguna relación con los intereses profesionales de los trabajadores, el hecho de ejercer este tipo de huelga es considerado como incumplimiento laboral y puede estar sujeto a sanciones por parte del patrono.

Sin embargo, la doctrina española ha matizado el término de huelga política indicando una excepción a la ilegalidad dispuesta en el artículo 11 estableciendo la posibilidad que se den dos alternativas que sí son consideradas lícitas. Por un lado está la huelga mixta, o huelga de imposición económica política y por otro, la huelga política laboral. Ambos tipos de huelga tienen como objetivo ejercer una influencia en los poderes públicos para demandar mejoras para los trabajadores en el plano económico, social y laboral. Estas modalidades de huelga combinan el propósito de influir en la gestión de

los poderes públicos con la defensa y promoción de los intereses de los trabajadores. Dicho tipo de huelga no cabe dentro de lo que establece el inciso a) del artículo 11 del RDL 17/77 por lo que no se puede considerar este tipo de movimientos ilegal a priori, sino que es importante tomar en cuenta todos los factores involucrados.

El artículo citado no establece que todas las huelgas políticas sean ilegales, sino solo aquellas cuya motivación sea clara y únicamente extraprofesional. El Tribunal Constitucional Español ha indicado que la huelga mixta que tenga motivaciones tanto políticas como laborales caben dentro del derecho de huelga, es decir, no es ilegal aquel movimiento de huelga que tenga como fin protestar contra medidas del Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo que hayan adoptado o pretendan adoptar en el ámbito de las relaciones laborales o que incidan en estas.

"Al efecto puede decirse que ya la STC 11/1981, si bien con referencia a la huelga de solidaridad [art. 11 b) RDLRT], tuvo oportunidad de decir que "los intereses defendidos durante la huelga no tienen por qué ser necesariamente los intereses de los huelguistas, sino los intereses de la categoría de los trabajadores" y que el calificativo profesional empleado por el art. 11 b) RDLRT "ha de entenderse referido a los intereses de los trabajadores en cuanto tales". Premisas las anteriores desde las que resulta en verdad difícil que una protesta por la política social llevada a cabo por el Gobierno; por la petición de retirada de un proyecto de contrato llamado de "inserción" de jóvenes; por la reivindicación de un Plan General de Empleo; por la recuperación de dos puntos de poder adquisitivo como consecuencia de los errores en la previsión de inflación; por el incremento de la cobertura de los desempleados hasta un determinado porcentaje; por la equiparación de las pensiones hasta el salario mínimo interprofesional; y por las demás reivindicaciones de la huelga del 14 de diciembre, era por completo ajenas al interés profesional de los trabajadores [ art. 11 a) RDLRT] o a los intereses de los trabajadores ( art. 28.2 CE )." El mismo criterio se siguió en la doctrina del TC posterior: STC 37/1998, de 17 febrero, F.4; STC 183/2006, de 19 de junio, F.4; STC 191/2006 y 193, de 19 de junio (F.3), y como no podía ser de otra forma, ese criterio ha

sido el sustentado por la doctrina jurisdiccional ordinaria. Así, la STCT 21 abril 1987. RTCT 1987 \9080; la STS 19 diciembre 1989; o más recientemente, la STS 11 febrero 2014. Rec. 83/13”.

El Tribunal Constitucional Español ha establecido en relación con la huelga en contra de políticas públicas tres ideas centrales:

1. “Los titulares del derecho son los trabajadores por cuenta ajena, y que lo ejercitan para la defensa de sus intereses y frente a los patronos, o empresarios.
2. No se encuentra protegido por la Constitución la huelga que se dirige a presionar “la Administración pública o sobre los órganos del Estado para conseguir que se adopten medidas gubernativas o que se introduzca una nueva normativa más favorable para los intereses de una categoría” (por ejemplo, de empresarios, de concesionarios de servicios, etc.).
3. No se puede considerar como huelga las cesaciones de trabajo adoptadas por trabajadores independientes o autónomos.”<sup>188</sup>

En relación con la huelga política Antonio Ojeda Avilés, ha indicado que que en respecto al ordenamiento jurídico español:

"el móvil político ha de impregnar completamente la huelga para provocar su ilicitud, penal o laboral. El margen de validez que, de acuerdo a la Constitución y las resoluciones del Comité de Libertad Sindical, se otorga a las huelgas político - profesionales, encuentra el rechazo de un sector doctrinal en atención a la posición de privilegio otorgada así a los trabajadores en el campo político, dotados del derecho al voto y del derecho de huelga<sup>189</sup>.

Bernd Wass considera que las huelgas políticas en España están prohibidas; sin embargo, la Corte Constitucional ha establecido que las huelgas tienen carácter político sólo si estas no guardan ninguna conexión con los intereses de los trabajadores. Dado lo anterior las huelgas generales que se llevan a cabo contra

---

<sup>188</sup>Miguel Canessa Montejo,. "¿La huelga política es un derecho? (Primera Parte)", *Asesoría Laboral* No. 140. (agosto, 2002): 12.

<sup>189</sup>Antonio Ojeda Avilés,. *Derecho Sindical*. Octava Edición. (Madrid, España: Tecnos, 2003), 561.

decisiones del gobiernos, o propuestas del Poder Legislativo se consideran legítimas, pues estas no tienen como objetivo la alteración del orden constitucional, o transgredir la libre voluntad de las instituciones de Estado.

Miguel Canessa establece que con base en los lineamientos que indica el Tribunal Constitucional Español no queda claro si los trabajadores pueden ejercitar el derecho de huelga en contra del Estado con el objetivo de defender sus intereses de carácter profesional sin que el fin de esta huelga sea que se adopten medidas gubernamentales. Parte de la doctrina española considera que esta es la posición del Tribunal Constitucional Español cuando realiza una distinción entre la huelga puramente política y la huelga político económica. Autores como De la Villa, García Becedas y García Perrote indican que cuando el Tribunal Constitucional establece que las huelgas que tiene como objetivo presionar los poderes públicos no caben dentro de lo que establece el artículo 28.2 de la Constitución Española lo hace únicamente para negarle el derecho de huelga a los empresarios, concesionarios de servicios, o trabajadores autónomos, ya que en caso de que algunos de estos grupos ejerzan el derecho de huelga no solo no lo están haciendo frente a la parte patronal sino que no se busca la igualdad económico y social. Los autores añaden que al excluirse estas categoría de personas del artículo 28.2 tampoco caben entro de las disposiciones establecidas en el RDLRT. Aunado a lo anterior, el hecho de que los grupos mencionados previamente no estén contemplados en las disposiciones del artículo 28.2 de la Constitución Española es irrelevante en relación con la legalidad de la huelga en contra de políticas públicas que pueden ejercitar los trabajadores por cuenta

ajena. Los autores concluyen que únicamente las huelgas puramente políticas cabrían dentro de la restricción que se establece en el artículo 11 inciso a del RDLRT. Los otros tipos de huelga que tengan proyección política deberían ser consideradas legales.

A partir de la sentencia 36/1994 del 8 de febrero el Tribunal Constitucional español va a introducir dentro del ámbito del ejercicio de la huelga reconocido por el artículo 28.2 de la Constitución Política Española la huelga en contra de política públicas que tiene como fin presionar al gobierno. Ahora bien, Canessa aclara que no todas las modalidades de huelga en contra de políticas públicas cabrían dentro de las disposiciones del artículo 28.2 constitucional.

Miguel Canessa considera que la argumentación de los autores previamente mencionados con base en lo que ha esbozado el Tribunal Constitucional es débil ya que si bien hay una distinción entre huelga puramente política y huelga en contra de políticas públicas al final en ambos tipos de movimientos se busca ejercer presión sobre el Estado, y no sobre la parte patronal.

### **Sección III: México**

El derecho de huelga se encuentra tutelado expresamente en la Constitución Política Mexicana. Específicamente, en el artículo 123 se encomienda al Congreso la tarea de expedir las leyes específicas que regulen los temas que en dicho artículo se

mencionan, respetando las bases que expresamente se indican en cada inciso. Los incisos XVI y XVII de dicho artículo hacen mención del derecho de huelga. Primeramente, el inciso XVI dispone que las leyes que se dicten al respecto reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros. En mayor detalle se redactó el inciso siguiente al indicar que las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.

Adicionalmente, el ordenamiento jurídico mexicano a nivel constitucional, limita el ejercicio del derecho de huelga en dos escenarios. Por un lado, dispone que en el caso de los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo.

También, la constitución dispone como límite, el carácter pacífico de los movimientos de huelga. Se dispone que las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas, o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquéllos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependan del Gobierno.

En cumplimiento del mandato constitucional citado supra, la Ley Federal del Trabajo se crea en 1930 y desde su versión de 1970, dicta los lineamientos específicos para regular los temas encomendados por el artículo 123 constitucional.



Declara la Constitución como principio esencial que los derechos colectivos de los trabajadores forman parte del respeto irrestricto del derecho de huelga y, a su vez esta categoría de derechos conforman el trabajo digno, o decente.

En el capítulo segundo de la Ley se encuentran todas las disposiciones que regulan a cabalidad el derecho de huelga. En lo que interesa, el artículo 450 enumera los objetivos por los cuales puede instarse una huelga. El mandato legal está redactado para registrar de manera taxativa los objetivos que deben sustentar un movimiento de huelga. Cabe resaltar que el verbo utilizado -deberá- permite suponer que es requisito que para iniciar un movimiento de huelga, la pretensión que lo fundamenta esté contenida entre los incisos de dicho artículo. Caso contrario, la huelga no estaría apegada a la legalidad del ordenamiento de dicho país y por ende, deberán los participantes asumir las consecuencias que conlleve.

Respecto del tema que interesa para la presente investigación, merece resaltar el inciso primero del artículo 450 de la Ley Federal de Trabajo. Este cita:

“Conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital.”

El fin que describe el inciso anterior constituye uno de los objetivos que pueden perseguirse legalmente a través de la huelga. De los demás, que menciona el artículo, este es el que comporta relevancia para el tema del presente análisis, en virtud de que

los otros incisos son referentes a conflictos derivados de contratos colectivos de trabajo, tematica que se ve excluida de este trabajo.

La importancia del inciso citado radica en que es el único cuyo contenido se inmiscuye dentro de los aspectos socio-económicos de los trabajadores. Sin embargo, se puede discernir que el artículo hace alusión únicamente a la interacción entre los factores de la producción, siendo estos representantes de los derechos del trabajo y lo de capital. Por ello, se permite concluir que por medio de la huelga en el ordenamiento mexicano, no se pueda accionar respecto de las políticas públicas, ya sea en sentido positivo, o negativo.

En la ley se determina expresamente una categorización de las huelgas, la cual se presenta de la siguiente manera:

- Huelga legalmente existente: de conformidad con el artículo 444, este tipo de huelga es aquel que satisface los objetivos mencionados en el artículo 450.
- Huelga inexistente: se califica una huelga de esta manera cuando no cumple con los requisitos legales del artículo 450 y los requisitos formales contenidos en demás artículos de la ley.
- Huelga lícita. según el artículo 123 de la Constitución Política mexicana, las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, armonizando los derechos del capital y del trabajo. A

ello se le une por lógica que la huelga debe ser existente legalmente, según la definición brindada supra.

- Huelga ilícita: una huelga se considera ilícita si median actos violentos de conformidad con el numeral 450, si se realiza cuando el país esté en estado de guerra según el artículo 445,
- Huelga justificada: para que una huelga adquiera este carácter, debe ser existente, lícita y ser imputable al patrono. Para esto debe darse una declaración de imputabilidad en la resolución de huelga lícita, o existente.
- Huelga de solidaridad: se reconoce expresamente este tipo de huelga en el inciso IV del artículo 450 como un movimiento en apoyo a otra huelga pero con la condición de que la segunda debe ser realizada legalmente.

Como principio rector, la Ley Federal apunta a que deben armonizarse los intereses de los derechos del trabajo y de capital, los cuales pueden estar contrapuestos y por ello, es necesaria la intervención normativa para propiciar el equilibrio. En este sentido es preciso recopilar lo indicado en el artículo segundo de la Ley:

“Las normas del trabajo tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno o decente en todas las relaciones laborales. Se entiende por trabajo digno o decente aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidad, condición social, condiciones de salud, religión, condición migratoria, opiniones, preferencias sexuales o estado civil; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. El trabajo digno o decente también incluye el respeto irrestricto a los

derechos colectivos de los trabajadores, tales como la libertad de asociación, autonomía, el derecho de huelga y de contratación colectiva”<sup>190</sup>.

De este texto se entiende que, mientras se busca un equilibrio debe procurarse aseguramiento de un trabajo digno, de lo cual forma parte el respeto irrestricto de los derechos colectivos entre los cuales se encuentra el derecho de huelga. Sin embargo, el ordenamiento jurídico mexicano presenta un escenario regulatorio restrictivo en materia de derechos colectivos, contrario a la indicación del artículo. Así lo sostiene la doctrina al explicar que en principio pudiera pensarse que los objetivos de la huelga, señalados por el legislador, son tan sólo enunciativos, mas su trascendencia en la autorización y existencia de los sindicatos, evidencian que son limitativos<sup>191</sup>.

De forma similar, un sector de la doctrina mexicana sostiene que es un absurdo que el ordenamiento jurídico del país delimite los objetivos que pueden perseguirse a través del instrumento de la huelga. Asimismo, manifiesta que tal como expresa literalmente el artículo 450 de la Ley Federal, el restablecimiento del equilibrio entre los factores de la producción, como objetivo de fondo debería corresponder a los huelguistas decidirlo de acuerdo con sus reclamos, y no como se pretende, que sean las autoridades quienes deban decretarlo<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup>Congreso Constituyente, “Ley Federal del Trabajo”; 1 de abril de 1970”. Cámara de los Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Consultado 26 de noviembre, 2019, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/156203/1044\\_Ley\\_Federal\\_del\\_Trabajo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/156203/1044_Ley_Federal_del_Trabajo.pdf)

<sup>191</sup> Héctor Santos Azuela, “Objeto y tipología de la huelga por su régimen jurídico” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Vol. 1 no. 92 (Enero, 1998); , <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3548/4246>

<sup>192</sup> Héctor Santos Azuela, “El derecho constitucional de huelga y el moderno derecho sindical” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Vol. 42 no. 124 México (Enero-Marzo 2009): , [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332009000100010](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332009000100010)

Por lo tanto, para el caso mexicano en palabras de Santos Arzuela, las huelgas de tipo político, o contra políticas públicas, seguirán avanzando, pero por el cauce de las huelgas atípicas<sup>193</sup>. A lo cual, se le puede agregar que seguirán siendo ilícitas e inexistentes y no justificadas.

Es posible concluir que en el ordenamiento jurídico mexicano, las huelgas contra políticas públicas sí se encuentran reguladas expresamente en sentido negativo. Es decir, al ser las huelgas motivadas por objetivos taxativos y dentro de los mismos no se encuentran las políticas públicas, es lógico concluir que están prohibidas expresamente.

## **Sección IV: Perú**

El derecho a huelga está previsto en la constitución peruana en el artículo 28 y establece lo siguiente:

Artículo 28°.- El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

1. Garantiza la libertad sindical.
2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones.

---

<sup>193</sup>Héctor Santos Azuela, "El derecho constitucional de huelga y el moderno derecho sindical" *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Vol.42 no.124 México (Enero-Marzo 2009): , [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332009000100010](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332009000100010)

Tal y como sucede en España, una norma previa se va a encargar de regular el derecho de huelga antes de la Constitución Política. En el caso peruano se trata de la Ley de Relaciones Colectivas de Trabajo (Decreto 25593) del 2 de julio de 1992. En relación a las huelgas en contra de políticas públicas no existe una mención expresa de las mismas, tal y como sucede en la legislación laboral costarricense; sin embargo, se puede interpretar que la regulación de este tipo de huelgas se deriva del artículo 73 de la ley que establece: “Para la declaración de huelga se requiere: a) Que tenga por objeto defensa de derechos e intereses profesionales de los trabajadores en ella comprendidos”.

Una parte de los laboristas peruanos consideran que la redacción del artículo es ambiguo relacionándolo con la huelga en contra de políticas públicas aunque indican que las posiciones que prohíben esta modalidad de huelga son más sólidas. De acuerdo con parte de la doctrina peruana el inciso a), previamente mencionado, se refiere al objeto o fin que debe perseguir la huelga, es decir, cuando se ejerce el derecho de huelga se debe seguir el fin determinado previamente en la ley. La norma establece que el objetivo del movimiento de huelga debe ser la defensa de los derechos e intereses profesionales. Además, este movimiento debe responder al final a los intereses y derechos de los trabajadores que se encuentran comprendidos en la huelga.

En relación con el deber que tiene la huelga de tener como objetivo la defensa de los derechos e intereses profesionales pueden surgir varias interpretaciones. Desde una

perspectiva de la doctrina existe un contraste entre los intereses de carácter profesional y la huelga en contra de políticas públicas. En este caso hay que entender que los intereses profesionales son aquellos en los que los trabajadores presionan a la parte patronal con el fin de que se modifique, o se negocie alguna de las condiciones con las que se da la relación laboral. Los intereses profesionales están previstos dentro de la relación laboral. Por otro lado, la huelga en contra de políticas públicas se plantea presionar a los poderes públicos para lograr una serie de reivindicaciones que rebasan el ámbito de la relación laboral.

Los derechos e intereses profesionales que indica el artículo 73 de la ley deben entenderse en sentido estricto, es decir, se limita el ejercicio de la huelga en contra de políticas públicas. Hay que tomar en cuenta que la huelga en contra de políticas públicas también tiene como objetivo la defensa de los intereses profesionales de los trabajadores solo que de una manera más amplia. De acuerdo con parte de los doctrinarios peruanos la intención que ha tenido el legislador en relación con las huelgas en contra de políticas públicas ha sido la de restringirla. El legislador busca que las huelgas cuya pretensión no puede ser alcanzada por la otra parte estén limitadas debido a que este tipo de huelgas sobrepasa el campo de acción de la parte patronal y se dirigen en contra del Poder Público, o alguno de sus órganos.

Otra parte de la doctrina manifiesta que si se interpreta ampliamente la frase “defensa de los derechos e intereses profesionales”, se podrían considerar como válidas las huelgas político laborales, es decir, aquel movimiento de huelga que incorpore

características de las huelga política, pero cuyo principal componente sean demandas de carácter estrictamente laboral.

Frente a esta ley de Relaciones Colectivas de Trabajo se presentó una queja ante el Comité de Libertad Sindical por considerarla violatoria de las disposiciones contenidas en el Convenio N°87 y N°98. En relación con el inciso a) del artículo 73 de esta ley, el Comité de Libertad Sindical indicó lo siguiente:

“Los intereses profesionales y económicos que los trabajadores defienden mediante el derecho de huelga abarcan no sólo la obtención de mejores condiciones de trabajo o las reivindicaciones colectivas de orden profesional, sino que engloban también la búsqueda 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.”<sup>194</sup>

El Comité concluye invitando al Gobierno peruano a que modifique el inciso a) y b) del artículo 73. Según el Comité la forma en que está redactado el inciso a) del artículo 73 no está acorde con las disposiciones que establecen los Convenios de la Organización en relación al derecho de libertad sindical. Frente al pronunciamiento que hizo este órgano de control, el gobierno peruano mantuvo la redacción de la norma tal y como estaba. Ante esta situación, las autoridades administrativas de Perú siguen declarando ilegales aquellas huelgas generales que son convocadas por los trabajadores, ya que van en contra de lo establecido en el artículo 73.

---

<sup>194</sup>Miguel Canessa Montejó, "¿La huelga política es un derecho? (Primera Parte)", *Asesoría Laboral* No. 140. (agosto, 2002): 14.



No obstante, la Constitución Política peruana permite el ejercicio de la huelga en contra de políticas públicas bajo la modalidad de huelga insurgente en contra de gobiernos usurpadores para poder lograr restablecer el orden democrático. El artículo 46 constitucional establece:

“Nadie debe obediencia a un gobierno usurpador, ni a quienes asumen funciones públicas en violación de la Constitución y de las leyes. La población civil tiene el derecho de insurgencia en defensa del orden constitucional. Son nulos los actos de quienes usurpan funciones públicas”.

Resulta importante indicar que el derecho de huelga insurgente es mucho más amplio que la huelga en contra de políticas públicas. Según Miguel Canessa, “la sociedad peruana puede materializar la insurgencia constitucional por medio de la huelga general”<sup>195</sup>. Este caso sería la única posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico para poder ejercer la huelga contra políticas públicas.

## **Sección V: Uruguay**

De acuerdo con Alejandro Castello, “el desarrollo del Derecho Colectivo de Trabajo uruguayo se caracterizado por ser abstencionista y regulado. Ha existido poca intervención legislativa”<sup>196</sup> y la regulación del derecho de huelga no ha sido la excepción. Castello considera que ante el vacío de la legislación en materia de huelga los sindicatos interpretaron que gozaban de libertad para determinar cuáles eran los

---

<sup>195</sup>Miguel Canessa Montejo, “¿La huelga política es un derecho? (Primera Parte)”, *Asesoría Laboral* No. 140. (agosto, 2002): 14.

<sup>196</sup>Alejandro Castello, “El derecho de huelga en Uruguay”, *Meritum*, Belo Horizonte, Volumen 8, N° 1, (Junio 2013), 18.

intereses que buscaban con las medidas de conflictos. Esta posición es altamente predominante. Con base en lo anterior, de acuerdo con el autor, en la legislación uruguaya:

“se admiten las huelgas con fines laborales, de protesta contra la política económica del gobierno (huelgas de imposición económica – política), las huelgas políticas (salvo las que tengan contenido exclusivamente de apoyo a un partido político), las de solidaridad e inclusive las que son por motivos jurídicos (conflictos sobre la aplicación o interpretación de una norma)”<sup>197</sup>.

En Uruguay, el sistema de relaciones colectivas de trabajo se caracteriza por no existir regulación en la materia. Esto se debe a que no se da una relación entre los movimientos sindicales y los partidos políticos, ya que había desconfianza en que el poder legislativo interviniera en las relaciones colectivas de trabajo.

Mantero Álvarez (1992) considera que la falta de regulación responde a que se considera suficiente la relación que establecen los instrumentos internacionales y la Constitución Política y cualquier intento por regular legalmente la huelga u otros aspectos del Derecho Laboral Colectivo puede llegar a constituir una limitación, o reducción de derechos. También existe un temor por las organizaciones sindicales de que cualquier tipo de regulación siga una línea restrictiva y no se inspire en criterios constitucionales.

---

<sup>197</sup> Alejandro Castello, “El derecho de huelga en Uruguay”, Meritum, Belo Horizonte, Volumen 8, Nº 1, (Junio 2013), 33.

Según Mantero Álvarez (1992) la no intervención legislativa en materia de huelga no conlleva una transgresión del artículo 57 de la Constitución Política uruguaya, sino que es evidencia que se ha preferido regular el derecho de huelga a través de otras fuentes. La Carta Magna uruguaya dispone que “Declárese la huelga es un derecho gremial. Sobre esta base se reglamentará su ejercicio y efectividad”; esta disposición, de acuerdo con Mantero, implica una reserva legal relativa y no absoluta, ya que el objetivo de la redacción es que la huelga no sea regulada mediante normas administrativas, pero no se establece el mandato que exista una legislación que regule la misma. Al mismo tiempo el artículo constitucional establece que la huelga se puede regular a través de formas diferentes a la ley como lo es la autorregulación, o la regulación negociada.

Con base en lo anterior, en relación con la huelga en contra de políticas públicas existe una falta de regulación legislativa en este tipo de huelga.

Debido a esta abstención de legislación en relación con el instituto de la huelga, en el ordenamiento jurídico uruguayo no existe ninguna norma que establezca que las huelgas en contra de políticas públicas estén permitidas, o prohibidas. Frente a esta situación las posiciones son divididas.

Pérez del Castillo (1993) considera que “tiende a interpretarse con criterio restrictivo ya que considera que en tanto el orden jurídico que debe asegurar la convivencia pacífica

del colectivo social, no puede ser rebasado con medidas de fuerza”<sup>198</sup>. Por otro lado, Mantero Álvarez (1992) considera que hay que interpretar el ordenamiento jurídico como un todo y poder interpretar cómo reaccionaría el derecho frente a la huelga política pura. Mantero Álvarez para lograr su objetivo utiliza los aspectos sociológicos que habían utilizado Sinay y Javillier para diferenciar la huelga contra políticas públicas de otro tipos de huelga.

Eduardo Goldstein (2014) manifiesta que la huelga política está protegida por la Constitución Política uruguaya y es reconocida como un derecho social fundamental. Es considerada como un medio de lucha, o protesta para conseguir fines que no transgredan otros derechos reconocidos y protegidos constitucionalmente. Agrega que esta modalidad de huelga debe llevarse a cabo de manera pacífica y su ejecución no debe tentar con el libre funcionamiento de las instituciones democráticas.

Pérez del Castillo considera que el ordenamiento jurídico uruguayo sí permite el ejercicio de las huelga en contra de políticas públicas, pero con una serie de limitaciones. De acuerdo con el autor:

“Si la huelga política –en tanto que hecho sociológico– se caracteriza por buscar una finalidad política en sentido amplio, su fenomenología, coincide con la denuncia (consecuencia lógica de la libertad de expresión del pensamiento), y si, en definitiva, nuestro ordenamiento, otorga el derecho a formular peticiones a las autoridades, parece claro que debe admitirse la licitud de la huelga política, en tanto no implique una coacción susceptible de quebrar el

---

<sup>198</sup>Santiago Pérez del Castillo, *El derecho de huelga*. (Montevideo, Uruguay: FCU, 1993).

libre funcionamiento de las instituciones democráticas, o lesiones derechos subjetivos constitucionalmente consagrados”<sup>199</sup>.

Alejandro Castello (2013) está de acuerdo con el planteamiento de Pérez del Castillo ya que considera que las organizaciones sindicales gozan de total libertad para determinar cuáles son los medios que utilizarán para defender y promocionar sus intereses por lo que con base en eso pueden llevar a cabo la huelga en contra de políticas pública. Castello menciona que no está de acuerdo con aquella huelga de carácter político que tiene como único objetivo el apoyo a un partido político.

De acuerdo con el jurista Plá Rodríguez (2001) el hecho de no permitir la huelga en contra de políticas pública no puede considerarse como un problema en aquellos países donde este derecho no está regulado, es decir, si no existe legislación expresa que se encargue de normar este derecho no se está frente a un conflicto.

De acuerdo con Plá Rodríguez la Constitución Política de Uruguay reconoce el derecho de huelga de manera amplia e irrestricta por lo que, de acuerdo con el autor, se debe aplicar la máxima que donde la norma no hace distinción, no puede hacerlo el intérprete. El autor concluye indicando que frente a un movimiento de huelga en contra de políticas públicas se vuelve casi imposible poder distinguir el componente profesional del político debido a su bivalencia.

---

<sup>199</sup>Santiago Pérez del Castillo, *El derecho de huelga*. (Montevideo, Uruguay: FCU, 1993).

Eduardo Goldstein considera que “con base en las posiciones de Plá Rodríguez y Mantero Álvarez y una interpretación de la Constitución Política uruguaya concluye que en Uruguay la huelga en contra de políticas públicas es sin estridencias: huelga”<sup>200</sup>. Goldstein agrega que:

La huelga como mecanismo de autotutela está plenamente legitimada como medio de lucha, en tanto el Estado es quien orienta y define la política económica en general, la salarial, la tributaria, las políticas públicas activas y pasivas de empleo, la seguridad social, la preventiva en materia de accidentes de trabajo, las inspectivas en el cumplimiento de las normas laborales, etc., etc. Todas estas expresiones de la vida pública y al quehacer de la sociedad, interesan y repercuten en la persona de los trabajadores. De allí que en nuestro ordenamiento constitucional, toda huelga que persiga el logro de fines que los trabajadores consideren de su interés demandar, debe ser considerada lícita, lisa y llanamente. Porque como señala Plá Rodríguez (2001) por un lado y Seré, Slinger y Charruti (2004) por otro, la recepción constitucional es amplísima”<sup>201</sup>.

Goldstein concluye manifestando que el ejercicio de la huelga en contra de políticas públicas está reconocido y protegido por la Constitución Política. Esta modalidad de huelga se permite para lograr objetivos que no transgredan otros derechos fundamentales que sean reconocidos y protegidos constitucionalmente por lo que su ejercicio debe caracterizarse por ser pacífico.

---

<sup>200</sup>Eduardo Goldstein. “La huelga política. Análisis de su viabilidad en el ordenamiento jurídico en la República Oriental del Uruguay”. Revista de la Facultad de Derecho N° 36 (enero – junio 2014), 93.

<sup>201</sup>Ibíd, 93.

## **CONCLUSIONES**

Costa Rica decidió elevar a rango constitucional el derecho de huelga en 1943, unos años antes de que se emitiera la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Protocolo de San Salvador y los Convenios N° 87 y N° 98 de la Organización Internacional del Trabajo.

La consagración constitucional del derecho de huelga significó el resultado de varios años de lucha y manifestaciones por parte de la clase trabajadora. El derecho de huelga, formó parte de la reforma que se realizó a la Constitución Política de 1871, en 1943, con el objetivo de incluir un capítulo de Garantías Sociales. El desarrollo normativo del derecho de huelga se dio con la aprobación del Código de Trabajo ese mismo año. Tanto para el Presidente Rafael Ángel Calderón Guardia como para el legislador de la época era importante y necesario adoptar una serie de derechos para mejorar el nivel de vida de las personas y las condiciones laborales de los trabajadores.

Posteriormente, en 1949, a las puertas de una nueva Constitución Política los constituyentes entendieron que las Garantías Sociales que habían sido aprobadas unos años antes no sólo era necesario mantenerlas, sino mejorarlas y ampliarlas. En relación al derecho de huelga las discusiones se dieron en torno a la disyuntiva de si la restricción de este derecho debía ser en los servicios públicos, o en los servicios de

utilidad pública. Aunado a lo anterior, se discutió sobre la posibilidad, o no, de los trabajadores agrícolas de poder ejecutar movimientos de huelga. Tanto en la discusión de las Garantías Sociales, del Código de Trabajo como en la Asamblea Constituyente de 1949 no se hizo referencia a la huelga en contra de políticas públicas.

Luego de la aprobación de las Garantías Sociales y el Código de Trabajo, el desarrollo de la normativa laboral pasó por un lapso de baja actividad y no fue sino hasta finales del siglo XX que la presión social nuevamente ingresa como participante para reclamar la necesidad de actualizar las normas laborales a las nuevas exigencias y particularidades que la época presentaba. Ante ello se comenzó a gestar lo que se convertiría posteriormente en la Reforma Procesal Laboral.

Con la Reforma, se van a dar importantes modificaciones en relación con este derecho, las cuales fueron mencionadas previamente. Como parte de las nuevas disposiciones, los trabajadores van a tener la posibilidad de llevar a cabo una huelga cuando existe un conflicto jurídico con la parte patronal. Además, la huelga ya no va a ser percibida como un conflicto de carácter económico y social, sino que ahora va a ser catalogada como un medio de presión y no necesariamente va implicar que haya un abandono físico del trabajo. A pesar de los importantes cambios que trajo consigo la Reforma, algunos sectores consideraron que la regulación resultó ser insuficiente y prueba de ello fue presentación de nuevos proyectos de ley en relación con el derecho de huelga durante el año 2019. Se logró constatar en la investigación que efectivamente la Reforma representó una actualización a la normativa en materia de



del derecho de huelga y en general, de la actividad sindical. Sin embargo, se quedó sin abordar temas como el de las huelgas contra políticas públicas, lo cual, como ya se comentó, tuvo consecuencias importantes en la realidad nacional.

Tal y como ya se mencionó, a nivel internacional el derecho de huelga ha sido abordado por diferentes instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica entre los que destacan el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, o Protocolo de San Salvador. A nivel de la Organización Internacional del Trabajo es necesario mencionar que ni la Constitución de la Organización de 1919, la Declaración de Filadelfia de 1944 ni los Convenios N° 87 y N° 98 regulan expresamente el derecho de huelga. No obstante, tanto el Comité de Libertad Sindical como la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones han interpretado que de los convenios mencionados se deriva la posibilidad que tienen los trabajadores de ejercer el derecho de huelga para promover y defender sus intereses económicos y sociales.

Tomando en cuenta el desarrollo que ha tenido el derecho de huelga a partir de 1943, es necesario mencionar que la figura de la huelga no siempre ha sido considerada siempre como un derecho. En un primer momento, con el estallido de la Revolución Industrial, la huelga fue contemplada como un delito, ya que el ejercicio de esta transgredía la libertad de comercio y trabajo. Además, las organizaciones de trabajadores también estaban prohibidas. Posteriormente, la huelga deja de ser catalogada como un delito, pero todavía no percibe como un derecho. Durante la etapa

de tolerancia, la huelga no se regulaba, el Estado toleraba que los trabajadores ejercieran su derecho de huelga, pero para la parte patronal constituía un incumplimiento contractual por lo que estaba legitimado para sancionar al trabajador. En este caso, el Estado se va a mantener neutral y no se van a sancionar los comportamientos antisindicales ejecutados por la parte patronal. Con la etapa de reconocimiento, que es en la que se encuentra actualmente el derecho de huelga, no sólo se va a reconocer el derecho que tienen los trabajadores de poder ejecutar un movimiento de huelga, sino que estos van a poder ejercerlo sin recibir ninguna sanción, incluyendo las de carácter contractual. En Costa Rica, el derecho a la huelga está previsto en la Constitución Política en el artículo 61 y a nivel legal se encuentra regulada a partir del artículo 371 del Código de Trabajo donde se establecen los requisitos que debe cumplir un movimiento de huelga para que sea considerado legal, bajo cuáles modalidades se puede llevar a cabo, las restricciones que tiene este derecho y el proceso de calificación.

Si bien es cierto la presente investigación tiene como objetivo realizar un análisis jurídico de la figura de la huelga en contra de políticas públicas y la necesidad de que esté regulada expresamente en el ordenamiento jurídico costarricense resultó esencial, también estudiar el concepto de política pública, con el fin de determinar, para efectos de la investigación, cuáles son las implicaciones de este derecho en relación con la huelga.

Luego de tener claro la definición de política pública se realizó un abordaje de qué entiende la doctrina como huelga en contra de políticas públicas. En dicho estudio se encontró que la doctrina utiliza el concepto de huelga política, o huelga política económica para denominar la huelga contra políticas públicas. En relación con las huelgas en contra de políticas públicas se podría concluir que existe un acuerdo en la doctrina respecto a que este tipo de huelga es aquella que se lleva a cabo en contra de los Poderes Públicos con el objetivo de protestar contra alguna política económica o social que afecte los intereses económicos y sociales de los trabajadores. En este caso, el movimiento de huelga no inicia por razones que se le pueden imputar a la parte patronal y la parte patronal a su vez no puede realizar nada para ponerle fin al movimiento de huelga. Cabe mencionar que la huelga política, o puramente política es aquella que tiene precisamente motivaciones meramente de carácter político y no busca ninguna reivindicación que tenga algún aspecto laboral. Respecto a este tipo de huelga, el Comité de Libertad Sindical ha indicado que no se ampara dentro del derecho de libertad sindical.

Respecto a la posición que tiene la Procuraduría General de la República sobre si se puede llevar a cabo o no este tipo de huelga estamos de acuerdo en que los requisitos que establece el Código de Trabajo no pueden ser aplicados a las huelgas en contra de políticas públicas ya que estos fueron previstos para la huelga de carácter contractual. Sin embargo, consideramos que ese no puede ser un argumento para determinar que la huelga en contra de políticas públicas es ilegal. Ante esta situación, lo que se debe hacer es adaptar dichos requisitos a la realidad que implica tipo de

huelgas. Por ejemplo, el requisito de la conciliación previa puede sustituirse por canales de diálogo entre los trabajadores afectados por la política pública y las instituciones involucradas en la emisión de esta.

Por otro lado, no consideramos que el hecho de que la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa haya decidido en su momento no regular la huelga en contra de políticas públicas dentro de la Reforma Procesal Laboral no debe interpretarse que el espíritu del legislador fue prohibir este tipo de huelgas. Tal y como lo ha sostenido la Sala Constitucional, el derecho de huelga es un derecho fundamental por lo que cualquier prohibición, o restricción, que se quiera realizar en relación a este debe hacerse de manera expresa mediante una ley. Consideramos importante, tomando en cuenta las motivaciones y consecuencias que tiene la huelga en contra de políticas públicas, establecer un límite temporal en relación con el ejercicio de este tipo de huelga con el objetivo de no transgredir el artículo 22 del Código Civil.

No compartimos la posición de la Procuraduría sobre el carácter vinculante de los criterios emanados del Comité de Libertad Sindical de la OIT ya que si bien es cierto no son vinculantes estos resultan importantes al momento de decidir sobre algún tema relacionado con el derecho de huelga y además, le sirven a los juzgadores como una guía al momento de resolver los procesos de calificación de huelga.

Dada la importancia que revisten las decisiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT se realizó un análisis sobre estas. En este estudio se pudo encontrar que para el Comité, las huelgas contra políticas públicas son manifestaciones legítimas cobijadas por los derechos de huelga y el principio de libertad sindical. No obstante, se estima que no hay una definición clara, ni lineamientos expuestos que permitan a los Estados interpretar qué debe entenderse por este tipo de manifestaciones. La definición que aporta el Comité resulta poco precisa y ello podría traducirse como una falta en detrimento de la libertad sindical.

Una vez que se tuvo claro cuál era la situación actual del derecho de huelga, especialmente, la huelga en contra de políticas públicas, en la legislación vigente no se podía dejar de lado lo que ha indicado la jurisprudencia.

A nivel jurisprudencial, concluimos que existe un acuerdo en que a pesar de ser un tipo de huelga que no está regulado de manera expresa en el ordenamiento jurídico, con base en una interpretación de los criterios emanados del Comité de Libertad Sindical de la OIT y de los Convenios N° 87 y N° 98 la jurisprudencia concluyó que los trabajadores sí tienen la posibilidad de llevar a cabo un movimiento de huelga en contra de una política pública. Ahora bien, el hecho de que este tipo de huelga no esté regulado expresamente no exime a los trabajadores de tener que cumplir con una serie de requisitos para que el movimiento pueda ser considerado legal, ya que no hacerlo constituiría, para algunos juzgadores, una práctica desleal.

En relación con los requisitos que deben de cumplirse para que la huelga pueda ser considerada legal existe, una parte de la jurisprudencia indicó que deben de cumplirse los que se contemplan actualmente en la legislación. Otra parte estableció que los requisitos previstos en el Código de Trabajo para que la huelga sea considerada legal fueron previstos para la huelga de carácter contractual y querer aplicarlos a la huelga en contra de políticas públicas estaría transgrediendo derechos como la libertad de expresión. Tal y como ya lo hemos mencionado en otras ocasiones, a lo largo de la investigación, nos parece que no se pueden aplicar los requisitos que establece el ordenamiento jurídico para determinar la legalidad de la huelga ya que estos, tomando en cuenta las motivaciones de este tipo de huelga, harían excesivamente difícil su ejercicio. Lo que se debe hacer es adaptar los requisitos previstos en la legislación a la contexto de las huelgas en contra de políticas públicas.

Aunado a lo anterior, creemos que, al igual que lo establece la jurisprudencia, se pueden establecer límites, o restricciones al derecho de huelga, ya que no se puede considerar que este derecho es absoluto. Sin embargo, al momento de establecer cualquier restricción se deben utilizar los criterios de proporcionalidad y razonabilidad que ha esbozado la Sala Constitucional. Además, cualquier límite que se quiera imponer no debe vaciar de contenido la figura de la huelga, o hacer imposible su ejercicio.

Tal y como se pudo observar, la huelga que se llevó a cabo en contra del Proyecto de Ley 20.580 tuvo importantes consecuencias lo cual dio pie para que el legislador

considerara oportuno realizar una serie de reformas en relación con el derecho de huelga con el objetivo de evitar los mismos problemas en el futuro. Respecto a la huelga en contra de políticas públicas, el proyecto de ley realiza una reforma al artículo 371 del Código de Trabajo con el fin de permitir este tipo de huelgas por un plazo de 48 horas, cumpliendo con los requisitos que se contemplan en el artículo 377 con excepción de la conciliación previa. Además, las políticas públicas deben afectar directamente los intereses económicos y sociales de los trabajadores y no se pueden reiterar una huelga por el mismo motivo. También, se prohíbe el ejercicio de la huelga política y se establece la posibilidad que tienen los trabajadores de manifestarse en contra de una política pública, conforme establece la legislación, todo lo que consideren necesario siempre y cuando se encuentren fuera del horario de trabajo.

En relación con el tema de la presente investigación, el proyecto de ley viene a llenar un vacío importante y comprobar la hipótesis planteada en la investigación, ya que tiene como objetivo regular expresamente la huelga en contra de políticas públicas. Consideramos que la prohibición de la huelga política es correcta ya que, tal y como lo ha establecido el Comité de Libertad Sindical, no está amparada en el derecho de libertad sindical. No obstante, nos parece pertinente, por un tema de seguridad jurídica para los trabajadores y patronos, definir el término de huelga política. En cuanto a los requisitos, consideramos que estos se deberían de flexibilizar tomando en cuenta la naturaleza de este tipo de huelga. Coincidimos que establecer un límite temporal era necesario debido a las consecuencias que produce este tipo de huelgas. Es importante acotar que no se establece que el plazo establecido deba de ser seguido por lo que se

podría interpretar que se puede realizar una huelga intermitente. Con base en lo anterior, si bien en la norma se establecen 48 horas, en la práctica pueden llegar a ser días. Coincidimos con los argumentos esbozados por los magistrados de la Sala Constitucional en relación con este tema.

Finalmente, luego de haber elaborado a cabalidad sobre la regulación en el ordenamiento jurídico costarricense, se procedió a estudiar el tratamiento que se le da a este tipo de manifestaciones en otros ordenamientos jurídicos. Se eligieron cinco jurisdicciones: Colombia, España, México, Perú y Uruguay. En el estudio de cada ordenamiento, se procuró analizar el abordaje que se le da en cada regulación, para así poder determinar si se tiene una regulación expresa de las huelgas contra políticas públicas.

Es importante mencionar que en las legislaciones elegidas, a diferencia de lo que se plantea en esta investigación, en ninguna se establece expresamente la posibilidad que tienen los trabajadores de ejecutar huelgas en contra de políticas públicas. En Colombia, España, Perú y Uruguay se ha establecido dicha posibilidad a través de la interpretación de la Constitución Política y la legislación laboral. Tanto la Corte Constitucional Colombiana como el Tribunal Constitucional Español han concluido que la huelga puramente política no está permitida, pero la huelga que contenga motivaciones tanto de carácter político y económico como profesional sí puede llevarse a cabo. En Perú, existe una división a nivel doctrinal debido a que la norma que se encarga en regular el derecho de huelga no es clara. Los que consideran que sí se



permite este tipo de huelga sostienen que la huelga en contra de políticas públicas contiene reivindicaciones de carácter profesional desde un punto de vista más amplio. La posición contraria considera que la norma debe interpretarse en sentido literal por lo que debe concluirse que el espíritu del legislador peruano era restringir el ejercicio de la huelga en contra de políticas públicas. En el ordenamiento jurídico uruguayo, debido a la falta de regulación expresa sobre la huelga en contra de políticas públicas la doctrina se encuentra dividida. Una parte considera que debe interpretarse el derecho de huelga de manera restrictiva. La otra considera que este tipo de huelga sí es permitida, pero bajo ciertas limitaciones.

Difiere el caso mexicano, ya que sí determina expresamente que las huelgas contra políticas públicas están prohibidas. La Ley Federal del Trabajo mexicana, en el numeral 444 categoriza las huelgas legalmente existentes como aquellas que se ejercitan fundamentadas en las causales taxativas del artículo 450. En dicho artículo no se enumeran las huelgas contra políticas públicas como un motivo para instar una huelga legalmente existente. Adicionalmente, el artículo 459, explica otra categoría de huelgas, las legalmente inexistentes. Estas son aquellas que no tuvieron por objeto alguno de los establecidos en el artículo 450. En consecuencia, se puede deducir que al ser los motivos del artículo 450 taxativos y las huelgas contra políticas públicas no son un motivo incluido expresamente, estas se deben catalogarse como huelgas legalmente inexistentes y en consecuencia, están prohibidas en el ordenamiento jurídico mexicano.

En conclusión, con base en lo observado en otros ordenamientos jurídicos, creemos que interpretando ampliamente el artículo 371 del Código de Trabajo los trabajadores sí están legitimados para realizar huelgas en contra de políticas públicas cuando estas les afecten directamente sus intereses económicos y sociales. No obstante, tomando en cuenta la realidad de este tipo de huelga en el país y las consecuencias nocivas que puede tener para la parte patronal nos parece necesario establecer una regulación al respecto que establezca un límite temporal sin limitar el ejercicio de este derecho y que flexibilice los requisitos que establece el ordenamiento jurídico debido a que estos fueron previstos para la huelga de carácter contractual. Si bien es cierto no compartimos del todo la reforma planteada al Código de Trabajo para permitir expresamente la huelga en contra de políticas públicas creemos que este esfuerzo brinda una mayor seguridad jurídica tomando en cuenta la situación actual y comprueba la hipótesis que planteó esta investigación al inicio.

# **BIBLIOGRAFÍA.**

## **Legislación**

1. Asamblea Nacional Constituyente, “ Constitución Política de Colombia; 6 de julio de 1991. Corte Constitucional. Consultado el 26 de noviembre, 2019, <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
2. Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política de la Republica de Costa Rica; 8 de noviembre de 1949”, Sinalevi. Consultado 17 de agosto, 2019, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=0&strTipM=TC)
3. Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. "Ley Federal del Trabajo"; 1 de abril de 1970". Cámara de los Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Consultado 26 de noviembre 2019, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/156203/1044\\_Ley\\_Federal\\_del\\_Trabajo.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/156203/1044_Ley_Federal_del_Trabajo.pdf)
4. Congreso Constituyente, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero 1857; 5 de febrero de 1917”. Cámara

de los Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Consultado 26 de noviembre,2019, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_090819.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_090819.pdf)

5. Poder Ejecutivo, “Decreto Ley 2663: Código Sustantivo de Trabajo, 5 de agosto de 1950. Organización Internacional del Trabajo. Consultado 27 de noviembre del 2019 <https://www.ilo.org/dyn/travail/docs/1501/CODIGO%20SUSTANTIVO%20DEL%20TRABAJO%20concordado.pdf>
6. Vargas Chavarría, Eugenio y Vargas Rodríguez, Diana, compiladores, *Código de Trabajo: con anotaciones sobre acciones de inconstitucionalidad y espacios para anotaciones en cada artículo*. San José, Costa Rica: Investigaciones Jurídicas S.A., 2018.

## **Libros**

1. Agredano Bonet, Andreu. El ejercicio del derecho a la huelga: pasado y presente. Tarragona, España: Universitat Rovira I Virgili, 2015.
2. Aguirre Gómez, Orlando. *Proyecto de Reforma Procesal Laboral*. San José: Corte Suprema de Justicia, 2004.

3. Arias, Daniela y Herrera Hugo. “Políticas públicas: base conceptual, orientaciones y etapas. *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán, México, 2003 – 2010*. 1ra ed. 41 – 59. Ciudad de México, México.
4. Botey Sobrado, Ana María. Historia de Costa Rica: Tomo IX La República Liberal IV, Reformismo y Guerra Civil. San José, Costa Rica: Grupo Nación, 2010.
5. Secretaria de planeación. *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito*. Bogotá, Colombia: Alcaldía mayor de Bogotá, 2017.
6. Barajas Montes de Oca, Santiago. “Evolución del derecho de huelga”. *En La Huelga, un análisis comparativo*. 19-29. Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México, La gran enciclopedia mexicana, 1983.
7. Bolaños Céspedes, Fernando. *El Derecho Colectivo de Trabajo en la Reforma Procesal Laboral del año 2016*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2016.
8. Castro Méndez, Mauricio. *La Reforma Procesal Laboral en Costa Rica: guía para los trabajadores y las trabajadoras*. Organización Internacional del Trabajo,

2017, Consultado 17 de Julio de 2019 [https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/Archivos/bibliotecaVirtual/laboral/ISBN978-922-330968-8\\_LAREFORMAPROCESALLABORALDECOSTARICA.pdf](https://escuelajudicialpj.poder-judicial.go.cr/Archivos/bibliotecaVirtual/laboral/ISBN978-922-330968-8_LAREFORMAPROCESALLABORALDECOSTARICA.pdf)

9. Castro Segura, Andrés; Rojas Lizano, Luis Alejandro. “Análisis del proyecto de ley de reforma procesal laboral a la luz de la legislación y la jurisprudencia procesal laboral actual”. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, Alajuela, 2009, Consultado 9 de Julio de 2019 <http://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/Reforma-Procesal-Laboral.pdf>
10. Díaz, Cristina. “El ciclo de las políticas públicas locales – notas para su abordaje y reconstrucción”. En Políticas Públicas y desarrollo local. Rosario, Argentina: FLACSO, Centro de estudios interdisciplinarios e Instituto de Desarrollo Regional, 1998.
11. Ermida Fernández, Martín. *Apuntes sobre la huelga*. Montevideo, Uruguay, 2014.
12. González Marroquín, Gerardina. *Proyecto de Reforma Procesal Laboral*. San José: Corte Suprema de Justicia, 2004.

13. Machicado, Jorge. *Libertad de Asociación Profesional*. Sucre, Bolivia: Ediciones New Life, 2010.
14. Meny Ives, Thoenig Jean-Claude. “Las Políticas Públicas” (Barcelona: Editorial Ariel 1992), consultado 9 de setiembre de 2019 [http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2018/04/Meny-Thoenig\\_Cap-1-y-2.pdf](http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2018/04/Meny-Thoenig_Cap-1-y-2.pdf)
15. Nogueira Gustavino, Magdalena. “La huelga en el Derecho Internacional y la protección multinivel”. En la huelga en el Derecho Internacional. 15-84. Valencia, España: Editorial Tirant Lo Blanch, 2016.
16. Sánchez Nelson Camila y Maas Eva. “Los derechos económicos, sociales y culturales no admiten más espera.” Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. (s.f.): 1-30.
17. Wass, Bernd. “La huelga como un derecho fundamental y sus posibles conflictos con otros derechos fundamentales de los ciudadano”, *Informe General III*, (s f.): 1-69.
18. BDS Asesores. “101 preguntas frecuentes de la Reforma Procesal Laboral” BDS Asesores, s.f. Consultado el 27 de agosto, 2019 <http://www.bedeese.com/wp-content/uploads/2017/07/BDS-101-PREGUNTAS-FRECUENTES-DE-LA-REFORMA-PROCESAL-LABORAL.pdf>

19. Gómez, José Javier. “El ciclo de las políticas públicas”. Ponencia Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2010, Antigua Guatemala.

20. Instituto de Derecho Procesal Científico: Varela Julia, et al. Memorias del VII Congreso de Derecho Procesal Laboral. San José: Editorial Faro, Julio 2017

### **Tesis**

1. Esquivel Rodríguez, Marta Eugenia. “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)” Tesis de Maestría en Derecho del trabajo y Seguridad Social, Universidad Estatal a Distancia, s f.

2. Figueroa Álvarez, Rosario y Salinas Salgado, Matias. “El derecho a huelga: análisis crítico de la legislación vigente a la luz de los tratados internacionales ratificados por el Estado de Chile, proyectos de ley modificatorios”. Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 2016.

3. Mbomio Nvó, Ponciano. “La tutela constitucional del derecho de huelga: Propuesta de regulación del derecho de huelga en Guinea Ecuatorial” Tesis de Doctoral, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2013.



4. Portilla Frost, Camilo Ignacio. “El derecho a huelga en la reforma laboral chilena” Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 2016.

### **Artículos de Internet**

1. ANEP. “Reseña Histórica de la Reforma Procesal Laboral” <https://anep.cr/resena-historica-de-la-reforma-procesal-laboral/> Consultado 2 de Julio de 2019
2. Asamblea Legislativa de Costa Rica. “Memoria Legislativa 2015-2016”, consultado 2 de Julio de 2019 [http://www.asamblea.go.cr/sd/memorias/Memorias\\_Publicadas/Publicaciones%20de%20Texto%20Completo%20%20Memorias/Memoria%202015-2016.pdf](http://www.asamblea.go.cr/sd/memorias/Memorias_Publicadas/Publicaciones%20de%20Texto%20Completo%20%20Memorias/Memoria%202015-2016.pdf)
3. Gernigon, Bernard, Horacio, Guido y Odero, Alberto. “Principios de la OIT sobre el derecho de huelga” Revista Internacional del Trabajo 117, nº4 (2000): 14-15, consultado 14 de Marzo, 2019 [https://www.fim-musicians.org/wp-content/uploads/right\\_to\\_strike\\_es.pdf](https://www.fim-musicians.org/wp-content/uploads/right_to_strike_es.pdf)
4. Cannessa Montejo, Miguel F. La huelga política, ¿Es un derecho? Revista Jurídica 2013-2014. (Guatemala) s f., consultado 3 de setiembre, 2019 <http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroA>

nalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20revista%20juridica/Revista%20Juridica  
%2013-14/articulo/HuelgaPolitica.pdf

5. MIDEPLAN. “Informe de creación del proceso de concertación”, Consultado 20 de Junio-de-2019

<https://www.mideplan.go.cr/concertacion/Organizacion/antecedentes/informe-de-creacion.htm>

6. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. “Instructivo de prensa Reforma Procesal Laboral”, Consultado 2 de Julio de 2019

<http://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/rpl/INSTRUCTIVO%20PRENSA%20REFORMA%20PROCESAL%20LABORAL%202.pdf>

7. Muller Pierre. “Las Políticas Públicas”. (Colombia: Universidad Externado de Colombia, 2002), consultado 9 de setiembre, 2019

<http://pdfhumanidades.com/sites/default/files/apuntes/83%20-%20MULLER%20Las%20Politicasy20Publicas.pdf>

8. Organización Internacional del Trabajo .Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical”, consultado 19 de agosto, 2019

[https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002\\_HIER\\_ELEMENT\\_ID,P70002\\_HIER\\_LEVEL:3945422,2](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:70002:0::NO::P70002_HIER_ELEMENT_ID,P70002_HIER_LEVEL:3945422,2)

9. “La Libertad Sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical”. Organización Internacional del Trabajo Sexta Ed. (Ginebra: OIT, 2018)  
[https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_635185.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_635185.pdf) consultado 16 de octubre, 2019
10. Tito Flores Cáceres. Política Pública.CL. “Tipos de Políticas Públicas”, consultado 10 de setiembre, 2019 <https://politicapublica.cl/tipos-de-politicas-publicas/>

### **Artículos de revista**

1. Bonet Pérez, Jordi. “El sistema de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la interpretación de los convenios de la OIT: aproximación jurídica de una crisis institucional ”, *Revista electrónica de estudios internacionales*, N° 26, (diciembre 2013): 1-46.
2. Carrizosa Prieto, Esther. “Los modelos de tutela del derecho de libertad sindical en el ámbito internacional” *Revista internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*. Volumen 3, núm. 3 (julio-setiembre, 2014): 1-30.
3. Carro Hernández, María del Rocío y Espinoza Carro, Gabriel. “La historia de la Seguridad Social en Costa Rica”, *Revista Judicial*, N° 119 (junio 2016): 221-236.

4. Carro Zúñiga, Carlos. “La huelga, su tipología, y el paro patronal. Una exégesis del Código de Trabajo de Costa Rica”, *Revista Judicial*, Año IX, N° 31 (Diciembre 1984): 11-22.
5. Castello Illione, Alejandro. “El derecho de huelga en Uruguay”, *Meritum, Belo Horizonte*, Volumen 8, N° 1, (Junio 2013): 15-42.
6. Dávila Mireya, Soto Soutullo Ximena. “¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario.” *Revista Chilena de Administración Pública*. N° 17. 2011, consultado 8 de setiembre, 2019 <http://biblioteca.iplacex.cl/RCA/De%20qu%C3%A9%20se%20habla%20cu%C3%A1ndo%20se%20habla%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf>
7. Fernández Brignoni, Hugo “La huelga: ¿Un derecho fundamental en crisis” *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 31, Montevideo (julio-diciembre 2011), 143-155.
8. Goldstein, Eduardo. “La huelga política. Análisis de su viabilidad en el ordenamiento jurídico en la República Oriental del Uruguay. *Revista de la Facultad de Derecho* N° 36 (enero – junio 2014): 81-99.

9. Gómez, Rubén. Gestión de Políticas Públicas: aspectos operativos. *Revista de la Facultad Nacional de Salud Pública*. Universidad de Antioquía N°30, 2012, consultado 9 de setiembre, 2019 <http://www.scielo.org.co/pdf/rfnsp/v30n2/v30n2a11.pdf>
10. Hajna Rifo, Eduardo. “Consideraciones acerca de la huelga”. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, N° 2 (1978): 181-203.
11. Hines Céspedes César. “Limitaciones de los Derechos Fundamentales”. *Revista de Ciencias Jurídicas*. Núm. 106 (2005): 35-56, consultado 12 de noviembre, 2019, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/13329>.
12. Porret Gelabert, Miquel. “La huelga, el asociacionismo sindical y el lockout en países desarrollados”. *Revista técnico laboral*, Vol. 31, N° 122 (2009): 565-631.
13. Ramos Pérez – Olivares, Alfredo. “Aproximación histórica al tratamiento de la huelga en la España Preconstitucional” *Saberes, Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales*. Volumen 4 (año 2019): 1-13.
14. Salvioli, Fabián. “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos”. *Revista IIDH*,

Vol. 39 (2004): 101-167, consultado el 15 de julio, 2019,  
<http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06729-4.pdf>

15. Santos Azuela Héctor, “El derecho constitucional de huelga y el moderno derecho sindical” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Vol.42 no.124 México (Enero-Marzo 2009)  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0041-86332009000100010](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332009000100010)

16. Santos Azuela Héctor, “Objeto y tipología de la huelga por su régimen jurídico” *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Vol. 1 no. 92 (Enero, 1998)  
<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3548/4246>

17. Swepston, Lee, “Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante control de la OIT” , *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117, N° 2, (1997): 189, consultado 15 de julio, 2019,  
<http://www.ilo.int/public/spanish/revue/download/pdf/swepston.pdf>.

18. Tórtora Aravena Hugo. “LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES”. *Estudios constitucionales*. Vol. 8. No.2 (2010) pp. 167-200, consultado 12 de noviembre, 2019 <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002010000200007>

19. Van der Laat Echeverría Bernardo “Límites al Derecho de Huelga en Costa Rica: Actualidad y Perspectivas”. *Revista de Ciencias Jurídicas*. Núm. 47. (1982): 13-27, consultado 12 de noviembre, 2019, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/15271>
  
20. Vidal Salazar Michael. “Los límites internos del derecho de huelga y la visión del ordenamiento laboral peruano”, Foro Jurídico, *Revista de Derecho editada por estudiantes de la Pontificia Universidad Católica del Perú* N° 3, (2004): 51-63.

### **Artículos de periódico**

1. Alfaro, Josué. “¿Qué dice el plan fiscal y por qué el Gobierno insiste con él?”. *Semanario Universidad*, 25 de setiembre 2018.
  
2. Ávila, Laura. “EF Explica: ¿Cuáles son las reglas de las huelgas en Costa Rica?”. *El Financiero*, 10 de setiembre 2018.
  
3. Benavides, Carlos Ricardo. “Página quince, las huelgas políticas y servicios esenciales”. *La Nación*, 9 de julio 2019.
  
4. Cristaldo, Jorge Darío “¿Huelga general: huelga política?”, *ABC*, 22 de marzo del 2014, consultado 18 de agosto, 2018 <https://www.abc.com.py/edicion-impresas/suplementos/economico/huelga-general-huelga-politica-1227294.html>

5. May Cantillano, Hubert, “Foro: No existe huelga política” La Nación, 13 de junio del 2019. Consultado el 11 agosto, 2019 :  
<https://www.nacion.com/opinion/foros/foro-no-existe-huelga-politica/SJ5LKBGLGBCA7LPN4G42QMBJJA/story/>
  
6. Madriz Ramírez, Osvaldo. “Una huelga política... ¿y eso qué es?” La República, 1 de Octubre 2018, consultado 11 de agosto, 2019  
<https://www.larepublica.net/noticia/una-huelga-politica-y-eso-que-es>

### **Jurisprudencia**

1. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°2049-2018; 2 de octubre del año 2018 14:28 minutos”, expediente 18-002096-0173-LA-7.
  
2. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°2365-2018; 13 de noviembre del año 2018 17:12 minutos”, expediente 18-002065-0173-LA-1.
  
3. Tribunal de Apelaciones de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°442-2019; 23 de abril año 2019 11:00 horas”, expediente 18-002065-0173-LA-1.



4. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°2001-2018; 26 de setiembre del año 2018 11:04 minutos”, expediente 18-002062-0173-LA-8.
5. Tribunal de Apelaciones de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°1181-2018; 13 de noviembre del año 2018 8:30 horas”, expediente 18-002062-0173-LA-1.
6. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia; 1 de octubre del año 2018 9:36 horas”, expediente 18-002813-1178-LA – 2.
7. Tribunal de Apelaciones de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°1278-2018; 3 de diciembre año 2018 14:00 horas”, expediente 18-002813-1178-LA – 2.
8. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°1549 – 2018; 25 de setiembre del año 2018 11:53 horas”, expediente 18-002819-1178-LA.

9. Tribunal Laboral de Apelaciones I Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°1093 – 2018; 18 de octubre del año 2018 10:00 horas”, expediente 18-002819-1178-LA.
  
10. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°1577 – 2018; 27 de setiembre del año 2018 16:07 horas”, expediente 18-002814-1178-LA - 7.
  
11. Tribunal de Apelación de Trabajo I Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: segunda de primera instancia: N°1094 – 2018; 18 de octubre del año 2018 10:06 horas”, expediente 18-002814-1178-LA - 7.
  
12. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°1980 – 2018; 21 de setiembre del año 2018 17:04 horas”, expediente 18-002087-0173-LA - 8.
  
13. Tribunal de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°1071 – 2018; 12 de octubre del año 2018 8:10 horas”, expediente 18-002087-0173-LA - 8.
  
14. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°2684-2018; 20 de diciembre del año 2018 10:58 horas”, expediente 18-002087-0173-LA - 8.

15. Tribunal de Apelaciones Laborales I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°535- 2019; 16 de mayo del año 2019 10:45 horas”, expediente 18-002087-0173-LA - 8.
  
16. Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°1954 – 2018; 4 de octubre del año 2018 15:41 horas”, expediente 18-001843-0166-LA - 2.
  
17. Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°420-2018; 2 de noviembre del año 2018 15:30 horas”, expediente 18-001843-0166-LA - 2.
  
18. Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°1877 – 2018; 26 de setiembre del año 2018 16:03 horas”, expediente 18-001849-0166-LA.
  
19. Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°422-2018; 8 de noviembre del año 2018 15:30 horas”, expediente 18-001849-0166-LA.

20. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°1557 – 2018; 26 de setiembre del año 2018 13:30 horas”, expediente 18-002820-1178-LA - 2.
21. Tribunal de Apelación de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°1147-2018; 6 de noviembre del año 2018 9:20 horas”, expediente 18-002820-1178-LA – 2
22. Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°2241 – 2018; 27 de setiembre del año 2018 15:32 horas”, expediente 18-001850-0166-LA - 2.
23. Tribunal de Trabajo del II Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°001-2018; 26 de noviembre del año 2018 15:46 horas”, expediente 18-001850-0166-LA - 2.
24. Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°1980 – 2018; 9 de octubre del año 2018 10:05 horas”, expediente 18-001838-0166-LA - 1.
25. Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°443-2018;

16 de noviembre del año 2018 15:00 horas”, expediente 18-001838-0166-LA - 1.

26. Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°2260 – 2018; 28 de noviembre del año 2018 14:51 horas”, expediente 18-001838-0166-LA - 1.

27. Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°039 – 2019; 19 de febrero del año 2019 10:00 horas”, expediente 18-001838-0166-LA - 1.

28. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°1606 – 2018; 4 de octubre del año 2018 13:30 horas”, expediente 18-002817-1178-LA.

29. Tribunal de Apelaciones de Trabajo I Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°1145 – 2018; 6 de noviembre del año 2018 9:00 horas”, expediente 18-002817-1178-LA.

30. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial, Sección Primera, “Calificación: sentencia de primera instancia: N°1576-2018; 27 de setiembre del año 2018 15:05 minutos”, expediente 18-2835-1178-LA-9.

31. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia instancia: N°1552-2018; 25 de setiembre del año 2018 15:16 horas”, expediente 18-002846-1178-LA.
32. Tribunal de Apelaciones de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia instancia: N°1149-2018; 6 de noviembre del año 2018 10:45 horas”, expediente 18-002835-1178-LA.
33. Tribunal de Apelaciones I Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia instancia: N°1097 – 2018; 12 de octubre del año 2018 10:20 horas”, expediente 18-002846-1178-LA.
34. Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°2147 – 2018; 9 de noviembre del año 2018 15:06 horas”, expediente 18-001908-0166-LA - 3.
35. Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°449-2018; 10 de diciembre del 2018 14:00 horas”, expediente 18-001908-0166-LA – 3,

36. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N° 2120 – 2018; 10 de octubre del año 2018 13:10 horas”, expediente 18-002054-0173-LA - 3.
37. Tribunal de Apelación de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Primera, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia instancia: N° 11482018; 6 de noviembre del año 2018 9:25 horas”, expediente 18-002054-0173-LA - 3.
38. Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N° 1887 – 2018; 27 de septiembre del año 2018 15:53 horas”, expediente 18-001835-0166-LA - 8.
39. Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia instancia: N° 421 – 2018; 2 de noviembre del año 2018 8:00 horas”, expediente 18-001835-0166-LA - 8.
40. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial, Sección Primera, “Calificación: sentencia de primera instancia: N°2040-2018; 1° de octubre del año 2018 14:40 minutos”, expediente 18-002052-0173-LA-4

41. Tribunal de Apelaciones de Trabajo I Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia instancia: N° 1144 – 2018; 30 de octubre del año 2018 11:00 horas”, expediente 18-002052-0173-LA-4
42. Juzgado de Trabajo II Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N° 1846 – 2018; 24 de setiembre del año 2018 13:36 horas”, expediente 18-001841-0166-LA - 3.
43. Tribunal de Apelación de Trabajo II Circuito Judicial de San José, Sección Tercera, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N° 411- 2018; 19 de octubre del año 2018 13:00 horas”, expediente 18-001841-0166-LA - 3.
44. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N° 2092-2018; 8 de octubre del año 2018 16:19 horas”, expediente 18-002053-0173-LA.
45. Tribunal de Apelaciones de Trabajo I Circuito Judicial de San José, Sección Segunda, “Calificación de huelga: sentencia de segunda instancia: N°1234-2018; 20 de noviembre del año 2018 14:00 horas”, expediente 18-002053-0173-LA.



46. Juzgado de Trabajo I Circuito Judicial de San José, “Calificación de huelga: sentencia de primera instancia: N°1607-2019, 18 de setiembre del año 2019 18:51 minutos”, expediente 19-001752-1178-LA-7.

47. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de inconstitucionalidad, voto N° 10832-11; 12 de agosto de 2011, 14:30 horas”. Expediente N° 06-014417-0007-CO

48. Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia. “Acción de inconstitucionalidad: Resolución C-858; 3 de setiembre, 2008” Expediente D-7098 del tres de setiembre de 2008, consultado el 10 de noviembre, 2019, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/qfullhit.htw?CiWebHitsFile=/relatoria/2008/c%2D858%2D08.htm&CiRestriction=%23filename%20%2AC%2D858%2D08%2A.htm&CiBeginHilite=%3CB%20CLASS=HIT%3E&CiEndHilite=%3C/B%3E&CiHiliteType=Full>

### **Dictámenes de la Procuraduría General de la República**

1. Procuraduría General de la República “Dictamen: C-151-2003, 28 de mayo de 2013. Consultado 4 de agosto, 2019 de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?Param1=PRD&param2=1&nParam6=1&nDictamen=11875&IResultado=9&strSimp=simple&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?Param1=PRD&param2=1&nParam6=1&nDictamen=11875&IResultado=9&strSimp=simple&strTipM=T)

2. Procuraduría General de la República. Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos. Opinión Jurídica OJ-036-200.

### **Páginas de internet**

1. “El Comité de Libertad Sindical”. Organización Internacional del Trabajo.  
<https://www.ilo.org/global/standards/applying-and-promoting-international-labour-standards/committee-on-freedom-of-association/lang--es/index.htm>  
consultado el 1 de octubre, 2019
2. Regidor, Cindy. “Costa Rica: las razones detrás de la mayor huelga en casi dos décadas”. France 24. Última actualización 22 de setiembre 2018. Consultado el 18 de noviembre 2019, <https://www.france24.com/es/20180922-costa-rica-huelga-reforma-fiscal>