

LEY PARA BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA SOBRE LA HUELGA Y SUS PROCEDIMIENTOS

Expediente N.º 21.049

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La continuidad en la prestación de los servicios públicos es un principio fundamental de la Administración Pública y un derecho del ciudadano. Por ende, el Estado costarricense está obligado a garantizar esa continuidad, especialmente en aquellos servicios esenciales para la población, puesto que de ellos dependen la vida, la salud, la seguridad de las personas, tales como: servicios hospitalarios, suministro de electricidad, agua y combustibles, fuerzas de policía, controladores aéreos y marítimos, comedores escolares y servicios para la atención de emergencias, entre otros. Por lo tanto, la continuidad en la prestación de esos servicios no debe verse interrumpida bajo ninguna circunstancia.

Además, cuando se trata de servicios públicos en los que está permitida la huelga, nuestra legislación actual tiene serias deficiencias en cuanto al procedimiento para la declaratoria de ilegalidad. Esta situación genera dudas, vacíos, especialmente en cuanto a los plazos abusivos que provocan enorme incertidumbre entre la población afectada y hasta en los propios servidores públicos que se unen a la huelga. La prolongación excesiva genera falta de certeza sobre si la huelga cumple o no con los requisitos para la legalidad. Los efectos de esa falta de seguridad son dañinos para los trabajadores, el patrono y los ciudadanos tanto desde la perspectiva económica como desde la social. Este proyecto pretende acabar con esa incertidumbre y ajustar el procedimiento para hacerlo razonable y aclarar las reglas del juego para todas las partes.

Cabe destacar que el texto original de la *Reforma Procesal Laboral*, tramitado bajo el Expediente N° 15.990, si bien tuvo un largo trámite legislativo que culminó con su aprobación en primer y segundo debate, una vez aprobado por la Asamblea Legislativa el 13 de Setiembre de 2012, el Poder Ejecutivo advirtió una serie de inconvenientes en materia de regulación de huelgas en los servicios esenciales, contenidos en el Decreto Legislativo N° 9076. Por tal motivo, ese Decreto Legislativo fue vetado parcialmente mediante Acuerdo No. DP-0316-2013, el cual fue comunicado a la Asamblea Legislativa el 9 de Octubre de 2012.

A partir de este veto, el Poder Ejecutivo propuso a esta Asamblea la pertinencia de realizar modificaciones que buscaban precisar los alcances del derecho a la huelga,

así como la limitación de la misma en torno a los servicios esenciales, dadas las graves afectaciones que implica su paralización, así como plantear un procedimiento expedito que contemplara la pronta resolución judicial en esa clase de situaciones.

Sin embargo, la necesidad de aprobar la Reforma Procesal Laboral determinó la redacción de una propuesta de ley consensuada, bajo el expediente legislativo número 19.819, que en lo referente al derecho a huelga en servicios esenciales planteó una gran incertidumbre sobre su procedencia, contrario a lo establecido en la Constitución de 1948, el Código de Trabajo y los convenios internacionales pertinentes. Asimismo, la Ley N° 9343 no permite a las autoridades judiciales resolver con prontitud la calificación de legalidad o ilegalidad de una huelga, situación que causa una gran inseguridad jurídica y enormes perjuicios a la población.

Las propuestas de reforma que se plantean a través de esta iniciativa surgen alrededor de los recientes movimientos huelguísticos y con vista en las groseras afectaciones que la paralización de servicios esenciales le han ocasionado a la vida, a la salud y a la seguridad de la población, y en todo caso a la tranquilidad del país en general; reformas que desafortunadamente no fueron implementadas en el texto que dio lugar a la Ley No.9343, y que probablemente hubiesen evitado buena parte de las afectaciones que muchos costarricenses han sufrido en torno a la cancelación de su atención médica, por ejemplo. De ahí que resulta necesario precisar las disposiciones que constan en el Código de Trabajo vigente, motivo fundamental de la presente propuesta de reforma legal; y también de algunos ajustes que requiere la legislación procesal para la calificación de huelgas en otros servicios públicos, de modo tal que no exista una dilación innecesaria en los procedimientos.

Este proyecto propone la realización de los siguientes cambios (sin perjuicio que durante el desarrollo del procedimiento legislativo se establezca la necesaria reforma por conexidad de otras disposiciones normativas), a fin de brindar tutela oportuna a los derechos fundamentales de toda la población y seguridad jurídica frente a la decisión ilegítima de suspender labores en los servicios públicos esenciales:

Cambios para la celeridad en las notificaciones

Se realizan cambios en varios artículos del Código de Trabajo que contribuyen a la celeridad en el sistema de notificación en los procesos judiciales relacionados con las huelgas en los servicios públicos. Las huelgas recientes han demostrado que la imposibilidad de notificar con prontitud a las partes se constituye en una herramienta que retrasa el procedimiento, provocando inseguridad jurídica al dilatar la declaratoria de legalidad o ilegalidad de la huelga.

Entre los cambios propuestos están los siguientes:

- a) Que en los estatutos del sindicato se incluya un medio electrónico para recibir notificaciones judiciales y administrativas. Esta dirección electrónica deberá estar debidamente registrada ante el Poder Judicial y el Ministerio de Trabajo.
- b) La responsabilidad de mantener actualizado dicho medio electrónico para notificaciones es de la organización sindical y en caso de incumplimiento de este requisito, las resoluciones se tendrán por notificadas de forma automática.
- c) Que las notificaciones sobre la declaratoria de ilegalidad de las huelgas se realicen por el medio electrónico debidamente registrado y en el caso de la coaliciones temporales de trabajadores, dicha notificación se realizará mediante una publicación en uno de los medios de circulación nacional, -sea impresa o electrónica-.

Todo lo anterior, en procura de dar una mayor celeridad a los procedimientos de notificación y minimizar la afectación a los ciudadanos.

Causales de disolución de un sindicato

Se agregan como causales para la disolución de un sindicato la organización o incitación a sus afiliados a limitar o restringir la libertad de tránsito de los ciudadanos, realizar sabotajes sobre bienes públicos y llevar a cabo cualquier conducta que comporte un ilícito penal.

En Costa Rica debe respetarse el derecho a la protesta y sus manifestaciones mundialmente reconocidas como las concentraciones y marchas pacíficas. Sin embargo esas justas manifestaciones no deben confundirse con los bloqueos tipificados en el artículo 262 bis del Código Penal, ni contra el sabotaje a bienes públicos, ni la incitación a la violencia o cualquier otra forma que implique un ilícito penal.

En un sistema democrático donde se consagra la separación de poderes, las actuaciones y decisiones del Poder Legislativo son el resultado de los puntos de vista que expresan y defienden una pluralidad de partidos políticos que representan a la inmensa mayoría de los ciudadanos. Por consiguiente, resulta necesario clarificar que las decisiones de carácter legislativo, se fundamentan en la voluntad de las mayorías que se alcanzan a través de complejas formas de negociación y que no representan la voluntad unívoca de un patrono. Así como las decisiones de carácter jurisdiccional, las cuáles dirimen conflictos y constituyen cosa juzgada, se realizan con absoluta independencia de las actuaciones de la Administración, tal como se ha establecido constitucionalmente.

Ilegalidad y plazos para los procedimientos de la huelga en servicios esenciales

Tanto nuestro Código de Trabajo como la Constitución Política de 1949 tutelan la prestación de los servicios esenciales. Sin embargo, la reciente reforma al Código Procesal Laboral abrió un portillo para que los trabajadores de servicios esenciales se vayan a huelga, mientras el juez no hace la declaratoria, aún a sabiendas de que existe la prohibición. Este absurdo pervierte el espíritu de la prohibición en detrimento de los ciudadanos que padecen la violación de sus derechos fundamentales, al no recibir servicios que resultan vitales.

Por tanto, esta reforma establece que en el caso de huelga en servicios esenciales, como es manifiestamente ilegal, no procederá el trámite de calificación. La parte empleadora podrá iniciar una gestión ante el Juzgado de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José, en donde se solicite ordenar a los trabajadores su reincorporación a sus puestos de trabajo en un plazo máximo de veinticuatro horas.

Por otro lado se establece que la orden judicial que demande a los trabajadores la reincorporación a labores en servicios esenciales, se emitirá sin conceder audiencia previa y se notificará por el medio electrónico registrado ante el Poder Judicial.

También resulta importante anotar que la apelación cabrá tanto para el caso en que se ordene la reincorporación de los trabajadores como en el caso en que se deniegue. La apelación deberá formularse en el plazo de veinticuatro horas y será admitida únicamente en el efecto devolutivo, por lo que los trabajadores estarán obligados a reincorporarse a sus puestos de trabajo mientras se tramita el recurso.

Además se establece que la Procuraduría General de la República estará legitimada para promover directamente la gestión en caso de la huelga en servicios esenciales.

Medidas inmediatas en el caso de las huelgas

Al respecto se deja claro que el rebajo salarial de los trabajadores que van a una huelga que es declarada ilegal, deberá realizarse de manera retroactiva desde el momento que inicia la huelga y el patrono solicita la declaratoria de ilegalidad.

Esa es la forma en que históricamente nuestro sistema ha tratado el tema. Lamentablemente parece que a partir de la Reforma Procesal Laboral se ha generado una confusión en algunos operadores jurídicos, que causaría que los huelguistas de movimientos ilegales reciban por parte del patrono todo su salario, a pesar, de la condición ilegítima de la huelga.

Competencia en la calificación de las huelgas

La calificación de la huelga que afecte en más de dos provincias o a nivel nacional, le corresponderá tramitarla al Juzgado de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José. También se prevé que en aquellos casos en que este Juzgado presente algún problema para resolver la gestión con la celeridad que amerita, resultarán también aplicables las disposiciones relativas a la competencia del Tribunal de Apelaciones y de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

Obligatoriedad de los jefes de actuar con celeridad en el caso de las huelgas en los servicios públicos

Se establece que en el caso de las huelgas en los servicios públicos los jefes tengan la obligatoriedad de solicitar la calificación inmediatamente inicie el movimiento y no se pierda valioso tiempo que afecta los derechos fundamentales de la población. Caso contrario pueden incurrir en las responsabilidades que la Ley señala.

Suspensión de huelgas calificadas legales por afectación de los servicios

En esta reforma se propone que en los casos de huelga en servicios públicos que haya sido calificada de legalidad y hayan transcurrido ocho días naturales a partir de la firmeza de dicha declaración, sin que las partes hubiesen alcanzado una solución al conflicto o al menos un acuerdo para deponerla mientras continúan las negociaciones, la parte patronal podrá solicitar al Juez la suspensión de la huelga cuando se compruebe que la misma está causando daños de difícil o imposible reparación a la ciudadanía.

Plazos para calificación en el caso de las huelgas en servicios públicos en los que está permitida

En los casos de calificación de huelga en aquellos servicios públicos en que esta se permite, se establece un plazo de 24 horas para dictar la sentencia, a partir de la substanciación de los autos. Esta reducción del plazo beneficia a ambas partes, pues genera mayor seguridad jurídica, a efecto de que puedan disponer de una resolución que determine la legalidad o no de la huelga de una manera más pronta y oportuna, disminuyendo los efectos negativos que el transcurso del tiempo le puede acarrear a las partes que se encuentren en un estado de indeterminación.

Plazos para dictar las órdenes de reincorporación en el caso de las huelgas en servicios públicos esenciales

En el caso de las huelgas en servicios públicos esenciales se establece un plazo de veinticuatro horas para que el juez emita la orden judicial referente a la reincorporación de los trabajadores a sus labores. Esta fijación del plazo genera mayor seguridad jurídica, a efecto de que los trabajadores se reintegren a sus

trabajos en forma rápida y oportuna para minimizar los perjuicios que puedan causarles a los usuarios de los servicios.

Plazos para apelaciones en el caso de las huelgas en servicios públicos esenciales

Se fija un plazo perentorio de dos días naturales para presentar la apelación y un plazo máximo de 48 horas para que el Tribunal de Apelaciones resuelva el Recurso de Apelación, esto con el mismo ánimo de dar celeridad a la resolución de los conflictos provocados por las huelgas en los servicios públicos, aumentando así la certeza jurídica para las partes y para la población general.

Por las razones antes expuestas sometemos a consideración de los señores y señoras diputadas el siguiente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA BRINDAR SEGURIDAD JURÍDICA SOBRE
LA HUELGA Y SUS PROCEDIMIENTOS**

ARTÍCULO 1- REFORMAS

Para que se reformen los artículos 345 inciso b), 379, 385, 431 inciso 7), 661, 663, 667 y 668 del Código de Trabajo, Ley No.2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas.

Artículo 345-

Los estatutos de un sindicato expresarán lo siguiente:

...

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

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

...

Artículo 379-

La terminación de los contratos de trabajo o cualquier otra sanción disciplinaria que correspondiere, solo será procedente a partir de la declaratoria de ilegalidad de la huelga. Sin embargo, el rebajo de los salarios por el tiempo no laborado, en el caso de las huelgas que se declaren ilegales, procederá de forma retroactiva, desde el momento de la presentación de la solicitud de declaratoria de ilegalidad por parte del patrono.

En los casos de servicios esenciales, las sanciones disciplinarias que correspondan podrán ejecutarse desde el momento en que adquiera firmeza la orden judicial prevista en el artículo 375 bis de este Código. La recuperación de los salarios pagados por el tiempo no laborado corresponderá desde el primer día de suspensión de labores por causa de la huelga.

Artículo 385- Firme la declaratoria de ilegalidad de la huelga, la parte empleadora podrá ponerle fin, sin responsabilidad patronal, a los contratos de

trabajo de los huelguistas, si estos no se reintegraran al trabajo veinticuatro horas después de la firmeza de la resolución.

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

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

Artículo 431-

...

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

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

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

Artículo 661-

La calificación debe pedirse en cualquier tiempo mientras subsista la huelga o el paro, salvo lo dispuesto en la oración final del artículo 384.

Los jefes de las entidades públicas están obligados a solicitar la calificación de la huelga desde el primer día en que se suspendan las labores, caso contrario, incurrirán de forma personal en las distintas responsabilidades que la ley señala.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 668, solo podrá intentarse un único proceso de calificación por el mismo movimiento o hechos, siempre que se trate de un mismo empleador o empleadora, aunque tenga lugar en todo el territorio nacional o en determinadas regiones. Si se produjera únicamente en un centro de trabajo se circunscribirá la calificación a ese centro.

Artículo 663.-

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

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

A todos se les advertirá de su derecho de apersonarse dentro del día hábil siguiente a la notificación, alegando lo que sea de su interés, ofrecer la prueba pertinente y presenciar y participar en la recepción de las pruebas ofrecidas, y se les prevendrá señalar un medio electrónico para las notificaciones, con la implicaciones que su negativa u omisión para señalarlo pudiera tener.

Artículo 667.-

Cuando no hubiera prueba que deba recibirse en audiencia, la sentencia se dictará dentro de tres días siguientes a la substanciación de los autos. En el caso contrario, se estará a lo dispuesto para el dictado de la sentencia en el proceso con audiencia, el cual tendrá también un plazo máximo de tres días.

En los casos de calificación de la huelga de aquellos servicios públicos donde esta se permite, el plazo para dictar sentencia será de veinticuatro horas, a partir de la substanciación de los autos.

Artículo 668.-

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

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

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

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

ARTÍCULO 2- ADICIONES

Para que se adicione un inciso f) al artículo 350, un artículo 375 bis y un artículo 661 bis al Código de Trabajo, Ley No.2 del 27 de agosto de 1943 y sus reformas.

Artículo 350-

A instancia del respectivo Ministerio los Tribunales de Trabajo ordenarán la disolución de los sindicatos, siempre que se les pruebe en juicio:

...

f) Que organizan o incitan a sus afiliados a impedir la libertad de tránsito de los ciudadanos; a realizar sabotaje sobre bienes públicos o a llevar a cabo cualquier conducta que comporte un ilícito penal.

...

Artículo 375 bis-

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

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

La orden judicial que ordene la reincorporación a labores en servicios esenciales, se emitirá sin conceder audiencia previa. La notificación de la misma se realizará a la representación de los trabajadores por el medio electrónico registrado ante el Poder Judicial según lo dispuesto en el artículo 345 de este Código.

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

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

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

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

Artículo 661 bis-

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

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

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

Rige a partir de su publicación.

Carlos Ricardo Benavides Jiménez

Jorge Luis Fonseca Fonseca

Ana Lucía Delgado Orozco

Silvia Vanessa Hernández Sánchez

Luis Antonio Aiza Campos

Roberto Hernán Thompson Chacón

Ana Karine Niño Gutiérrez

Daniel Isaac Ulate Valenciano

Luis Fernando Chacón Monge

Wagner Alberto Jiménez Zúñiga

Yorleni León Marchena

Otto Roberto Vargas Víquez

Aida María Montiel Héctor

Rodolfo Rodrigo Peña Flores

María José Corrales Chacón

Víctor Manuel Morales Mora	Nielsen Pérez Pérez
Pablo Heriberto Abarca Mora	Paola Viviana Vega Rodríguez
Luis Ramón Carranza Cascante	Catalina Montero Gómez
Pedro Miguel Muñoz Fonseca	Welmer Ramos González
Laura Guido Pérez	María Inés Solís Quirós
Aracelly Salas Eduarte	Carmen Irene Chan Mora
Jonathan Prendas Rodríguez	Erwen Yanan Masís Castro
Erick Rodríguez Steller	Óscar Mauricio Cascante Cascante

Diputadas y diputados

NOTA: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Jurídicos.