



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

**TEMA: SUSPENSIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR HUELGA O PARO**

### RESUMEN

El presente informe contiene información relativa a la suspensión de los servicios públicos por huelga o paro. Se brinda el punto de vista doctrinario, jurisprudencial y normativo. Abarca las definiciones conceptuales más relevantes, así como las características y régimen jurídico aplicable. También se incorpora jurisprudencia de relevancia en torno a la limitante de la huelga en los servicios públicos.

|   |    |
|---|----|
| 1. Doctrina.....  | 2  |
| a. Definiciones.....  | 2  |
| i. Huelga legal.....  | 2  |
| ii. Huelga ilegal.....  | 2  |
| iii. Paro o Lock-out.....   | 2  |
| b. Concepto de Servicio Público.....  | 2  |
| c. Régimen Jurídico aplicable al Servicio Público.....                          | 4  |
| d. Características de los Servicios públicos.....                               | 4  |
| i. La Obligatoriedad .....  | 5  |
| ii. La Uniformidad .....  | 5  |
| iii. La Generalidad .....   | 5  |
| iv. La Adaptación.....  | 6  |
| v. La Continuidad y la Regularidad .....  | 6  |
| e. Huelga y Paro en los Servicios Públicos .....                                | 7  |
| 1. Normativa .....  | 7  |
| a. Art. 375 Código de Trabajo.....  | 7  |
| b. Art. 376 Código de Trabajo.....  | 7  |
| c. Art. 61 Constitución Política.....   | 8  |
| 3. Jurisprudencia.....  | 8  |
| a. Imposibilidad Legal de la huelga en los servicios públicos .....             | 9  |
| b. Límites constitucionales al derecho de huelga en los servicios públicos..... | 10 |



## SUMARIO:

## DESARROLLO

### 1. Doctrina

#### a. Definiciones

##### i. Huelga legal

"Puede ser definida como la suspensión colectiva y pacífica del trabajo, concertada por una coalición mayoritaria de trabajadores, provista de un interés profesional y autorizada por la autoridad judicial competente."<sup>1</sup>

##### ii. Huelga ilegal

"La huelga es ilegal en la legislación laboral costarricense, cuando los trabajadores la decretan de hecho, es decir sin someterse al procedimiento de conciliación (ante los Tribunales de Justicia). También es ilegal cuando a pesar de haberse observado el procedimiento conciliatorio, el plebiscito arroja un resultado adverso a la huelga, vale decir, porque la huelga no resulta apoyada por el 60% de la totalidad de los trabajadores que prestan sus servicios en la empresa afectada por el conflicto. En Y, finalmente, como en los servicios públicos está prohibida la huelga, también es ilegal cuando se decreta en ellos."<sup>2</sup>

##### iii. Paro o Lock-out

"Pues bien, así como los trabajadores cuentan con el derecho a huelga, los patronos disponen de un derecho muy semejante: el *paro*, también llamado *lock-out* o cierre patronal, que al igual que la huelga es un medio de presión de gran poder persuasivo."<sup>3</sup>

#### b. Concepto de Servicio Público

" José Canasi al hablar de servicio público define a este "como la actividad estatal o bajo su control, que tiene por objeto reglamentar tareas de necesidad pública, cuya utilidad efectiva surge de la forma regular y continua de su prestación, conforme a una regla de derecho preestablecido por la autoridad competente de carácter público."



- Para Canasi el servicio público se diferencia del privado nada más en su regulación, independientemente del interés público ya que la actividad privada también tiene este tipo de interés
- Para este autor el Estado sería un conjunto de Servicios Públicos, así se abarca y confunde lo que es servicio público con función pública, sin embargo la segunda es general y abstracta y forma parte de la teoría del Estado, mientras que lo primero materialista y concreta la voluntad del Estado.

Marienhoff habla de servicio público como "toda actividad de la Administración Pública, o de los particulares o administrados, que tienda a satisfacer las necesidades o intereses de carácter general cuya índole o gravitación, en el supuesto de las actividades de los particulares o administrados, requiere el control de la autoridad estatal." Para este autor son considerados servicios públicos aquellos prestados por los particulares y administrados que presentan un marcado interés general introduciendo el término de "servicio público impropio", "virtual" u "objetivo" al cual dedicaremos nuestra atención más adelante.

Para Zabonini quien ve al servicio público como parte de la actividad administrativa del Estado, éste vendría a ser aquella suerte de "actividades materiales técnicas, incluso de producción industrial puesta a disposición de los particulares para ayudarles a conseguir sus fines".

(...)

Para hablar de servicio público muchos nos remiten a los ya muy usados criterios orgánico y funcional de servicio público. El primero se ha usado para determinar al servicio público en atención al ente que lo presta, es el primero en aparición y vive su crisis a partir del momento en que sujetos privados entraron a prestar servicios públicos, pues ya no podrá definirse como servicio público solo aquel prestado por la Administración Pública.

El criterio funcional o sustancial en cambio pretende definir al servicio público tomando en cuenta la necesidad que determinada actividad o prestación tenga o satisfaga para la comunidad, se aparejan aquí términos jurídicos indeterminados como interés público o interés común, para establecer o no la existencia de esta necesidad y su grado de trascendencia. Así será servicio público el que posea o genere esta necesidad (interés público) sea prestado por el sujeto estatal o por un sujeto privado."<sup>4</sup>



## **c. Régimen Jurídico aplicable al Servicio Público**

"Tradicionalmente se habla de dos regímenes o sistemas jurídicos aplicables al instituto del servicio público:

- a) Por una parte un régimen o procedimiento especial de derecho público. En él la idea de interés particular cede ante el interés general, de esta manera para ser funcional el servicio público la Administración Pública puede o debe servirse de los procedimientos del derecho público. La organización de un servicio público es modificable por el Estado, en cualquier momento. Todo ello determina una serie de prerrogativas a favor de la Administración: ejercicio de la potestad de imperio, poder de policía, atribución para fijar tarifas, etc.

Este sistema surge de la concepción orgánica del servicio público y fue concebido cuando se pensaba que los servicios públicos solo podían ser prestados por órganos estatales, pues solo así se explica el porqué otorgar estas prerrogativas a quien presta o realiza un servicio.

- b) El otro sistema propugna porque el "régimen del servicio público puede ser público o privado según sean las necesidades a satisfacer. Será el fin perseguido y no las normas a las que se sujete la acción del servicio el que asigne esencia y atributos a la noción de servicio público."

Según Marienhoff no es válido sostener como elemento caracterizador que el servicio público deba desarrollarse o realizarse de acuerdo a un "régimen o procedimiento especial de derecho público" el cual, sería un régimen exorbitante de derecho privado, pues hay servicios públicos impropios que no se prestan de acuerdo a este régimen especial y no por ello dejan de ser servicios públicos."<sup>5</sup>

## **d. Características de los Servicios públicos**

"En doctrina se enumeran básicamente como características del servicio público a las siguientes: **La Continuidad, La Regularidad, la Uniformidad, la Igualdad, la Generalidad, la Obligatoriedad y la Adaptación.**

(...)



## **i. La Obligatoriedad**

Existe la obligatoriedad de que el servicio público sea prestado por quien está a cargo de él, pues nada valdría que éste deba ser continuo, regular o uniforme sino es exigible la prestación obligada del mismo. La negativa a brindar el servicio por quien esté obligado a hacerlo ha de considerarse falta gravísima y acarrea una sanción que puede ir desde la multa o la destitución hasta extensión de la autorización para prestar el servicio, pasando por suspensiones o amonestaciones, dependiendo de la naturaleza de la falta.

(...)

## **ii. La Uniformidad**

Se habla también de **Igualdad** para referirse a este mismo carácter de uniformidad, expresándolo como un término sinónimo. La uniformidad vendría a significar el derecho de todos los habitantes a exigir y recibir el servicio en igualdad de condiciones, claro está, mientras estén en igualdad de condiciones que los demás, y la situación particular no amerite tratos desiguales apegados a una norma de justicia igualadora, por motivos de razonabilidad jurídica. Este principio deriva como es lógico suponer el principio de igualdad ante la ley (artículo 33 de la constitución nacional) y es un principio general del derecho público y de la actividad de la Administración Pública y sus funcionarios.

(...)

## **iii. La Generalidad**

De acuerdo a este carácter del servicio público, todos los habitantes del país tienen derecho a usar los servicios públicos, de acuerdo a las normas que rigen éstos. Se asemeja este carácter al de igualdad de allí que algunos autores no le den reconocimiento como tal cabe hacer a éste las salvedades hechas al de igualdad en el sentido que las diferencias razonables entre los individuos dan pie a excepciones a la regla y a tratamientos disímiles en orden a un criterio de justicia y equilibrio.

(...)



## iv. La Adaptación

La adaptación se puede ver como una forma de manifestación o adaptación al principio de continuidad que luego estudiaremos más a fondo, ésta consiste en la adaptación del servicio público a las nuevas circunstancias en las que éste debía darse, circunstancias marcadas por la realidad existente en un momento dado.

Este principio tiene manifestaciones:

- a) Adaptación cuando cambia el hecho o las circunstancias en que el servicio público operaba.
- b) Cuando varía la normativa que regulaba determinado servicio público.

(...)

## v. La Continuidad y la Regularidad

Para Canasi la **continuidad** implica que el servicio debe prestarse **sin interrupción**, y esto puede considerarse la nota específica de la doctrina y la jurisprudencia sobre el tema. Sin embargo esto no significa que el servicio no pueda ser intermitente, ahí entra en acción el concepto de **regularidad** refiriéndose éste a la prestación del servicio público (o de cierto servicio público) que funciona **a horarios de tiempo predeterminados** que pueden ser minutos, horas, días, etc. con carácter constante y programado. Esto excluye la prestación contingente eventual o accidental de ciertos tipos de servicios públicos, aún cuando puede prestarse un servicio público para circunstancias especiales como el traslado de una biblioteca móvil a zonas rurales, o la celebración de actividades culturales en fechas especiales.

(...)

La regularidad y continuidad, pone fin a la anarquía en la prestación del servicio público y son un marco de derecho para exigir su cumplimiento adecuado a favor del administrado. Esto conlleva a una satisfacción regular y continua para el usuario pues para esto está instituido el servicio público."<sup>6</sup>



## **e. Huelga y Paro en los Servicios Públicos**

"La disposición constitucional que consagra los derechos de paro y huelga establece que el reconocimiento que de ellos se hace no comprende los servicios públicos según la determinación que de éstos haga la ley."<sup>7</sup>

"El principio de continuidad, desarrollado ampliamente por la doctrina francesa, como elemento esencial de los servicios públicos, ha sido la base de la negación del derecho de huelga cuando tales servicios eran prestados exclusivamente por el Estado. Actualmente este principio es invocado todavía para justificar las restricciones impuestas a su ejercicio, cualquiera sea el sector que administre tales servicios. El problema que surge aquí es el de la distinción entre aquellos servicios en los cuales la continuidad es absolutamente necesaria para el bienestar común (empleando la terminología alemana, el Gemeinwohl) y aquellos otros servicios públicos donde una falta de continuidad es menos perniciosa o incluso banal en sus consecuencias.

(...)

La regulación del derecho de huelga en los servicios esenciales representa un ejercicio de equilibrio entre el reconocimiento de la eficacia que debe conservar este instrumento básico de las relaciones colectivas de trabajo y la satisfacción de ciertas necesidades inaplazables del individuo y la comunidad."<sup>8</sup>

## **f. Huelga en el Transporte Público**

"Los que desempeñen los trabajadores de empresas de transporte ferroviario, marítimo y aéreo, los que desempeñen los trabajadores ocupados en las labores de carga y descarga en el muelle y atracaderos, y los que desempeñen los trabajadores en viaje de cualquier empresa particular de transporte, mientras esto no termine".

El artículo 373 del Código de trabajo sufrió una reforma el 16 de setiembre de 1946 por ley número 773, la cual creaba un procedimiento especial de conciliación, cumplido el cual la huelga podía aceptarse en estos servicios de transporte de que habla el inciso c) en comentario.

Pero esta reforma fue declarada inaplicable por la Corte Suprema de Justicia funcionando como Tribunal Constitucional por resolución de



las 8 horas del siete de noviembre de 1979; esto por considerarse contraria al dictado del artículo 375 actual del mismo Código y contrario al principio general del artículo 61 constitucional, de prohibición de la huelga en los servicios públicos.

Esta resolución y su análisis son materia muy interesante pues nos permite conocer las orientaciones y contradicciones en materia jurisprudencial sobre el concepto de servicio público, su génesis y la aplicación de la huelga en estos servicios, nos obliga a entresacar la orientación que el constituyente quiso darle a la huelga en los servicios públicos y el carácter de su prohibición en ellos, sin embargo toda esta temática la tocaremos de una o otra forma en distintas secciones de esta tesis, por la cual creemos que su discusión en este momento estaría demás, aparte de hacernos profundizar en algo que nos sacaría un poco del objetivo propuesto para esta parte del trabajo.

Pero si nos interesa ahora resaltar que podríamos, a como esta el texto de este inciso, defender la tesis o interpretación de que una vez que cese o termine el viaje del vehículo que presta el servicio de transporte sea marítimo, aéreo, ferroviario o terrestre ( el cual no se menciona-expresamente pero se intuye del texto al hablar de cualquier empresa particular de transporte) la huelga sería posible, lo mismo al cesar la labores de carga o descarga en muelles o atracaderos

Por el carácter del texto en mención pareciera que la prohibición abarca tanto a empresas de transporte público como privado.

Es bien sabido que las labores de transporte, carga y descarga de muelles y atracaderos son de suma importancia para la economía de un país , y su paralización, puede afectar hondamente a esa economía y crear un estado de inseguridad y agitación, por lo que en estas actividades es sumamente necesario procurar la vigencia de la continuidad del servicio; esto ha llevado a algunos a hacer pensar en los servicios de transporte como servicios públicos por esencia o por naturaleza, es decir que no necesitan de creación legal para su existencia, pero existen tesis opuestas a estos, en nuestro medio Arroyo Soto defiende la idea que es imposible en Costa Rica hablar de servicios públicos por esencia ya que por el dictado del artículo 61 al decir de la determinación de los servicios públicos se haría por "la ley y conforme a las regulaciones que esta establezca", estos solo pueden existir y considerarse como tales si han sido creados por la Asamblea Legislativa, pues en este campo existe reserva legal ante lo delicado de la materia.

La O.I.T. por su parte ha sido clara desde mucho tiempo atrás en no





ver a los servicios públicos de transporte público como esenciales, e inclusive ha llegado a negar el carácter público de estos trabajadores, lo que abriría espacio para adherirse nuestro país a estas declaraciones del Comité de Libertad Sindical de la O.I.T., una puerta más y de mucha importancia para aceptar la huelga en el sector de los transportes. En este sentido ha dicho la O.I.T:

"Los trabajadores de los transportes metropolitanos (y los trabajadores en general según informe 199) no son funcionarios públicos en el sentido expuesto en el convenio ni realizan una actividad esencial en el sentido estricto del término". 233 informe caso 1225 párrafo 668 y 199 informe caso 943 párrafo 172."<sup>9</sup>

## **2. Normativa**

### **a. Art. 375 Código de Trabajo**

"No será permitida la huelga en los servicios públicos. Las diferencias que en éstos ocurran entre patronos y trabajadores, así como en todos los demás casos en que se prohíbe la huelga, se someterán obligatoriamente al conocimiento y resolución de los Tribunales de Trabajo."

### **b. Art. 376 Código de Trabajo**

Para los efectos del artículo anterior se entienden por servicios públicos:

#### **a. ANULADO**

*(Este inciso fue anulado mediante Resolución N° 1317-98, de las diez horas con doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho.)*

#### **b. ANULADO**

*(Este inciso fue anulado mediante Resolución N° 1317-98, de las diez horas con doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho.)*

**c. Los que desempeñen los trabajadores de empresas de transporte ferroviario, marítimo y aéreo, los que desempeñen los trabajadores ocupados en labores de carga y descarga en muelles y atracaderos, y los que desempeñen los trabajadores en viaje de cualquiera otra empresa particular de transporte, mientras éste no termine;**

*(El texto de este inciso fue restablecido conforme a la*



redacción que le dio la ley N° 25 de 17 de noviembre de 1944, según lo ordena el artículo 2° de la Ley N° 1090 de 29 de agosto de 1947).

d. Los que desempeñen los trabajadores que sean absolutamente indispensables para mantener el funcionamiento de las empresas particulares que no puedan suspender sus servicios sin causar un daño grave o inmediato a la salud o a la economía públicas, como son las clínicas y hospitales, la higiene, el aseo y el alumbrado en las poblaciones, y

e. ANULADO

*(Este inciso fue anulado mediante Resolución N° 1317-98, de las diez horas con doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho.)*

*(Corrida su numeración por el artículo 3° de la ley 7360 de 4 de noviembre de 1993, que adicionó un Capítulo Tercero al Código de Trabajo, referente a la Protección de los Derechos Sindicales, pasando de ser el artículo 369 al 376 actual).*

### **c. Art. 61 Constitución Política**

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>10</sup>

## **3. Jurisprudencia**

### **a. Imposibilidad Legal de la huelga en los servicios públicos**

"La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios o beneficiarios". La continuidad supone que la prestación de los servicios no se debe interrumpir, diversos mecanismos jurídicos del ordenamiento administrativo pretenden asegurar este principio, tales como la prohibición de la huelga y de paro en los servicios públicos esenciales, la teoría de la imprevisión para hacerle frente a los



trastornos económicos que pueden suspender o paralizar los servicios públicos, el carácter inembargable de los bienes dominicales destinados a la prestación de un servicio público, etc.. Cualquier actuación -por acción u omisión- de los funcionarios o imprevisión de éstos en la organización racional de los recursos que propenda a interrumpir un servicio público es abiertamente antijurídica. La regularidad implica que el servicio público debe prestarse o realizarse con sujeción a ciertas reglas, normas o condiciones preestablecidas. No debe confundirse la continuidad con la regularidad, el primer concepto supone que debe funcionar sin interrupciones y el segundo con apego a las normas que integran el ordenamiento jurídico. La adaptación a todo cambio en el régimen legal o a las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión y, sobre todo, de programación o planificación para hacerle frente a las nuevas exigencias y retos impuestos, ya sea por el aumento en el volumen de la demanda del servicio público o bien por los cambios tecnológicos. Ningún ente, órgano o funcionario público pueden aducir razones de carencia presupuestaria o financiera, ausencia de equipos, falta de renovación tecnológica de éstos, exceso o saturación de la demanda en el servicio público para dejar de prestarlo de forma continua y regular. La igualdad o universalidad en el acceso demanda que todos los habitantes tienen derecho a exigir, recibir y usar el servicio público en igualdad de condiciones y de conformidad con las normas que los rigen, consecuentemente, todos los que se encuentran en una misma situación pueden exigir idénticas ventajas. Uno de los principios rectores del servicio público que no se encuentra enunciado en el artículo 4<sup>o</sup><sup>11</sup> de la Ley General de la Administración Pública lo constituye el de su obligatoriedad, puesto que, de nada serviría afirmar que deben ser continuos, regulares, uniformes y generales si el sujeto prestador no tiene la obligación de prestarlo. La administración pública prestadora del servicio público no puede escoger su clientela o usuarios, debe brindárselo a cualquiera que se lo requiera".<sup>12</sup>

## **b. Límites constitucionales al derecho de huelga en los servicios públicos**

**"VI.- DEL DERECHO DE SINDICACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS.-**  
Los accionantes acusan que el artículo 375 (antes, 368) del Código de Trabajo establece la prohibición del derecho de huelga para toda actividad que sea servicio público, lo que excede el texto consti-



tucional que consagra el derecho de la libre sindicación para los trabajadores y los empleadores, sin condicionamiento alguno; afirmación que exige el siguiente análisis. Con la legislación social de los años cuarenta, se introducen en Costa Rica, específicamente en el año 1943, las llamadas garantías sociales en la Constitución Política, y se consagra expresamente el derecho de sindicación. Este derecho fundamental se mantiene en la Constitución de 1949, específicamente en su artículo 60. En otro plano, Costa Rica aprobó posteriormente los convenios N°87 -relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación- y N° 98 -relativo al derecho de sindicación y de negociación colectiva- ambos de la O.I.T., por la ley N° 2561 de once de mayo de mil novecientos sesenta. En los convenios internacionales citados se reconoce y garantiza el derecho de sindicación limitándose su ejercicio a la observancia de los estatutos y a la legalidad del Estado miembro (artículos 2° y 8° del convenio N° 87). El derecho de sindicación tiene pues, rango constitucional en Costa Rica y se regula internamente mediante normas de carácter legal, específicamente el Código de Trabajo, que norma en su artículo 332 y siguientes -ubicados en el Título Quinto "De las Organizaciones Sociales"- lo referente al funcionamiento y disolución de los sindicatos y define las reglas de protección de los derechos sindicales. En el artículo 332 del Código de Trabajo se declara además de interés público la constitución legal de los sindicatos, que se distinguen "(...) como uno de los medios más eficaces de contribuir al sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y de la democracia costarricense". La referencia anterior permite concluir en esta etapa, que el derecho fundamental de sindicación se reconoce sin distinción de la naturaleza pública o privada de los sectores laborales; es decir, en magnitud equiparable. En relación con el contenido de la acción sindical, específicamente lo que toca al derecho de huelga, el artículo 61 de la Constitución Política establece que la regulación del citado derecho de acción colectiva es materia de reserva de ley, siendo que toda restricción del citado derecho debe darse por vía ley y de ningún modo puede favorecer los actos de coacción o violencia. Es además resultado de la atribución conferida mediante el numeral 61 constitucional citado, que compete al legislador definir en qué casos de la actividad pública se restringe o excluye el ejercicio del derecho de huelga; mandato que se satisface mediante el artículo 375 (antes, 368) del Código de Trabajo, que debe ajustarse a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad para que sea congruente con el principio democrático sobre el que descansa el ordenamiento jurídico patrio, plasmado en el artículo 1° de la



Constitución Política y que es valor supremo del Estado Constitucional de Derecho."

**VII.- DE LA ALEGADA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 375 (antes, 368) DEL CODIGO DE TRABAJO QUE EXCLUYE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA A LOS SERVICIOS PUBLICOS.** La huelga, como manifestación de la acción sindical, encuentra límite cuando su ejercicio interfiere con la prestación de ciertos servicios públicos, que compete a la ley determinar según el artículo 61 de la Constitución Política. Al efecto, la frase primera del artículo 375 (antes, 368) del Código de Trabajo, que dice: "No será permitida la huelga en los servicios públicos.(...)", si bien pareciera proscribir la huelga en estos servicios, es decir, si bien pareciera tener un sentido impeditivo absoluto, lo cierto es que debe entenderse en armonía con lo dispuesto en el artículo 61 de la Constitución Política, que sólo la limita para ciertos casos fijados o determinados por la ley en observancia de criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, para que resulte congruente con el fin que persigue. Este artículo 375 (antes, 368) cuestionado, armoniza también con el artículo 8º del Convenio 87 de la O.I.T. que - como se transcribió en el Considerando III. -, estatuye la obligación de las organizaciones sindicales de adecuar su actividad a la legislación interna. En otras palabras, si bien la huelga es un derecho de todos, ejercitable en cualquier actividad, es viable que el legislador determine en qué casos el derecho de huelga no puede ejercitarse, específicamente cuando se trate de actividades que constituyen "servicios públicos" y que por su naturaleza o por el impacto social que tienen, no sea posible suspenderlos, discontinuarlos o paralizarlos sin causar daño significativo, grave e inmediato a ciertos bienes. Además, se entiende que en aquellas actividades públicas dentro de las que sí está permitida la huelga, no pueden sobrepasarse los límites legales fijados, pues el ejercicio de la huelga debe enmarcarse dentro de la legalidad. Con base en lo expuesto, no encuentra esta Sala que el artículo cuestionado 375 (antes, 368), al disponer: "No será permitida la huelga en los servicios públicos...", exceda por sí solo los límites que establece la Constitución o los convenios internacionales. En síntesis, el artículo 375 (antes, 368) cuestionado no es en sí mismo inconstitucional y el análisis de inconstitucionalidad ha de desplazarse a los casos fijados por la ley en que el efecto impeditivo, en los servicios públicos, se produzca. Consecuente con lo expuesto, procede declarar sin lugar la acción en cuanto a este extremo.



**VIII.- DE LA PROHIBICIÓN DEL DERECHO DE HUELGA EN EL SECTOR AGRÍCOLA** .- Se irá ahora a analizar los motivos de inconstitucionalidad que exponen los accionantes en relación -en primer término- con la prohibición del derecho de huelga que dispone el Código de Trabajo para el sector agrícola en su artículo 376 inciso b)(antes, 369 inciso b). Tal y como se expuso en el considerando V, por Convenio 11 de la O.I.T. se dotó de contenido a la libertad de sindicación del sector agrícola para garantizar a esta parte de la población el libre ejercicio del derecho de sindicación en paridad de situación con el sector industrial, a través de los instrumentos de presión aceptados para la prosecución de sus fines, específicamente mediante el ejercicio del derecho de huelga. Es evidente, a juicio de la Sala, que el artículo 376 (antes 369) hace una torpe enunciación de lo que preceptivamente ha de entenderse por "servicios públicos", al menos en cuanto incluye dentro de este concepto la actividad que despliegan los trabajadores ocupados en la siembra, cultivo, atención o recolección de productos agrícolas, pecuarios o forestales; pues no encuadran esas tareas en la noción generalmente admitida de servicio público. Sin pretender agotar la definición de lo que es el servicio público como instituto jurídico, debe tenerse presente para efectos de esta sentencia, que el servicio público debe al menos estar dirigido a satisfacer necesidades colectivas y se trata de prestaciones positivas de la Administración o que están bajo cierto control y regulación de ésta. La prohibición del ejercicio de la huelga en actividades que no son servicio público, excede el artículo 61 constitucional que ordena al legislador establecer las actividades en que se restringe el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos únicamente. De lo anterior se infiere que al identificar el legislador - en el inciso b) del artículo 376 (antes, 369) del Código de Trabajo-, a la actividad agrícola con el servicio público, incurre en arbitrariedad, pues tal inclusión no tiene fundamento jurídico y trae aparejado la negación del ejercicio del derecho de huelga en el citado sector; lo que resulta además contrario al reconocido propósito del convenio internacional N°11 de la O.I.T., de garantizar al sector agrícola el pleno ejercicio del derecho de sindicación y sus consecuencias. Con base en los motivos señalados, procede declarar con lugar la acción en este extremo, y en consecuencia debe anularse el inciso b) del artículo 376 (antes, 369) del Código de Trabajo.

**IX.- DE LOS OTROS SERVICIOS PUBLICOS EN QUE SE EXCLUYE EL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA, QUE SEÑALA EL ARTICULO 376 (ANTES, 369) DEL CODIGO DE TRABAJO.**- Del análisis hecho queda claro que la Constitución difiere a la ley enunciar en qué servicios públicos procede excluir o limitar el ejercicio del derecho de la huelga.



Esto no tiene un efecto impeditivo absoluto, que proscriba de los servicios públicos el ejercicio del derecho de huelga. Por consiguiente, la ley debe discernir en qué casos ese ejercicio no es legítimo, tomando en cuenta la naturaleza de la prestación y los efectos que produciría la huelga en el ámbito de los derechos e intereses de los destinatarios o usuarios de dichos servicios. En tal caso, es viable limitar el ejercicio del derecho, lo que debe hacerse con aplicación de criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. La legislación laboral, que enumera en el artículo 376 (antes, 369) del Código de Trabajo -transcrito en el Considerando II, en qué servicios públicos se excluye la huelga, a pesar de preceder a la Constitución, que data de 1949, no por ello la contradice. No obstante, como bien observan los accionantes y la Procuraduría General de la República en su informe, el artículo 376 (antes, 369) cuando en su inciso a) detalla los servicios públicos en que se excluye el ejercicio de la huelga, utiliza términos imprecisos que no facilitan distinguir a qué servicios públicos mínimos se refiere, al indicar: "Todos los que desempeñen los trabajadores del Estado o de sus instituciones...". Es claro para este Tribunal que este enunciado no permite reconocer qué actividades públicas quedan excluidas del ejercicio del derecho de huelga; imprecisión que riñe con lo ordenado en el precepto 61 constitucional ya comentado, por lo que procede declararlo inconstitucional. En otro orden, el inciso c) del citado artículo 376 (antes, 369) sí define acertada y adecuadamente qué categorías de transporte público quedan limitadas en el ejercicio de la huelga; además, establece con claridad el límite al ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores ocupados en labores de carga y descarga en muelles y atracaderos. Finalmente el inciso c) también fija límites al ejercicio del derecho de huelga en el caso de "los trabajadores en viaje de cualquier otra empresa particular de transporte", lo que debe entenderse como la imposibilidad de ejercer el derecho de huelga en la prestación efectiva del servicio de transporte público terrestre. Por otro lado, el inciso d) del artículo 376 (antes, 369) establece parámetros que permiten limitar el ejercicio de la huelga en aquellos servicios que se tengan por absolutamente indispensables y cuya suspensión sea susceptible de comprometer los bienes jurídicos de la salud y la economía pública. En efecto, en este aparte se enuncian o distinguen prestaciones con respecto a las cuales la huelga es susceptible de comprometer el bien jurídico de la salud y la economía, al incluir las que se brindan en las clínicas y hospitales, las que aluden a la higiene, al aseo y al alumbrado de las poblaciones. La ley en este caso define las pautas para establecer en qué casos es viable excluir el ejercicio del derecho de huelga, cuales son que debe tratarse de



servicios públicos absolutamente indispensables y por otro lado, que sean susceptibles de comprometer los bienes jurídicos de la salud y la economía pública; lineamientos que responden a los criterios de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales. En cuanto al inciso b) del artículo cuestionado -que excluye la huelga de la actividad agrícola-, este Tribunal remite a lo expuesto en el Considerando VIII. Finalmente, en relación con la norma contenida en el inciso e) del artículo impugnado, que autoriza al Poder Ejecutivo dictar en qué otras actividades públicas se prohíbe la huelga en la hipótesis de que la Asamblea Legislativa haya hecho uso de su facultad constitucional de suspender ciertas garantías individuales, esta Sala procede a declarar la inconstitucionalidad de tal atribución por exceder el principio de reserva de ley dispuesto en el numeral 61 constitucional, según el cual la atribución de establecer en qué prestaciones de servicio público debe limitarse el ejercicio del derecho de huelga, recae exclusivamente en el Poder Legislativo. En consecuencia, esta Sala procede a declarar la inconstitucionalidad de los incisos a) y e) del artículo 376 (antes, 369) del Código de Trabajo.

**X.- DE LOS LIMITES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA QUE ESTABLECE EL INCISO C) DEL ARTÍCULO 373 (ANTES, 366) DEL CODIGO DE TRABAJO.-** Acusan los accionantes que el numeral 373 inciso c) (antes, 366 inciso c)) del Código de Trabajo cuestionado, establece un porcentaje mínimo de apoyo a la huelga que resulta muy elevado y fija además, como requisito, la calificación de la huelga por parte de la autoridad pública para su iniciación; lo que a su modo de ver resultan exigencias difíciles de alcanzar, casi imposibles y en consecuencia, violatorias del contenido esencial del derecho de huelga. En relación con el porcentaje mínimo del sesenta por ciento (60%) de trabajadores adherentes de la huelga, este Tribunal estima que esa magnitud porcentual responde a un criterio de necesidad que persigue que el fenómeno social tenga como causa la suma de voluntades de un porcentaje significativo de trabajadores, que pretenda por ese medio la defensa o mejora de sus intereses. El porcentaje del sesenta por ciento (60%) resulta además de necesario, razonable, por tratarse de la voluntad de un número relativamente superior a la mitad de los trabajadores; representa una mayoría clara que opta por ese medio de presión para procurar alcanzar sus objetivos legítimos. Este límite porcentual constituye una restricción adecuada, pues es claro para la Sala, que al establecer el legislador un porcentaje importante de empleados que apoyen el movimiento de huelga, se tiende a que dicho mecanismo sea realmente una medida extrema y no se utilice como primer recurso de presión; lo que responde al ánimo de preservar la continuidad de la





actividad económica en beneficio de la comunidad. La intención del legislador, al establecer como requisito para la huelga que el movimiento cuente con el apoyo de al menos el sesenta por ciento de los trabajadores, concilia el medio empleado (restricción del sesenta por ciento de apoyo para la huelga) y su finalidad (que es la continuidad del servicio en beneficio de la sociedad). Se concluye que el porcentaje establecido sirve entonces para asegurar de manera efectiva la continuidad del servicio, que es lo que se pretende y no resulta una limitación excesiva del derecho de huelga que impida su ejercicio. Finalmente, en cuanto al otro requisito cuestionado que es la necesidad de contar con la declaratoria de la huelga por parte de la autoridad judicial para su iniciación, que establece el artículo 373 (366) del Código de Trabajo que reza: "Para declarar una huelga legal los trabajadores deben: a)... b)... c)...", este Tribunal estima que dicha disposición constituye una condición razonable, que de modo alguno restringe el derecho de huelga como dicen los accionantes. Por el contrario, es un mecanismo eficaz establecido legalmente, que permite valorar si la protesta extrema de inactividad laboral es o no huelga. Consecuentemente, procede declarar sin lugar la acción en cuanto a tal extremo.

**XI.- DE LA INJERENCIA DE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE HUELGA QUE ESTABLECE EL PARRAFO SEGUNDO DEL ARTÍCULO 389 (ANTES, 382) DEL CODIGO DE TRABAJO.** El artículo 389 (antes, 382) establece como regla la irrenunciabilidad del derecho de los patronos al paro y el de los trabajadores a la huelga. No obstante, admite la cláusula en virtud de la cual las partes se comprometen a no ejercer los derechos de huelga o de paro en su caso, de manera temporal, mientras una de ellas no incumpla los términos de la convención o contrato colectivo, suscrito este último entre el patrono o patronos de que se trate y el sesenta por ciento de sus trabajadores. Los accionantes acusan que el párrafo segundo de este artículo 389 (antes, 382) es inconstitucional porque favorece la intromisión o injerencia ilegítima del poder público en el ejercicio de derecho de huelga, al señalar:

"Igualmente los Tribunales de Trabajo podrán prohibir el ejercicio de estos derecho por un tiempo no mayor de seis meses, siempre que al resolver un conflicto colectivo lo consideren indispensable para obtener mayor equilibrio en las relaciones de patronos y trabajadores."

Es preciso reiterar que, desde la perspectiva constitucional, una cosa es la libertad de sindicación, entendida como la libertad de



fundar y afiliarse a sindicatos, que cubre por igual a los funcionarios que tengan una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas -así como a los demás trabajadores sujetos de una relación laboral-; y otra distinta es el derecho de huelga, que es la manifestación extrema de la actividad sindical, la que se extiende con mayores limitaciones, para mantener el funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad. Las limitaciones del ejercicio del derecho de huelga, como medida extrema de presión para alcanzar los fines sindicales, no deben ser entonces otra cosa que condiciones dirigidas a evitar el entorpecimiento de la prestación de los servicios públicos que se estiman esenciales y que corresponde distinguir al legislador dentro del marco de razonabilidad y proporcionalidad. En un segundo plano, y no menos importante, la regulación de la huelga es necesaria para encausar el instituto y con ello evitar el abuso del ejercicio de ese derecho más allá de las pretensiones legítimas, inherentes a la huelga. Según la letra del artículo 74 de la Constitución Política, corresponde al legislador normar el derecho de huelga, así como los demás derechos y beneficios a que se refiere el Capítulo único del Título V de Derechos y Garantías Sociales de la Constitución Política, "a fin de procurar una política permanente de solidaridad nacional". Es pues indiscutible e indelegable función del legislador determinar las reglas a las que se deben ajustar los trabajadores para que su movimiento sea reconocido como huelga; tarea que se ve satisfecha en el Código de Trabajo, que distingue en su Título Sexto del Código de Trabajo, "De los Conflictos Colectivos de Carácter Económico y Social" y entre otros requisitos: la declaratoria de huelga, la debida comunicación de la huelga al Ministerio de Trabajo, la integración del tribunal investigador en el plazo que exige la misma ley, la prohibición de los actos de coacción y violencia sobre las personas o las cosas durante la huelga. Ahora bien, específicamente en cuanto a la potestad que se atribuye al órgano jurisdiccional mediante el párrafo segundo del artículo 389 (antes, 382) del Código de Trabajo, que consiste en prohibir la huelga por un plazo determinado, comparte la Sala el criterio esbozado por los accionantes por ser una condición irrazonable, arbitraria e ilegítima, que autoriza al tribunal a restringir el ejercicio del derecho de la huelga si a bien lo tiene y sin ofrecer ninguna salida a las partes en el conflicto, con el débil argumento de lograr un mayor equilibrio en las relaciones de patronos y trabajadores. El mecanismo cuestionado, de impedir la huelga para alcanzar el citado propósito de lograr el balance entre las partes, deja la decisión de suspensión de la huelga al órgano jurisdiccional sin mayor razonamiento, condición que resulta en sí



torpe e inadecuada, pues es claro que si una mayoría importante de empleados, al menos un sesenta por ciento de la totalidad, está de acuerdo en asumir las consecuencias de tal medida de presión es porque ya descartó otras medidas no extremas para alcanzar sus objetivos y que no implican las más serias consecuencias. A lo anterior se agrega que dicha disposición excede el fin que busca el constituyente en su artículo 61, pues si bien permite restringir o limitar el derecho de huelga, ello es cuando estén de por medio los servicios públicos esenciales, así entendidos por el Legislador. Tal intervención del juzgador resulta ser entonces una restricción ilegítima, que no atiende el mandato de procurar la efectiva prestación de las actividades que puedan considerarse vitales o esenciales para la comunidad, que es el bien a proteger y por el cual cede el derecho de los trabajadores de defender y promover sus intereses mediante la huelga; sea, cuando con ello se ocasiona o se puede ocasionar un mal mayor que el que sufren los huelguistas. De lo anterior se colige que el fin que persigue la norma cuestionada, no tiene fundamento claro, está dirigido a "mantener relaciones" entre los trabajadores y sus empleadores, finalidad ajena a los límites a la huelga que enuncia el artículo 61 constitucional comentado. En consecuencia, procede declarar la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 389 (antes, 382) del Código de Trabajo y así debe declararse."<sup>13</sup>



# Centro de Información Jurídica en Línea



## FUENTES CITADAS

- <sup>1</sup> Carro Zúñiga, Carlos. La huelga su tipología y el paro patronal. Revista Judicial (No 31):pp. 12, diciembre, 1984.
- <sup>2</sup> Carro Zúñiga, Carlos. La huelga su tipología y el paro patronal. Revista Judicial (No 31):pp. 12, diciembre, 1984.
- <sup>3</sup> Carro Zúñiga, Carlos. La huelga su tipología y el paro patronal. Revista Judicial (No 31):pp. 16, diciembre, 1984.
- <sup>4</sup> MARCHENA Jara, Giovanni. La huelga en los Servicios Esenciales. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1998. pp 105-107.
- <sup>5</sup> MARCHENA Jara, Giovanni. La huelga en los Servicios Esenciales. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1998. pp 118-119.
- <sup>6</sup> MARCHENA Jara, Giovanni. La huelga en los Servicios Esenciales. Tesis (Licenciatura en Derecho). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1998. pp 126-136.
- <sup>7</sup> VAN DER LAAT Echeverría, Bernardo. Estudio sobre la Huelga y el Paro en Costa Rica. pp 204.
- <sup>8</sup> VON POTOBSKY, Geraldo. La Huelga en los servicios públicos esenciales. Revista Debate Laboral, (N<sup>a</sup>8-9): pp 91-92, 1991.
- <sup>9</sup> MARCHENA JARA, Giovanni. La Huelga en los Servicios Esenciales. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1998. pp. 225-227.
- <sup>10</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica. Art. 61. 7 de noviembre de 1949.
- <sup>11</sup> La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.
- <sup>12</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°2006-005256 de las quince horas y doce minutos del dieciocho de abril del dos mil seis.
- <sup>13</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N°1317-98 de las diez horas con doce minutos del veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y ocho.