



29 de enero de 2019
SITUN-OFIC-11-2019



Licenciada Ana Julia Araya Alfaro
Jefa del área de Comisiones Legislativas II
Comisión Permanente de Asuntos Sociales
Asamblea Legislativa, Expediente, número: 21097

El suscrito **WALTER JIMÉNEZ URRUTIA**, mayor, casado, vecino de San Rafael de Heredia, portador de la cédula de identidad número: nueve- cero cero ocho siete-cero seis uno cuatro, en mi condición de Secretario General Adjunto, del **SINDICATO DE TRABAJADORES DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL, (SITUN)**, domiciliado en la Ciudad de Heredia, inscrito en el Departamento de Organizaciones Sociales, Dirección de Asuntos Laborales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, expediente número doscientos setenta y tres Si del doce de julio de mil novecientos setenta y cuatro, en vista del correo electrónico enviado al secretario general de esta organización, a saber: Álvaro Madrigal Mora, por la Licenciada Ana Julia Araya Alfaro, Jefa del área de Comisiones Legislativas II, de fecha 17 de enero del 2019, en tiempo y forma procedo a emitir criterio sobre **EL PROYECTO DE LEY DE DECLARATORIA DE SERVICIOS PUBLICOS ESENCIALES, EXPEDIENTE 21097**, de la siguiente forma:

CONSIDERACIONES GENERALES:

1. Servicios esenciales, de conformidad con las Organizaciones Internacionales:

“(en los que se considera admisible prohibir el derecho de huelga) han sido objeto de sucesivas precisiones por parte de los órganos de control de la OIT. En 1983, la Comisión de Expertos los definió como «los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población» (OIT, 1983b,



párrafo 214). Definición que fue adoptada poco tiempo después por el Comité de Libertad Sindical" (...), estas consideraciones, no han impedido al Comité de Libertad Sindical pronunciarse de manera general sobre el carácter esencial o no esencial de una serie de servicios concretos. Así pues, el Comité ha considerado como servicios esenciales en sentido estricto donde el derecho de huelga puede ser objeto de restricciones importantes, o incluso de prohibición: el sector hospitalario, los servicios de electricidad, los servicios de abastecimiento de agua, los servicios telefónicos y el control del tráfico aéreo (ibíd., párrafo 544). (...). El Comité ha considerado, en cambio, que en general no constituyen servicios esenciales en el sentido estricto del término y por tanto no procede la exclusión del derecho de huelga en (ibíd., párrafo 545): la radio y televisión, el sector del petróleo, el sector de los puertos (carga y descarga), los bancos, (...) los transportes, en general, (...), los monopolios estatales del alcohol, de la sal y del tabaco; el sector de la educación; los transportes metropolitanos; los servicios de correos. (...)" (GERNIGON BERNARD, ODERO ALBERTO, GUIDO HORACIO. Principios de la OIT sobre el derecho de huelga. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo. 2000). La normativa Internacional ya a determinado, cuales servicios son esenciales y cuáles no.

2. La Sala Constitucional, en el voto número: 17680 del 21 de diciembre del 2011, hizo referencia a los servicios esenciales de la siguiente forma:

"El instituto de la huelga es una consecuencia directa del ejercicio de la libertad sindical. Precisamente, el artículo 60 de la Constitución Política consagra la sindicación como un derecho de libertad, que faculta a quienes emplean los servicios de otras personas (empleadores) y a quienes prestan los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo (funcionarios o servidores públicos y trabajadores), a constituir las organizaciones sindicales que estimen convenientes, así como a afiliarse a estas organizaciones para preservar y lograr los fines que ese mismo ordinal prescribe como propios de la actividad sindical (sentencia número 1998-01317 de las 10:12 horas del 27 de febrero de 1998). Por su parte, el ordinal 61 de la Constitución Política, amén del derecho de los patronos al paro, consagra el derecho a la huelga de los



trabajadores, el cual, sin embargo, es susceptible de limitaciones en los servicios públicos, de acuerdo con la determinación que de estos haga la ley y conforme a las regulaciones que la misma establezca. Tal limitación no comprende la totalidad de servicios públicos. (...). Ahora bien, el concepto de prohibir la huelga en servicios públicos esenciales, ha sido recogido en la legislación nacional. Como se indicó supra, el numeral 61 de la Constitución Política reconoce el derecho 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. En tal sentido, los artículos 375 y 376 del Código de Trabajo regulan lo siguiente:

"ARTICULO 375. - 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".

"ARTICULO 376.-

Para los efectos del artículo anterior se entienden por servicios públicos: a. (...)

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"

En cuanto a los alcances de estos numerales, en sentencia número 1998-01317 de las 10:12 horas del 27 de febrero de 1998, este Tribunal señaló que:

"Al efecto, la frase primera del artículo 375 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 impositivo 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 8° 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”

En esa misma sentencia, en relación con el numeral 376 inciso d) del Código de Trabajo, esta Sala trató el tema de la exclusión del derecho de huelga en ciertos servicios públicos indispensables y cuya suspensión comprometía los bienes jurídicos de la salud y la economía pública. En esa oportunidad se estimó que la prohibición establecida a nivel legal respecto a este tipo de servicio público, resultaba razonable, necesaria y proporcionada, en razón de que se debía proteger el ámbito de los derechos e intereses de los destinatarios o usuarios de dichos servicios, criterio que concuerda con las opiniones vertidas por el Comité de Expertos y el de Libertad Sindical de la OIT. De este modo, esta Sala, en la referida sentencia, mencionó lo siguiente:

“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 dichas 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, en qué servicios públicos se excluye la huelga, a pesar de preceder a la Constitución, que data de 1949, no por ello la contradice (...) 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. (...). (La negrita no es del original). La Jurisprudencia es clara en señalar que en nuestro país ya existe normativa que regula los servicios esenciales, por ende, no tiene sentido entrar a implementar norma sobre una materia que ya está regulada en nuestro ordenamiento jurídico.

3. Sobre el tema, La Procuraduría General de la República, mediante la opinión jurídica número 125-j, del 19 de noviembre del 2007, dirigida al Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos, de la Asamblea Legislativa, indica:

"(...) A manera de síntesis, debemos indicar que el derecho a la huelga constituye un derecho de los trabajadores uti singuli. Nuestro Derecho Constitucional, empero, permite la imposición de limitaciones cuando el derecho de huelga implique la interrupción o afectación de los servicios públicos, limitaciones para cuya imposición rige el principio de reserva de ley. Además, por tratarse de una limitación a un derecho fundamental, las restricciones que imponga la ley deben interpretarse y aplicarse restrictivamente. La Sala Constitucional ha reconocido –para efectos del derecho de huelga– la convergencia entre el concepto de servicio público y servicio esencial. Por ello, el legislador debe considerar, a efectos de limitar el derecho de huelga en un servicio público, si la interrupción de dicho servicio pone en peligro la vida, la seguridad o la salud de parte o de la totalidad de la población. En todo caso, las restricciones a imponer deben ser razonables



y proporcionadas. De este criterio se desprende que la Procuraduría apoya la tesis de la Sala Constitucional en cuanto a la norma que rige los servicios esenciales en Costa Rica.

OBSERVACIONES ARTICULOS O ASPECTOS DEL PROYECTO:

1. La Constitución Política y la normativa internacional ratificada en Costa Rica, garantizan el derecho a la huelga, los servicios públicos establecen limitaciones para su ejercicio, pero no facultan al legislador para ampliar por interpretación a su favor las limitaciones de este derecho pues estas ya están contempladas por ley y deben ser impuestas en estricto apego al principio de razonabilidad y proporcionalidad.
2. Tal y como se denota en las consideraciones generales de este escrito, tanto la Organización Internacional del Trabajo, el Comité de Libertad Sindical y la Sala Constitucional han hecho la diferencia entre los servicios que se consideran públicos y los servicios esenciales, siendo que se ha interpretado en el proyecto de ley que hoy nos ocupa una restricción excesiva y fuera del marco legal que rige la materia, al considerar que se debe prohibir la huelga prácticamente en todos los servicios públicos, cuya detención pudiese causar un daño grave a la economía del país, los derechos de los consumidores y los bienes del Estado, actuación completamente fuera del contexto legal que rige la materia, siendo que, si bien es cierto la administración tiene estipulada dentro de sus funciones la continuidad de los servicios públicos, esta no puede implantar una serie de impedimentos en contra del ejercicio del derecho a la huelga, debe entonces el legislador equilibrar este derecho constitucional con la continuidad que deben tener estos servicios, sin que se genere con este análisis un menoscabo al interés general, asegurando a la población las prestaciones mínimas de los servicios esenciales y a su vez garantizando el derecho a la huelga de los servidores públicos de nuestro país.
3. El artículo uno señala con precisión que el servicio público esencial es aquel cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud en toda o parte de la población, contrario sensu el artículo dos incisos o), pretende determinar la Educación Pública como un servicio esencial, siendo esa disposición arbitraria a la norma dicha, pues la educación pública es un derecho humano no esencial, respecto a este tema la Sala Constitucional en el voto número: 002290-2009, del trece de febrero del 2009, señaló:



"(...) El Derecho a la Educación o libertad de enseñanza consagrado en el numeral 79 de la Constitución Política comprende, en su contenido esencial, un haz de facultades que atañen a cada uno de los sujetos que intervienen en el proceso educativo integral a que se refiere el ordinal 77 del mismo texto, esto es, los educadores, los educandos y sus padres de familia. Los educadores tienen el derecho de enseñar, el cual se ejercen cuando el Ordenamiento Jurídico autoriza a un sujeto, después de haber cumplido una serie de recaudos de carácter sustancial y formal fijados por éste, para transmitir o facilitarle a otros sus conocimientos, experiencia, creencias y opiniones. (...), En nuestro ordenamiento constitucional, el derecho de aprender, por lo menos hasta cierto estadio, se configura, como un poder-deber, dado que, tal y como lo prescribe el artículo 78, párrafo 1°, de nuestra Carta Magna "La educación preescolar y la general básica son obligatorias...".

EDUCACION COMO UN SERVICIO PÚBLICO. *La educación no solo se puede concebir como un derecho de los ciudadanos, sino también como un servicio público, esto es, como una prestación positiva que brindan a los habitantes de la República las administraciones públicas –el Estado a través del Ministerio de Educación Pública y la Universidades públicas- con lo cual es un servicio público propio o los particulares a través de organizaciones colectivas del derecho privado –v. gr. fundaciones, asociaciones o sociedades- en el caso de las escuelas, colegios y universidades privadas, siendo en este caso un servicio público impropio. En este último supuesto, hablamos de un servicio público impropio toda vez que los particulares –personas físicas o jurídicas- lo hacen sometidos a un intenso y prolijo régimen de derecho público en cuanto a la creación, funcionamiento y fiscalización de esos centros privados. Los servicios públicos, en cuanto brindan prestaciones efectivas vitales para la vida en sociedad deben sujetarse a una serie de principios tales como los de continuidad, regularidad, eficiencia, eficacia, igualdad y universalidad, los cuales, por tratarse de los servicios públicos impropios se ven atenuados o matizados, sobre todo, en cuanto el usuario opta por utilizarlos. (...)"*

La Jurisprudencia citada, es clara en indicar los alcances de la Educación costarricense, como servicio público mas no como servicio esencial, siendo que los artículos del 03 al 06



de este proyecto de ley dejan reducidas las posibilidades de los funcionarios públicos de ejercer su libertad sindical y el derecho a la huelga.

RECOMENDACIÓN:

De conformidad con lo expuesto, es criterio de este firmante, que debe ser rechazada de plano la posibilidad de implementar una Ley de Declaratoria de Servicios Públicos Esenciales, bajo los términos que expone el proyecto en cuestión, siendo que se pretende limitar la libertad sindical y acabar con el derecho a la huelga consagrado en nuestra Carta Magna, así como disminuir la posibilidad de defensa de los trabajadores a sus derechos laborales y las luchas sociales del pueblo de Costa Rica.

Si bien es cierto la Educación es un derecho de todo ser humano, no puede ser catalogado un servicio esencial por ley, pues esto atentaría contra la normativa internacional y nacional que rige la materia.

Los servicios esenciales son aquello cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la salud y la seguridad de las personas, por lo que los servicios de educación deben quedar excluidos de este proyecto, siendo que la oposición es firme al ser este violatorio a la norma señalada, atentando regresivamente a los derechos de los trabajadores públicos e intereses sociales de la población costarricense en general, corolario de lo anterior, procedo a recomendar que se rechace y se archive de manera definitiva este proyecto de ley.

Sin más.

Heredia, 29 de enero del 2019.

Bach. Wálter Jiménez Urrutia
Secretario General Adjunto
Sindicato de Trabajadoras y Trabajadores de la Universidad Nacional
SITUN



C. Archivo /CONSECUTIVO/SITUN/2019