

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA HUELGA A LA LUZ DE LA REFORMA PROCESAL LABORAL

*Giovanni Rodríguez Mejía*¹

RESUMEN: El presente artículo ahonda sobre uno de los temas más polémicos de la Reforma Procesal Laboral, el derecho a huelga. Específicamente, analiza el pago de salarios durante una huelga que aun no ha sido calificada por el juzgado de trabajo correspondiente y la responsabilidad de los sindicatos por las huelgas declaradas ilegales. Se hace un análisis desde la normativa costarricense, el derecho internacional laboral, la jurisprudencia y el derecho comparado.

PALABRAS CLAVE: Reforma Procesal Laboral, sindicato, derecho a huelga, Organización Internacional de Trabajo.

ABSTRACT: The following article delves in one of the most controversial subjects of the Labor Procedure Reform, the right to strike. Specifically, it analyzes the payment of salaries during strikes that have not yet been qualified by the corresponding labor court and the responsibility of unions when a strike has been declared as illegal. The analysis is made from the costarrican legal framework, international labor law, legal precedents and comparative law.

KEY WORDS: Labor Procedure Reform, union, right to strike, International Labour Organization.

¹ El autor es Master en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la UNED. Socio del Bufete Solís & Rodríguez, ex becario del Instituto de Formación de Turín, Italia de la Organización Internacional del Trabajo y consultor internacional de la OIT. Ha editado los Códigos de Trabajo rubricados y concordados con las normas internacionales del trabajo de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana.

SUMARIO: I. Introducción. II. El pago de salarios durante huelgas que no han sido calificadas. III- Responsabilidad de los sindicatos en huelgas ilegales. IV. Conclusiones.

I. Introducción

La reforma procesal laboral (en adelante RPL) plantea un reto importante para todos los operadores del derecho laboral en cuanto encontrar la mejor manera de dimensionar y llevar a la realidad las nuevas regulaciones. Esa necesaria y titánica labor toma mucho tiempo, precisamente por el tamaño de la tarea. Pero ese análisis ya se empezó desde antes de su entrada en vigencia. De los muchos aspectos a analizar, he escogido uno que ha estado en boga desde hace meses: la huelga. En particular, pienso desarrollar dos temas: el pago del salario durante una huelga que no ha sido calificada por el juzgado de trabajo y la responsabilidad de los sindicatos ante huelgas ilegales.

Considero un gran avance que se regule en la reforma procesal el tema de la huelga para que pase de ser un fenómeno resuelto del campo de las vías de hecho a la legalidad (con toda la fe que así será). No podría haber sido de otra manera cuando el Código de Trabajo contenía, antes de la reforma, una serie de trabas al derecho de la huelga que lo hacían casi imposible de llevar a cabo dentro del cauce legal. Por lo que los trabajadores debían acudir a las vías de hecho para poder ejercer ese que, en palabras del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT (en adelante CLS), *“es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus organizaciones únicamente en la medida en que constituya un medio de defensa de sus intereses económicos”*²(OIT, 2006, p. 115). También el

² A pesar de ser catalogado como un derecho fundamental, curiosamente en la OIT no existe un convenio que regule o dimensione el derecho de huelga en forma precisa. Se entiende inmerso en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), solo se le menciona en forma oblicua en otros instrumentos internacionales, como los son el convenio Sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) y la recomendación sobre la conciliación y el arbitraje forzoso u obligatorio, 1951 (num. 92). No obstante, existe sobrada “jurisprudencia” de los órganos de control la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones, y especialmente del CLS, que reconocen el derecho fundamental a la huelga y dimensiona muchos de sus aspectos. También se reconoce el derecho de huelga en forma expresa en otros instrumentos internacionales

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

CLS ha indicado respecto de los requisitos para ejercer la huelga que *“los procedimientos legales para declarar una huelga no deberían ser complicados al punto de que en la práctica resulte imposible una huelga legal”* (OIT, 2006, p 120).

Ahora bien, el hecho de no tener un procedimiento que permitiera las huelgas legales, en mi criterio, no ha sido un obstáculo real para el ejercicio de ese derecho fundamental, ya que la experiencia nos indica que lejos de desincentivar, más bien pudo haber facilitado en extremo su ejercicio. Esto pues, desde el inicio del movimiento, se tenía claro que no era necesario “desgastarse” en tratar cumplir con los requisitos que, de antemano, se consideraban imposibles. Hemos vivido en el país un sinnúmero de movimientos huelguísticos que demuestran que la realidad ha superado a la “ficción jurídica” de las huelgas legales, pues en muchas ocasiones los trabajadores han logrado su objetivo, sin tener que recurrir a ese reconocimiento legal. Y así, el empleador ha tenido que enfrentar las consecuencias y requerimientos de los trabajadores a pesar de la ilegalidad del movimiento, provocando para todos los actores, eso sí, la pérdida de la posibilidad de recurrir al ordenamiento jurídico para deslindar sus posiciones y resolviéndose estas en la mayoría de los casos en forma fáctica.

La jurisprudencia constitucional y la de la Sala Segunda han venido tratando de remover muchas de esas trabas legales. Sin embargo, urgía que se adaptara la normativa y se abriera la posibilidad al ejercicio del derecho de huelga dentro de un marco legal, para que tanto los trabajadores como los empleadores pudieran tener un panorama más claro de las reglas de juego en torno a este importante y fundamental derecho.

II. El pago de salarios durante huelgas que no han sido calificadas.

La reforma procesal laboral establece una serie de precisiones, respecto a su definición, la modalidad, titularidad, requisitos y un proceso

como los son: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8.1.d), de la Carta Social Europea de 1961 (art. 6.4), Carta internacional americana de garantías sociales, de 1948, (art. 27).

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

para ejercer el derecho de huelga³. El tema que quiero ahondar un poco más se refiere a la obligación del empleador o no de pagar los salarios de los huelguistas durante una huelga que no ha sido calificada por una autoridad judicial como legal o ilegal. De esto se pueden extraer una interrogante: ¿Debe o no el empleador pagar los salarios durante una huelga?

La normativa de la RPL es escasa en ese tipo de detalle, por lo cual hay que acudir a otras normas: a la doctrina, la “jurisprudencia” del CLS, así como la jurisprudencia comparada, para dimensionar ese tema. En mi criterio, el empleador no debe pagar el salario de los trabajadores mientras ejecutan la huelga, ya que esta suspende los contratos de trabajo y no habría obligación de pagar salario si no se está laborando. Por ejemplo, la legislación española establece para el caso de una huelga legal: “Durante la huelga se entenderá suspendido el contrato de trabajo y el trabajador no tendrá derecho al salario” (Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo. Artículo 6.2).

De igual forma, el CLS ha señalado *“La deducción salarial los días de huelga no plantea objeciones desde el punto de vista de los principios de libertad sindical (...) En caso en que las deducciones salariales fueron superiores al monto correspondiente a la duración de la huelga, el Comité señaló que el hecho de imponer sanciones por actos de huelga, no favorece el desarrollo de relaciones profesionales armoniosas.”* (OIT, 2006, p. 140)

En igual sentido, la Corte Suprema de la Justicia de la Nación de Argentina ha sostenido el criterio *“...En el caso de una medida de acción directa como es la huelga, los trabajadores no tienen derecho a percibir los salarios que se devengan durante el conflicto en el que participaron mediante una abstención concertada de prestar servicios, rigiendo el principio según el cual no corresponde salario sin trabajo. En este sentido, la CSJN tiene dicho que, en tanto la responsabilidad del empleador no se funde en ley que*

³ Muy bien desarrollados estos aspectos por el doctor Fernando Bolaños en su obra “El derecho colectivo en la Reforma Procesal Laboral del año 2016”. También se abordan con profundidad en el trabajo del señor Mauricio Castro para la OIT diciembre 2016, se puede encontrar en <https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/archivos/bibliotecaVirtual/laboral/Estudio%20sobre%20la%20Reforma%20Procesal%20Laboral%20-Mauricio%20Castro%20Méndez-OIT.pdf>.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

razonablemente la imponga, ni en su conducta culpable o en una convención, la imposición del pago de salarios en los días de huelga vulnera los derechos que garantizan los arts. 14 y 17 de la Constitución Nacional, que no pueden desconocerse con base en lo prescripto en el art. 14 de la Ley Fundamental...” (Corte Suprema de Justicia de la Nación, Argentina. Fallos: 256:307 de 5/8/63, “Buhler, Erico F. y otros c/Talleres Galc y Cía. SRL).

Por su parte, en escasas normas, la RPL señala en su numeral 379 que “La terminación de los contratos de trabajo o, en su defecto, **el rebajo salarial o cualquier tipo de sanción**, solo será procedente a partir de la declaratoria de ilegalidad de la huelga” (énfasis nuestro) (Reforma Procesal Laboral,). Indica también en su artículo 386: “Si la huelga fuera declarada legal por los tribunales y se determinara, además, en la misma resolución que los motivos de la huelga son imputables al empleador o la empleadora, por incumplimiento grave del contrato colectivo de trabajo o el incumplimiento generalizado de los contratos de trabajo, del arreglo conciliatorio, de la convención colectiva o del laudo arbitral, por negativa a negociar una convención colectiva, a reconocer a la organización sindical, a reinstalar a los representantes de las personas trabajadoras a pesar de existir sentencia firme que así lo ordene, o por maltrato o violencia contra los trabajadores o las trabajadoras, **condenará a aquel al pago de los salarios correspondientes a los días en que estos permanezcan en huelga**. La liquidación respectiva se realizará por medio de proceso de ejecución de sentencia” (Reforma Procesal Laboral, 2016).

Por lo cual, si el pago de los salarios durante la huelga es una sanción especial para el empleador, cuando los motivos de la huelga son achacables a él, entonces podemos concluir que no cualquier huelga legal implica el pago de salarios dejados de percibir. Estimo que el artículo 379 del Código de Trabajo reformado es aplicable en el supuesto que hayan pagado salarios en forma anticipada a los huelguistas, por ejemplo, por causa del corte de la fecha de pago.

En ese caso, no se debería rebajar esos salarios hasta que no haya una declaratoria de ilegalidad de la huelga. Así creo que se debería entender

a la Sala Constitucional en su Voto N°10832-2011 cuando señala “...que la terminación de los contratos de trabajo es a partir de la declaratoria de ilegalidad de la huelga y, en consecuencia, los trabajadores que participaron en el movimiento huelguístico antes de esa declaratoria no pueden ser despedidos, **rebajados sus salarios** ni sancionados de forma alguna por la mera participación en la huelga...”⁴

No comparto la posición expresada por el máster Mauricio Castro en su trabajo, en el sentido de que “si bien es cierto la huelga continúa siendo una causal de suspensión de los contratos de trabajo, a partir de los señalado por la Sala Constitucional, como el Código de Trabajo reformado por la RPL, establecen que durante esa suspensión no se pueden rebajar los salarios, al menos mientras la huelga no sea declarada ilegal, y por lo tanto, establecen que en caso de huelga no es posible rebajar los salarios...”⁵ Para que exista un “rebajo de salario”, se requiere que se haya devengado el salario, que se haya ganado, en el caso de una huelga, al existir una suspensión del contrato no se ha generado la obligación de cancelar el salario, por lo cual no puede operar una “rebaja” de lo que no se ha ganado. No creemos que sea posible homologar los ingresos no percibidos por una huelga, -que no ha sido sujeto de calificación-, al subsidio por licencia de maternidad, como lo propone el máster Castro Méndez, pues tienen su origen en razones muy distintas, las cuales no son asimilables. Me parece que tanto la Sala Constitucional como el Código de Trabajo, se refieren a otro supuesto el de haber adelantado el salario, de previo al movimiento, el cual sólo sería susceptible de “rebajo”, declarada la huelga ilegal.

La solución propuesta tiene sustento en un pronunciamiento del CLS donde estudió un caso precisamente de Costa Rica, en el que el sindicato SINDEU reclamó ante la OIT que el Gobierno levantó una lista de las personas que habían participado en la huelga y les rebajó el salario. Sobre esto, la CLS señaló que: “A este respecto, el Comité desea recordar que en un caso anterior se le planteó la cuestión de la admisibilidad de las

⁴ Posición que también parece recoger el artículo 379 de la RPL,

⁵ Castro Méndez, Estudio sobre la Reforma Procesal Laboral Ley 9343, páginas 39 y 45

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

deducciones salariales como consecuencia de la huelga y estimó que <la deducción salarial los días de huelga no plantea objeciones desde el punto de vista de los principios de libertad sindical" (véase 230 o informe, caso núm. 1171 (Canadá), párrafo 170).

Por tanto, sugerir que durante la huelga se deban seguir pagando los salarios, implica sancionar al empleador que no ha incumplido sus obligaciones. Si los trabajadores están en huelga y no ha sido declarada la huelga legal, obligar al empleador a mantener el pago de los salarios mientras se ejecuta el movimiento podría ser una sanción *per se*, aunque luego se declare la huelga ilegal.

III- Responsabilidad de los sindicatos en huelgas ilegales

Otro aspecto que quiero analizar, es la responsabilidad que puede acarrear para el o los sindicatos que promuevan una huelga ilegal. En efecto, la RPL fortalece el papel de los sindicatos como promotores de la huelga⁶⁷. Sin embargo, en esa medida también deberían ser responsables del uso adecuado de esa importante herramienta, la cual siempre debería ser la última posibilidad, pues entraña el uso de la fuerza en forma legal. En ese sentido, los abusos que pueda cometer un sindicato en la convocatoria a una huelga ilegal, podrían ser objeto de denuncia ante los órganos judiciales por infracciones a las leyes de trabajo, con la consecuente posibilidad de imposición de multa cuando se determine el uso ilegal de las huelgas.

Me parece que podría utilizarse por analogía la norma 392.c) RPL que señala la sanción a aplicar al empleador que llame a un paro ilegal, estableciendo que esa irregularidad *"Da lugar, en cada caso, a la imposición de una multa de veinte a veintitrés salarios base mensuales, a los que se*

6 Artículos 372, 381 y 384 de la RPL

7 El Máster Mauricio Castro señala: "...Con esta redacción queda absolutamente claro que el colectivo de personas trabajadoras es el titular del derecho, pero que en virtud de que el ejercicio de este derecho requiere un ejercicio colectivo, ese derecho se ejerce prioritariamente por medio de sus sindicatos. Solamente en caso de que no haya trabajadores sindicalizados en el lugar de trabajo, o que no exista número suficiente para establecer un sindicato en ese centro de trabajo, el colectivo de trabajadores puede establecer una coalición temporal con la finalidad de que por su medio se ejerza el derecho de huelga..." Estudio sobre la Reforma Procesal Laboral Ley 9343, página 22

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

hace referencia en el artículo 398, según la gravedad de la infracción y el número de personas trabajadoras afectadas por esta, sin perjuicio de las responsabilidades de cualquier otra índole que lleguen a declarar contra sus autores los tribunales comunes.”

De todas maneras, no me parece que se aplica a los sindicatos, ni a los empleadores que llamen a paro ilegal la sanción que indica el 402 de la RPL cuando establece: *“Toda persona que de mala fe incite públicamente a que una huelga o un paro se efectúe contra las disposiciones de este título, será sancionada con una multa de cinco a diez salarios base”*. Considero que esa norma se refiere más a sujetos individuales. No obstante, la solución que se establezca debería ser aplicable a empleadores y organizaciones sindicales por igual, si es que se considera que no es aplicable a ambos la norma del paro ilegal, pues al fin y al cabo, la conducta sujeta a infracción es la misma.

Finalmente, el artículo 385 de la RPL instituye: *“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 notificación de la respectiva resolución. Esta notificación se hará por medio de publicación en un periódico de circulación nacional, así como por afiches que se colocarán en lugares visibles del centro o centros de trabajo, o por cualquier otro medio que garantice la realización efectiva de la notificación.* **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.”**

Como se aprecia, el despido sin responsabilidad de quienes no se reincorporen es una consecuencia natural.⁸ Por otro lado, su párrafo final pienso que debe entenderse respecto de los trabajadores que fueron despedidos y se reincorporen posteriormente, pero no a las nuevas contrataciones que realicen la empresa, pues no tendría sentido “proteger” a

⁸ En el trabajo del máster Castro Méndez, se analiza profundamente la incertidumbre jurídica que existió sobre ese tema antes de la reforma procesal laboral. Estudio sobre la Reforma Procesal Laboral Ley 9343, páginas 44 y 45

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

trabajadores ajenos al movimiento.

IV. Conclusiones

Con estas líneas se busca contribuir en la necesaria reflexión sobre cómo debe entenderse algunos de los aspectos sujetos a interpretación de la reforma procesal en este período natural de adaptación a la realidad jurídica del país.

Me parece que debe ajustarse el tema del pago de salarios durante una huelga que no se ha sido calificada a lo que se ha regulado en otros países y que además el CLS ha desarrollado con claridad. Mantener una posición contraria podría ser un castigo a priori para los empleadores y un mensaje muy negativo sobre la seguridad jurídica y económica del país. Además, como se vio la huelga implica un choque de fuerzas, pero ambas partes involucradas arriesgan.

Es necesario también reforzar el tema de la responsabilidad para los sindicatos que promuevan una huelga que sabía ilegal, pues el gran papel que se le otorga a los sindicatos con la reforma debe venir aparejado a una gran responsabilidad. El derecho a la huelga es un derecho esencial de los trabajadores, es una manifestación de la libertad sindical, no obstante, siempre debe desarrollarse dentro de la legalidad y asumiendo las consecuencias de los abusos que se puedan dar.

BIBLIOGRAFÍA

OIT. La libertad sindical Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Ginebra Suiza, Quinta edición revisada. 2006. Pag 115.

Caso núm. 1770 (Costa Rica) - Fecha de presentación de la queja:: 02-DIC-93. OIT

Caso núm. 1171 (Canadá). Fecha de presentación de la queja:: 25-Nov-82. OIT

Céspedes, F. B. (2016). El Derecho Colectivo en la Reforma Procesal Laboral. San José, Cista Rica: Editorial Jurídica Continental.

OIT. Castro Méndez, Mauricio. Estudio sobre la Reforma Procesal Laboral Ley 9343. (2016). <https://www.poder-judicial.go.cr/escuelajudicial/archivos/bibliotecaVirtual/laboral/Estudio%20sobre%20la%20Reforma%20Procesal%20Laboral%20-Mauricio%20Castro%20Méndez-OIT.pdf>.

Convenio 87 OIT Libertad Sindical y Derecho de Sindicalización. Ley No. 2561. Ratificado por la Asamblea Legislativa el 11 de mayo del 1960.

Convenio 92 OIT. Ley No. 2561. Ratificado por la Asamblea Legislativa el 11 de mayo del 1960.

Convenio 105 OIT sobre Abolición del Trabajo Forzoso. Ley No. 2330. Ratificado por la Asamblea Legislativa el 9 de abril de 1959.

Corte Suprema de Justicia de la Nación, Argentina. Fallos: 256:307 de 5/8/63, “Buhler, Erico F. y otros c/Talleres Galc y Cía. SRL”. (Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, Argentina Sala IV, 12/11/2008, “Colombo Vicenta c/Poder Judicial de la Nación s/juicio sumarísimo”)

Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Ley 4429. Ratificado por la Asamblea Legislativa el 11 de diciembre de 1968.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia Costa Rica. Voto 10832-2011 de las 14:30 del 12 de agosto de 2011

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Reforma Procesal Laboral. Ley No. 9343. Promulgada el 25 de enero del 2016. Publicada el 25 de enero del 2016 en la Gaceta No. 16, Alcance 6. Vigente desde el 25 de julio del 2017.