



LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE HUELGA INTRODUCIDAS POR LA LEY No. 9808¹ A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN

María Natalia Oviedo Rodríguez²

Claudia María Campos Rodríguez³

Fecha de recepción: 30 de enero 2025

Fecha de aprobación: 24 de octubre de 2025

RESUMEN: El presente artículo analiza la compatibilidad de algunas disposiciones de la “Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos” (en adelante, “Ley No. 9808”), aprobada en Costa Rica en 2020, con el principio de no regresión, el cual prohíbe la implementación de normativa que reduzca el nivel de protección de los derechos adquiridos, salvo que exista una justificación válida. Tras el análisis, se concluye que la mayoría de las disposiciones analizadas limitan el derecho de huelga sin una justificación razonable y, en ese sentido, no soportan el “test de no regresión”, constituyendo entonces una violación del principio de no regresión.

PALABRAS CLAVES: Derecho de huelga; Principio de No Regresión; Derechos económicos, sociales y culturales; Conflicto social; Derecho colectivo de trabajo.

ABSTRACT: This article analyzes the compatibility of certain provisions of the “Law to Provide Legal Certainty on Strikes and Their Procedures” (hereinafter, “Law No. 9808”), approved in Costa Rica in 2020, with the principle of non-regression. This principle prohibits the implementation of regulations that reduce

¹ Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos

² Abogada, Licenciada en Derecho con Mención en Derecho Ambiental por la Universidad de Costa Rica y Máster en Ciencias Jurídicas Avanzadas con especialidad en Derecho Internacional e integración europea por la Universidad Pompeu Fabra.

³ Abogada y Licenciada en Derecho con Mención en Derecho Ambiental por la Universidad de Costa Rica. Especialista en cumplimiento regulatorio en materia ambiental, salud y seguridad ocupacional y responsabilidad social empresarial.



the level of protection of acquired rights unless a valid justification exists. The analysis concludes that most of the provisions reviewed unjustifiably limit the right to strike and, therefore, fail to meet the “*non-regression* test”, constituting a violation of the principle of non- regression.

KEY WORDS: Right to Strike; Principle of Non-Regression; Economic, Social, and Cultural Rights; Social Conflict; Collective Labor Law.

ÍNDICE: 1. Introducción; 2. El principio de no regresión en materia laboral; 3. El derecho de huelga en Costa Rica; 4. Análisis de la ley No. 9808 a la luz del principio de no regresión; 4.1. Antecedentes normativos y sociales; 4.2. Aplicación del test de no regresión a las principales disposiciones; 5. Conclusiones y 6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El principio de no regresión en el derecho internacional establece límites al poder legislativo y al ejecutivo, impidiendo la creación de normativas que reduzcan los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) adquiridos (Courtis, 2006). Este principio, pensado originalmente para los derechos de los cuales resultan obligaciones primordialmente de carácter prestacional, también puede aplicarse a derechos de exigibilidad inmediata, como el derecho de huelga (Ibid.).

Según S. Mora (2022, p. 61), en el contexto de las huelgas de 2018 contra la reforma fiscal, los grupos hegemónicos construyeron discursos deslegitimadores, calificándolas como contrarias a la democracia mientras se ignoraban sus causas subyacentes. Considerando lo anterior, y tomando como referencia la teoría del conflicto social, la presente investigación analiza si las principales limitaciones introducidas al derecho de huelga mediante la Ley N.º 9808, aprobada en Costa Rica tras dichas huelgas, superan el *test de no regresión* y resultan, por ende, compatibles con el principio de no regresión.



En cuanto a su estructura, el artículo se organiza en cuatro apartados principales. En primer lugar, se examina el **principio de no regresión en materia laboral**, abordando su fundamento normativo, su aplicabilidad al derecho de huelga y el test que permite evaluar eventuales retrocesos. Posteriormente, se estudia el **derecho de huelga en Costa Rica**, a partir de su función social, su regulación normativa y la evolución histórica de sus limitaciones. En un tercer apartado, se desarrolla el **análisis de la Ley N° 9808**, tanto en sus antecedentes normativos y sociales como en la aplicación del test de no regresión a las disposiciones que afectan el contenido esencial del derecho, vulneran el test de razonabilidad o, por el contrario, resultan respetuosas del principio. Finalmente, se presentan las **conclusiones** derivadas de la investigación.

2. EL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN EN MATERIA LABORAL

2.1. Generalidades y fundamento normativo

El origen y desarrollo del principio de progresividad y no regresión se da en el ámbito internacional en relación con los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante, “derechos de segunda generación” o “DESC”) con el fin de velar por el cumplimiento de las obligaciones positivas derivadas de los mismos, con la finalidad de que no constituyan meros “objetivos programáticos”, sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato y progresivo a los Estados, para que sea posible avanzar gradual y constante hacia su más completa realización en función de los recursos estatales. Así, la progresividad exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales (O. Dávila y F. Erwin, 2011)

Sin perjuicio de lo anterior, la aplicación del principio se ha ido extendiendo, aunque no de manera pacífica, al contenido prestacional de los derechos humanos, independientemente de la “generación” en la que puedan ser



clasificados. Al respecto, Vásquez (2018) entiende que esto resulta de la aplicación de los principios de indivisibilidad e interdependencia. En sentido similar, la Corte Constitucional Colombiana en su voto C-372-11 (2011) afirmó que “no hay razón para no extender el principio de progresividad y no regresión también a las facetas prestacionales de los derechos civiles y políticos”.

En relación con su fundamento normativo, el principio se encuentra recogido en distintos tratados internacionales ratificados por Costa Rica, así como en la Constitución Política. A continuación, se hará referencia a las fuentes internacionales, y en un segundo momento a la Constitución Política. En relación con las primeras, cabe destacar en primer lugar que este está contenido en el artículo 2.1 del *Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)*. A propósito, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su observación general No. 3 (1990, párr. 9), consideró que del referido numeral se sigue que:

cualquier medida deliberadamente regresiva al respecto requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone.

Asimismo, otros autores como Barbagelata (2008) señalan que el principio de no regresión está reconocido para todos los derechos humanos, disponiéndose tanto en el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)*, como en el PIDESC, en sus respectivos artículos 4. Así, indica que en tales disposiciones normativas se establece que las leyes que se promulguen *a posteriori* por los Estados que han ratificado los Pactos, están condicionadas en materia de derechos fundamentales, por la obligación de no contradecir el propósito de promover el bienestar general en una sociedad democrática. En



esos términos, menciona que “se coloca en absoluta contradicción con tal principio, cualquier norma que prive a los trabajadores de derechos y garantías fundamentales que ya hubieren sido previamente reconocidos” (Barbagelata, 2008, p.9). Aunado a lo anterior, también menciona que el principio de irreversibilidad se sigue como consecuencia del criterio de conservación o no derogación del régimen más favorable para el trabajador, “el cual puede reputarse un principio o regla general en el ámbito del Derecho del Trabajo, desde que ha sido consagrado en el inciso 8º del art. 19 de la Constitución de la OIT y aceptado universalmente” (Ibid.).

En segundo lugar, el principio en cuestión se encuentra dispuesto (ii) en el artículo 26 de la *Convención Americana de Derechos Humanos* (1978) -en adelante, CADH- y, si bien del texto del este artículo el principio de progresividad y no regresión resulta aplicable sólo a los DESC, tal como refirió el ex juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Piza Escalante (1984), los principios de desarrollo progresivo contenidos en el artículo 26 de CADH, deben entenderse aplicable a cualquiera de los derechos civiles y políticos allí consagrados, en la medida y aspectos en que éstos no resulten razonablemente exigibles por sí mismos. *A contrario sensu*, las normas de la CADH deben entenderse aplicables extensivamente a los DESC en la medida y aspectos en que éstos resulten razonablemente exigibles por sí mismos -como ocurre, por ejemplo, con el derecho de huelga- (Piza Escalante, 1984).

Aunado a lo anterior, de una interpretación sistemática de los artículos 2 y 29 de dicho instrumento, es dable concluir que la prohibición de regresividad es “una obligación general de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y es aplicable por ende a todos los derechos establecidos por la Convención” (Courtis, 2006, p.14). De manera plausible, Courtis sostiene que, al artículo 2 contener la obligación general de garantizar legislativamente o a través de medidas de otro carácter el ejercicio de los derechos establecidos en la Convención, esto implica, a su vez, “la prohibición de medidas que deroguen o



eliminen la legislación u otras disposiciones necesarias para el ejercicio de los derechos reconocidos en ese instrumento” (Ibid.). Además, explica que las cláusulas interpretativas del artículo 29 prohíben la interpretación de la Convención en el sentido de facultar el empeoramiento del goce o ejercicio de derechos que ella consagra, o de permitir su limitación más allá de lo que ella autoriza (Courtis, 2006); en efecto, su inciso b) establece que la Convención no puede ser excusa para empeorar las condiciones de goce de los derechos establecidos por el ordenamiento jurídico interno o por otros tratados internacionales de los que el país en cuestión sea parte.

En tercer lugar, el principio está dispuesto en (iii) el artículo 1 del *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1999), el cual emplea una transcripción casi literal del artículo 2.1 del PIDESC, de modo que todo lo dicho al respecto del PIDESC y del artículo 26 de la Convención Americana, también es de aplicación respecto de éste. Sin perjuicio de lo anterior, un fundamento adicional al principio de no regresión se encuentra en los artículos 4 y 5 de dicho Protocolo.

En cuarto lugar, el principio se encuentra consagrado en (iv) el artículo 19 inciso 8) de la *Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*; de acuerdo con la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (2015), este principio es una manifestación más del criterio de conservación o no derogación del régimen más favorable para el trabajador.

Finalmente, el principio tiene fundamento normativo a nivel nacional. Este se encuentra dispuesto en (v) la *Constitución Política* costarricense. La Sala Constitucional (2019) refirió que el principio de no regresión se deriva del artículo 34 de la Constitución Política, el cual establece el principio de irretroactividad de las normas en perjuicio de derechos adquiridos y situaciones jurídicas



consolidadas; de este modo, señaló que funge como una garantía sustantiva de los derechos.

Dejando de lado el aspecto relativo a la “progresividad” de dicho principio, el aspecto concerniente a la “no regresión” puede entenderse como una restricción al libre arbitrio legislativo y al poder reglamentario del Poder Ejecutivo; al actuar como una “limitación que los tratados de derechos humanos pertinentes y, eventualmente, la Constitución imponen sobre los Poderes Legislativo y Ejecutivo a las posibilidades de reglamentación de los derechos económicos, sociales y culturales” (Courtis, 2006, p. 17). Tal limitación le prohíbe a la persona legisladora, y en general, al titular del poder reglamentario, implementar normativa “que derogue o reduzca el nivel de los derechos económicos, sociales y culturales de los que goza la población” (Ibid.). De otro lado, considerando la perspectiva del titular del derecho, el principio de no regresión funge como “una garantía de mantenimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de los que goza desde la adopción del tratado de derechos humanos que los consagre, y de su nivel de goce, a partir de dicha adopción y de toda mejora que hayan experimentado desde entonces” (Courtis, 2006, p. 17).

Aunado a lo anterior, es menester destacar que si no se puede garantizar plenamente el ejercicio de un derecho económico o social, ese derecho debe promoverse en la mayor medida posible y su realización parcial no violaría el Pacto, no obstante, “la regresión desde un nivel más elevado de disfrute, ya sea parcial o pleno, a un nivel menos elevado, puede constituir una violación del Pacto” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, p. 13).

En el mismo sentido, el experto independiente Hatem Kotrane (2003), mencionó que una violación del principio de no regresión puede constatarse cuando el Estado comete violaciones por actos de comisión. Al respecto, las Directrices de Maastricht (1997) brindan ejemplos de violaciones por actos de



comisión, tales como: la derogación o suspensión oficial de las disposiciones legislativas necesarias para el goce permanente de un derecho económico, social y cultural ya reconocido. Del mismo modo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2000) indicó que, el carácter progresivo con que la mayoría de los instrumentos internacionales caracteriza las obligaciones estatales relacionadas con DESC, implica para los Estados, con efectos inmediatos, la obligación general de procurar constantemente la realización de los derechos consagrados sin retrocesos. A continuación, se justificará la aplicabilidad de este principio al derecho de huelga.

2.2 Aplicabilidad al derecho de huelga

La no regresión o retroceso en los estándares de protección del derecho de huelga se vuelve vital en virtud del carácter instrumental de éste; en efecto, el fin último de este derecho es el mejoramiento de los derechos laborales, lo cual contribuye a su vez a la protección material del Estado social de Derecho (Courtis, 2006). En este sentido, Gutiérrez Beltrán (2010, p.91) menciona que la suscripción de tratados internacionales que consagran el principio de progresividad y no regresión de los DESC, “ordena a la organización estatal adelantar las más eficaces actuaciones para garantizar el más amplio espectro de protección en materia de derechos económicos, sociales y culturales”.

Si bien se puede afirmar que del derecho de huelga se emanan primordialmente obligaciones de exigibilidad inmediata, y en esos extremos no resultaría *a priori* aplicable el principio de no regresión en sentido estricto -es decir, como contracara del principio de progresividad de los derechos con contenido prestacional-, sí puede aplicarse respecto a este el principio de no regresión en sentido amplio -es decir, como obligación general, en los términos expuestos anteriormente-.

Como corolario de lo anterior, de cara al análisis de la ley 9808, el presente artículo adopta el concepto de no regresión en sentido estricto en relación con



el componente prestacional del derecho de huelga -esto es, lo relativo al pago de salaros durante el primer día de huelga en trabajadores del sector público- y el concepto de no regresión en sentido amplio en relación con las obligaciones derivadas del derecho de huelga que no suponen directamente una erogación por parte del Estado -dentro de esta categoría se incluye la mayoría de las disposiciones contenidas en la ley objeto de examen-.

2.3 El test de no regresión

Para analizar si ha habido violación del principio de no regresión, se debe emplear el test de no regresión. Siguiendo a Vásquez (2018), tal test se integra por tres componentes: i) determinar si la medida objeto de control es efectivamente regresiva; ii) en caso de que lo sea, analizar si tal regresión afecta el contenido esencial de los derechos examinados (si lo es, el test se agota en este punto y se declara una violación al principio de no regresión), y iii) en caso de que la regresión no afecte el contenido esencial, se debe analizar si la medida está justificada, para lo cual se aplica el test de proporcionalidad.

El *primer componente* es el estudio de la posible regresión. Esto implica determinar si la nueva norma o política pública es regresiva, es decir, si “el grado de efectividad del derecho social reglamentado por la norma impugnada result[a] menor al que había alcanzado en el derecho interno antes de la sanción de esa norma” (Courtis, 2006, p. 42). Bajo esa inteligencia, la Corte Constitucional Colombia (2014) ha señalado sobre este aspecto que implica que la disposición demandada modifica las condiciones normativas que le preexisten al: i) reducir el radio de protección de un derecho social; ii) disminuir los recursos públicos invertidos en su satisfacción; iii) aumentar el costo para acceder al derecho o iv) retroceder, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho. Lo anterior supone entonces un juicio comparativo en el que se debe evidenciar si la norma impugnada es menos favorable para el titular del derecho que la sustituida (Courtis, 2006).



El *segundo componente* remite al examen de la afectación de los contenidos esenciales del derecho en cuestión. Es decir, se debe analizar si la medida regresiva lo es al punto de vulnerar el contenido esencial del derecho en cuestión. Tal como lo ha señalado la Corte Constitucional Colombia (2012) ha señalado sobre este aspecto del test de no regresión, que “no existen reglas generales para determinar el contenido esencial de un derecho y mirar su vulneración, por lo que este análisis se debe hacer caso por caso”. Al respecto, se recomienda formular las siguientes preguntas: i) ¿Cuál es la finalidad última del derecho que se está analizando? y ii) ¿Sin qué obligaciones, la finalidad del derecho en cuestión definitivamente pierde sentido? (Vásquez, 2018, p. 30).

Así, según Añón Roig (2016, p. 65), “de acuerdo con la doctrina del Comité DESC, una medida regresiva que afecte al contenido esencial de los derechos no comporta una mera presunción de incumplimiento, sino que constituye directamente una violación del Pacto no susceptible de justificación”. Por su parte, Courtis (2006) advierte que, con base en las Observaciones Generales No. 14, 15 y 17 del referido Comité, existe una prohibición absoluta de regresividad cuando la medida afecte la satisfacción de niveles esenciales de los derechos a la salud y al agua; por analogía, el autor considera que es plausible extender tal razonamiento a los demás derechos contenidos en PIDESC, “en la medida en que el propio Comité define el contenido mínimo esencial como un componente de todo derecho del Pacto” (Courtis, 2006, pp. 38-39).

Finalmente, el *tercer componente* del test refiere al análisis de la justificación de la regresión. Siguiendo a Vásquez (2018) este aspecto supone analizar, en primer lugar si las medidas regresiva superan el test de razonabilidad -es decir, si estas son idóneas, necesarias y proporcionales-; si “las razones dadas como objetivo legítimo para la restricción hayan sido expresamente discutidas durante la toma de decisión” (Vásquez, 2018, p. 168) y



si “la medida regresiva promuev[e] la realización de otros derechos fundamentales” (Vásquez, 2018, p. 168).

En suma, el Estado costarricense tiene la obligación, derivada tanto de tratados internacionales de derechos humanos como de la propia Constitución Política, de considerar inconstitucional y poco convencional, *prima facie*, todo deterioro o regresión que se efectúe en el estado de protección del derecho de huelga. Bajo tal presunción, es el Estado quien tiene la carga de probar que dicha regresividad normativa está debidamente justificada o supera el test de razonabilidad expuestos en el párrafo anterior.

3 EL DERECHO DE HUELGA EN COSTA RICA

3.1 La función social de la huelga

El derecho a huelga, siguiendo al jurista Diego Benavides (2014), constituye un pilar esencial del derecho colectivo de trabajo y una herramienta indispensable para la defensa de los derechos laborales y sociales, ya que contribuye a la efectividad de otras normas y principios del derecho. Desde esta perspectiva, resulta esencial analizar en profundidad su rol en el orden social y su impacto en el fortalecimiento de los derechos fundamentales de las personas trabajadoras en Costa Rica

Este rol en el orden social cobra relevancia a partir de dos procesos históricos clave que, según Manuel Palomeque (2011), dieron origen al derecho colectivo de trabajo en un contexto industrial marcado por la explotación laboral: (i) la organización y movilización del proletariado industrial (el movimiento obrero) a partir de la conciencia de clase, que articula una reacción de autotutela colectiva de los propios trabajadores frente a su injusta condición y (ii) la intervención del Estado en el problema social a través de la legislación obrera. De esta manera, el derecho colectivo de trabajo y la organización de la clase trabajadora han



servido para canalizar el conflicto social hacia un equilibrio estructural entre los intereses de sus protagonistas.

Dentro de este conflicto social, la huelga cumple dos roles fundamentales: por un lado, (i) el rol de legitimación de los sindicatos, y por otro, (ii) se constituye como una herramienta de resistencia ante la opresión y la desigualdad (Oviedo Rodríguez y Campos Rodríguez, 2023, p. 92).

Respecto al primer aspecto, Héctor Barbagelata (2005, p.38) subraya que:

La credibilidad de la representación que el actor colectivo se atribuye, para tales efectos, se adquiere en el accionar de las organizaciones de esta clase. Rinde sus frutos en las reivindicaciones y en la negociación, cuando es un hecho notorio o se logra persuadir al interlocutor, del poder que el actor colectivo dispone para controlar el ámbito en que actúa, es decir, que es capaz de adoptar y poner en práctica las medidas necesarias para hacer valer sus reivindicaciones, así como para asegurar el cumplimiento de lo acordado con la contraparte.

Así, el derecho a huelga refuerza la legitimidad del sindicato ante sus miembros y la ciudadanía, reafirmando que el colectivo organizado tiene la capacidad de proteger sus intereses frente a los grupos de poder.

En cuanto al segundo rol de la huelga como herramienta de resistencia, Juan Ignacio Ugarte (1999), afirma que el derecho a la resistencia es aquella garantía que tienen las personas para enfrentarse al poder ilegítimo o el abuso del poder y que, bajo esta premisa, la huelga es una manifestación de la constitucionalización y legalización del derecho a la resistencia.



Para Antonio Baylos (2014), la eficacia de la huelga como herramienta de resistencia radica en su capacidad para alterar o paralizar la producción como forma de reivindicar los intereses de los trabajadores. Esto significa que la huelga consiste en subvertir la normalidad productiva a partir del rechazo del trabajo como instrumento de dominación ejercido por un poder privado sobre las personas.

3.2 El derecho a huelga en la normativa costarricense

En Costa Rica, el derecho a huelga está reconocido en el marco constitucional, así como en normas internacionales ratificadas. En primer lugar, el artículo 61 de la Constitución Política (1949) establece de manera explícita este derecho, señalando:

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.

Asimismo, el artículo 48 de la Constitución incorpora al ordenamiento jurídico una serie de tratados y normas internacionales que protegen el derecho a huelga. Dentro de estas se incluye la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Aunque la CADH no consagra explícitamente el derecho a huelga, su artículo 26 establece el compromiso de los Estados miembros de adoptar medidas para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, conforme a las normas contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA).



Dicho instrumento, ratificado por Costa Rica en 1948, protege expresamente el derecho a huelga en su artículo 45, el cual dispone que los Estados miembros, dedicarán sus máximos esfuerzos a la aplicación de los siguientes principios y mecanismos: “c) Los empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores(...)”.

Por otro lado, en el Sistema Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por Costa Rica en 1968, también protege el derecho a huelga. El artículo 8.1(d) del PIDESC (1966) establece que los Estados Parte deben "garantizar el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país", lo cual reafirma la responsabilidad de los Estados de velar por su ejercicio en un marco legal adecuado. También es importante mencionar que, si bien el derecho a huelga no está expresamente incluido en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se considera implícito en el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. Al respecto la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2021, párr. 107), en el *Caso de Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala* explica que,

El Tribunal advierte que, si bien el derecho a la huelga no se encuentra expresamente reconocido en los convenios de la OIT, cabe destacar que el artículo 3 del Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, del cual Guatemala forma parte, reconoce el derecho de las organizaciones de trabajadores de organizar con plena libertad sus actividades y el de formular su programa de acción



De lo anterior se desprende que el derecho a huelga en Costa Rica cuenta con un respaldo sólido tanto a nivel constitucional como a través de diversos instrumentos internacionales ratificados por el país. Las interpretaciones de la Corte amplían y consolidan su alcance como un derecho fundamental.

3.3 La histórica limitación al derecho de huelga en Costa Rica

La consolidación y protección del derecho a huelga en Costa Rica ha enfrentado un constante patrón de oposición, lo cual, se evidencia en la evolución de su regulación normativa.

Siguiendo la propuesta del autor Mauricio Castro (2018, p.18), la evolución de estos derechos ha estado marcada por una serie de avances en su tutela, seguidos de reacciones conservadoras por parte de los grupos de poder que buscan restringir y limitar su efectividad. Estas reacciones se caracterizan además por posicionar el conflicto como una patología social que debe ser eliminada y no canalizada institucionalmente.

Castro (2018) plantea que, en términos cronológicos, se pueden identificar 3 reacciones conservadoras. Una *primera reacción conservadora*, desarrollada a partir de las décadas de 1950 y 1960, que se caracterizó por un fuerte anticomunismo, el encarcelamiento y asesinato de numerosos líderes sindicales, así como la disolución de más del 90% de los sindicatos (Castro, 2018, p. 161). Al mismo tiempo, fue un periodo que representó para los sindicatos una validación del conflicto colectivo más allá de lo que la norma estipulaba, y planteaba la necesidad de resolverlo, sin poner el centro de atención en la legalidad o ilegalidad de la huelga. En otras palabras, los sindicatos dejaron de preocuparse por cumplir con los requisitos previos para iniciar una huelga, conscientes de que la probabilidad de obtener una declaratoria de legalidad era prácticamente nula (Oviedo Rodríguez y Campos Rodríguez, 2023, pp. 246-247).



Durante la *segunda reacción conservadora*, se crean las Asociaciones Solidaristas como segundo canal de representación frente a los sindicatos. Este proceso estuvo acompañado de fuerte represión sindical (Castro, 2021, p.32) y de recursos de persecución política como la creación de listas negras de trabajadores que apoyaran el sindicalismo, las cuales se compartían entre empresas (Flores, 1993, p. 65-66). Como resultado a esta etapa, el sindicalismo en el sector privado prácticamente desapareció y se introdujeron fuertes discursos antisindicales en la ciudadanía (Oviedo Rodríguez y Campos Rodríguez, 2023).

La *tercera ola conservadora*, surge como respuesta a la aprobación de la Reforma Procesal Laboral, la cual entró en vigor en el año 2017 y que representaría un importante avance en las conquistas laborales del país. Aunque este tema será abordado con mayor profundidad en la siguiente sección, cabe destacar que dicha reforma dio inicio a esta tercera reacción, la cual perdura hasta la actualidad. Castro menciona que durante este período se han aprobado normas como la disminución unilateral de jornadas con disminución salarial, proyectos de ley que impulsan jornadas de 12 horas diarias en 4 días, una ley de empleo pública que busca eliminar la negociación colectiva el sector público y la aprobación de la ley aquí en estudio “Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos”.

De lo planteado hasta este punto, se concluye que frente a la importante función de resistencia que representa la huelga en el orden social, se han generado respuestas conservadoras y regresivas por parte de los grupos de poder, las cuales buscan limitar este derecho.

4. ANÁLISIS DE LA LEY NO. 9808 A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN

En esta sección se examinarán los antecedentes de la promulgación de la Ley No. 9808, con el objetivo de comprender en profundidad sus motivaciones.



Este contexto será tomado en consideración al efectuar el análisis de dicha ley a la luz del principio de no regresión.

4.1 Antecedentes normativos y sociales

Antes de la implementación de esta normativa, Costa Rica experimentó un importante avance en la protección de los derechos laborales con la introducción de la Reforma Procesal Laboral. Es relevante señalar que, con anterioridad a esta reforma, existía un marco normativo desactualizado respecto a la realidad del contexto laboral, el cual resultaba en que la mayoría de las huelgas fueran declaradas ilegales.

La construcción de la reforma se desarrolló a lo largo de un proceso de más de 10 años, del cual es importante destacar 3 aspectos principales siguiendo a Castro (2021). En primer lugar, uno de los puntos más polémicos durante la discusión del proyecto fue la regulación de la huelga en los servicios públicos, tema que finalmente fue excluido de la reforma. En segundo lugar, como resultado de las modificaciones aprobadas por esta ley, se establece por primera vez un marco normativo que legaliza y efectiviza el derecho a huelga. Finalmente, en tercer lugar, la reforma representa un avance significativo en la protección de los derechos laborales, fruto de un proceso participativo y de consenso entre diversos sectores (p.44).

En el contexto de esta nueva regulación, se desarrolló una huelga en respuesta al plan fiscal propuesto en 2018. En ese año, el Gobierno de Carlos Alvarado presentó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, cuyo objetivo era abordar la crisis fiscal que afectaba al país (Borges, 2017, p.89). Sin embargo, diversos actores sociales consideraron que dicha propuesta no atendía las causas estructurales de la desigualdad social (Alvarado Abarca, Chamberlain Flores y Morales Elizondo, 2021). Al percibir la falta de canales efectivos para discutir y mejorar la propuesta, estos actores decidieron iniciar una



huelga indefinida, la cual se prolongó desde el 10 de septiembre hasta diciembre de 2018.

Durante la huelga, surgieron controversias en torno a las acciones sindicales y sus efectos, tema que recibió una amplia cobertura mediática, en la cual predominó un discurso que caracterizaba el conflicto como una patología social (Oviedo Rodríguez y Campos Rodríguez, 2023).

La investigadora Sindy Mora (2018) llevó a cabo un estudio sobre los titulares publicados en el periódico La Nación durante la huelga, según el cual concluyó que: 1. Los titulares presentaban la huelga de manera negativa, sugiriendo que los actores recurrían a este mecanismo para defender sus privilegios, y destacando los perjuicios graves que la huelga ocasionaba a los servicios públicos, el transporte y el turismo. 2. Se construía una imagen particularmente violenta de los protagonistas del conflicto, con una estrategia que buscaba equiparar a los sindicalistas con delincuentes. 3. En contraposición, se promovía como figura ejemplar al funcionario que optaba por no participar en las acciones colectivas.

Esta construcción mediática, junto con los esfuerzos del Gobierno y el sector empresarial, lograron generar un efecto de desgaste de los sectores en huelga y debilitar su legitimidad frente a la sociedad. Este escenario propició que los grupos de poder iniciaran un debate sobre la necesidad de imponer restricciones al derecho de huelga.

En dicho contexto, aproximadamente un mes después de iniciada la huelga, la respuesta estatal ante el movimiento huelguístico contra la reforma fiscal fue la presentación del proyecto de ley No. 21.049, cuya posterior aprobación culminó en la actual ley No. 9808. Es menester destacar que el proyecto de ley fue presentado por el Partido Liberación Nacional (PLN) y, en su exposición de motivos, indica claramente que la iniciativa responde al movimiento huelguístico contra la reforma fiscal, en virtud de las afectaciones



que este habría ocasionado a algunos derechos, y a la “tranquilidad del país en general” (Asamblea Legislativa, 2018).

Considerando lo anterior, resulta claro que el referido proyecto de ley fue presentado en un momento de suma crispación y efervescencia social en el país, la cual había sido alimentada por una construcción mediática antisindical y anti huelgas. A esto se sumó el debilitamiento -tanto moral como físico- de las personas miembros de los sindicatos, que recién habían perdido su lucha contra la reforma fiscal.

Debido a esto resulta preocupante en un contexto en el cual la resistencia popular en las calles es uno de los pocos mecanismos eficaces aún disponibles para que las personas trabajadoras puedan cuestionar al poder político en las decisiones que puedan afectarles en su condición de tales.

4.2 Aplicación del test de no regresión a las principales disposiciones

En el siguiente apartado se aplica el test de no regresión desarrollado previamente, a las principales modificaciones que introdujo la ley No. 9808 al derecho de huelga. Para esto se determina primeramente si la modificación en cuestión es regresiva respecto del estado de cosas anterior (primer paso del test). Después, los dos siguientes pasos del test se aplican a las medidas regresivas: para efectos de una mejor sistematización de los hallazgos, en primer lugar, se hará referencia a las (i) disposiciones que vulneran el contenido esencial del derecho de huelga (segundo paso del test); y en segundo lugar, se abordarán las (ii) disposiciones regresivas que no están debidamente justificadas, al no superar el test de razonabilidad (tercer paso del test). Finalmente, se hará referencia a (iii) otras modificaciones introducidas por la ley 9808 que no violentan el test de no regresión, y por ende, son respetuosas del principio de no regresión.

4.2.1 Disposiciones que afectan el contenido esencial del derecho

[Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.](#)





La ley No. 9808 introdujo limitaciones al ejercicio del derecho de huelga que no estaban contemplados en la normativa anterior; dos de estas representan limitaciones al contenido esencial del derecho de huelga. Primeramente, se analizará la estipulación de una (a) limitación temporal (inexistente en la legislación anterior) para el ejercicio del derecho de huelga en determinados supuestos. Posteriormente, se analizará la nueva (b) prohibición de reiteración de la huelga por los mismos motivos.

La ley No. 9808 introdujo **(a) limitaciones temporales** importantes en los siguientes supuestos: las huelgas contra políticas públicas -las cuales no pueden ser superiores a 48 horas- (art. 371 del Código de Trabajo de Costa Rica, 1943/2019); ii) las huelgas en servicios de importancia trascendental -las cuales no pueden superar los 10 días naturales- (art. 376 quáter del Código de Trabajo de Costa Rica, 1943/2020) y iii) las huelgas en servicios de carácter estratégico para la Nación -las cuales no pueden exceder 21 días naturales consecutivos o 10 días naturales discontinuos- (art. 376 quinquies del Código de Trabajo de Costa Rica, 1943/2020). Sumado a esto, aún habiéndose declarado legal la huelga en servicios públicos no esenciales, se puede declarar su interrupción transcurridos 8 días, en caso de declararse daños graves a la ciudadanía (art. 661 bis del Código de Trabajo de Costa Rica, 1943/2020).

La Corte Interamericana de Derechos de Humanos (2021, párr. 114) ha entendido que el contenido esencial de este derecho se viola cuando el contenido del derecho se reduce a tal punto que carece de “valor práctico”. En ese sentido, estas limitaciones temporales resultan contrarias a la naturaleza y finalidad perseguida por la huelga, al tornarla completamente previsible para la contraparte, despojándola de este modo de su potencial como mecanismo de presión, que no es otra cosa que su razón de ser.

Aunado a lo anterior, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (2018, párr. 815) ha afirmado que “por su naturaleza



de último recurso para la defensa de los intereses de los trabajadores, [la huelga] no puede predeterminarse”; y ha expresado su “preocupación por la imposición de un límite en la duración de una huelga”. Lo anterior fue recogido por la Corte Interamericana de Derechos de Humanos, la cual ha sostenido que no resulta razonable “el requerimiento de poner un límite a la duración de la medida [la huelga] puesto que, por su naturaleza de último recurso para la defensa de los intereses de los trabajadores y las trabajadoras, no puede predeterminarse” (2021, párr. 100).

En otras palabras, la referida limitación temporal desnaturaliza el derecho de huelga, al comprometer gravemente su eficacia. En el tanto la eficacia de la medida es un aspecto fundamental de la huelga, al conceptualizarse como un instrumento de presión para igualar el poder que, *de hecho*, tiene la parte empleadora o el Estado por sobre la clase trabajadora, estas disposiciones vulneran el contenido esencial del derecho (Oviedo Rodríguez y Campos Rodríguez, 2023, p. 203).

Así las cosas, es dable concluir que estas disposiciones responden a una visión patológica del conflicto, que caracteriza la cultura jurídica costarricense (Castro, 2021). De este modo, se prioriza la garantía formal de este derecho, al permitirlo por unos días, sin perjuicio de que el conflicto de fondo, que motiva la huelga en primer lugar, no sea debidamente canalizado.

Por otro lado, la Ley No. 9808 introduce por primera vez en el Código de Trabajo una **(b) prohibición de reiteración de la huelga por los mismos motivos** de manera general en el artículo 378, la cual es retomada para el caso de huelgas contra políticas públicas en el artículo 371. Es menester recalcar que no se ha encontrado una disposición de esta índole en el derecho comparado, y tampoco los órganos de control de la OIT se han referido a la misma. Se coincide con lo expuesto por la magistrada Picado Brenes en su voto salvado,



contenido en la resolución no. 20596 de la Sala Constitucional (2019), quien afirmó que:

El alcance del derecho a huelga de los trabajadores, en caso de huelgas contractuales, no se puede admitir la prohibición total de reiteración, sino que, debe entenderse que, se puede reiterar cuando las circunstancias laborales así lo requieran. Si se tiene en cuenta que, el derecho de huelga es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus organizaciones como medio de defensa de sus intereses económicos, y que, en casos de huelga contractual, la interrupción temporal del trabajo voluntaria, efectuada por los trabajadores, es para obtener reivindicaciones, rechazar exigencias, expresar quejas o apoyar quejas o reivindicaciones de otros trabajadores, frente al empleador, no se puede admitir la prohibición de reiteración, pues reiterar una huelga en estos casos, alude al hecho de que la pretensión inicial de la huelga no fue satisfecha.

Sin duda, esta disposición “vacía de contenido el derecho de huelga como medio de presión, ya que, aun cuando el conflicto no se haya resuelto, no es posible hacer huelga frente a él” (Castro, en prensa).

4.2.2 Disposiciones que violentan el test de razonabilidad

En esta sección se examinará la compatibilidad otras limitaciones introducidas al derecho de huelga con el *test de no regresión*. Para ello, el análisis se organiza en tres apartados: en primer lugar, la (a) prohibición de la huelga en los servicios esenciales; en segundo lugar, la (b) clasificación de determinados servicios como de importancia trascendental y de carácter

[Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.](#)





estratégico; en tercer lugar, el (c) tratamiento salarial durante la huelga y, finalmente, el (d) tratamiento del carácter pacífico de la huelga.

Algunas de las limitaciones introducidas por la 9808, si bien no violentan el contenido esencial del derecho a huelga, no aprueban el test de razonabilidad. En cuanto a la **(a) prohibición de la huelga en los servicios esenciales**, resulta fundamental señalar que la Ley 9808 representa una clara regresión en comparación con la normativa anterior. Antes de esta ley, el Código de Trabajo únicamente prohibía la huelga en tres situaciones: la carga y descarga en muelles y el transporte público, en empresas privadas cuyos servicios pudieran afectar la salud o la economía públicas, y en los trabajadores relacionados con la nutrición o la salud pública, como los comedores infantiles.

Con la nueva ley, esta prohibición se amplió a una lista extensa de servicios públicos, organizada en nueve incisos. A modo de ejemplo, en el sector de la salud, se prohíbe la huelga en 19 áreas específicas (Código de Trabajo, 1943). Si bien esta restricción no vulnera el contenido esencial del derecho a huelga, se considera que afecta el criterio de razonabilidad por los motivos que se exponen a continuación.

La categoría de servicio esencial cuenta con un amplio reconocimiento en el ámbito internacional, y ha sido definida por la OIT (2018) como aquellos servicios cuya interrupción representa una amenaza clara e inminente para la vida, la seguridad y la salud. La Ley 9808 (2020) adopta esta misma definición en su actual artículo 376, al señalar que “para los efectos del artículo anterior se entienden por servicios públicos esenciales aquellos cuya suspensión, discontinuidad o paralización pueda causar daño significativo a los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública”.

A partir de una interpretación estricta de esta definición, se permite la posibilidad de restringir o prohibir el ejercicio del derecho a huelga en estos sectores. No obstante, en el caso de la Ley 9808, el legislador adopta una



interpretación amplia del concepto de servicio esencial, al incluir la economía pública como un bien jurídico que justifica la prohibición del derecho a huelga (Oviedo Rodríguez y Campos Rodríguez, 2023, p.210). Esto se evidencia claramente en los incisos de la Ley 9808 (2020) que prohíben la huelga en la importación, transporte y distribución de combustibles, así como en la carga y descarga en muelles de bienes perecederos (como el banano y la piña), entre otros.

El listado de servicios esenciales en esta normativa incluye actividades que claramente contravienen lo establecido por la OIT. El Comité de Libertad Sindical de la OIT (2018) ha concluido que ciertas áreas no pueden ser consideradas servicios esenciales, y, en consecuencia, no debería prohibirse el ejercicio del derecho a huelga en sectores como: la generación, transporte y distribución de combustible”, “la carga y descarga en puertos”, ni tampoco el “transporte ferroviario”.

Del mismo modo, el Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (2019), ha señalado que no constituyen servicios esenciales en sentido estricto: el transporte en general, los servicios de carga y descarga de productos alimenticios perecederos, las farmacias, citas y atenciones médicas programadas, así como la distribución de combustibles. Del mismo modo, la inclusión de otros servicios en esta categoría de la ley 9808, como la policía de tránsito, la lavandería y el archivo en los servicios de salud, carece de justificación, ya que no representan una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud pública.

Además, se observa que, en todos los servicios incluidos en este extenso listado, el legislador ha optado por una prohibición absoluta de la huelga. Esta postura contradice el criterio establecido por la Corte IDH (2021) en la *Opinión Consultiva OC-27/21*, según la cual:



“los Estados deberán buscar soluciones sustitutivas para aquellos casos en que la prohibición total de la huelga se pueda evitar cuando un servicio mínimo fuese una solución adecuada para garantizar las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento seguro de las instalaciones en que se presta el servicio considerado como ‘esencial’”.

En este marco, la doctora Karla Varas (2018), especialista en Derecho Laboral, analiza diversos modelos de regulación de la huelga en servicios esenciales y señala que, bajo el argumento de proteger a los usuarios, se ha obstaculizado el ejercicio del derecho de huelga. Esta restricción se ha logrado mediante una extensión indebida del concepto de esencialidad y la imposición de límites desproporcionados, cuyo objetivo parece ser reducir la efectividad o incluso anular el derecho a huelga.

En el contexto previamente expuesto, la Ley 9808 surge en un clima donde ciertos grupos de poder fomentan el descontento hacia el derecho de huelga en los servicios esenciales, facilitando así la justificación de esta reforma. Al incluir una extensa lista de servicios esenciales sin diferenciar aquellos que representan una amenaza real, esta modificación no supera el test de razonabilidad.

Al imponer una prohibición absoluta en un extenso listado de servicios, incluyendo disposiciones que contradicen los criterios de la OIT al extender la protección hacia el ámbito económico, se opta por la medida más restrictiva sin analizar en qué casos dicha prohibición es estrictamente necesaria para garantizar la salud, seguridad y vida de las personas. Este enfoque anula efectivamente el derecho a huelga para un número significativo de trabajadores, de forma desproporcionada e injustificada.



Otra de las modificaciones analizadas se refiere a la incorporación de la **(b) clasificación de servicios de importancia trascendental y de carácter estratégico**, como categorías en las que el ejercicio del derecho a la huelga está limitado al cumplimiento de un plan o esquema de servicios mínimos. Este plan debe restringirse a las operaciones necesarias para satisfacer las necesidades básicas de la población o las exigencias mínimas del servicio, sin hacer inoperante la huelga.

En la categoría de servicios de importancia trascendental, se incluyen 7 incisos que abarcan diversos servicios que afectan el desarrollo socioeconómico o que tienen un impacto significativo en las condiciones de vida de toda o parte de la población, por ejemplo, recolección y tratamiento de residuos, los servicios de administración de justicia, entre otros. Por su parte, la categoría de servicios estratégicos se creó específicamente para regular los servicios vinculados a la educación pública.

En ambas categorías se evidencia una regresión en términos de derechos laborales, ya que, salvo en el caso del inciso relativo a la carga y descarga en muelles, anteriormente no existía una regulación que impusiera restricciones a estos servicios.

Este retroceso resulta particularmente preocupante debido a que se evidencia una vulneración al criterio de razonabilidad, principalmente, por la facultad otorgada al patrono para determinar qué trabajadores específicos deben ejecutar el plan de servicios mínimos, una vez que éste ha sido establecido.

Estas disposiciones no aprueban el test de razonabilidad, dado que los trabajadores son los titulares del derecho a la huelga, ejercido a través de los sindicatos, y, en consecuencia, son ellos quienes deberían tener la potestad de determinar tanto la modalidad de la huelga como los participantes en su ejecución. Al otorgar esta facultad al patrono, se altera significativamente el





equilibrio de poder en el conflicto laboral, ya que la norma no establece criterios objetivos que el empleador deba seguir, permitiéndole actuar según su propio juicio (Oviedo Rodríguez y Campos Rodríguez, 2023, p. 210). Esto podría utilizarse, por ejemplo, como una estrategia para debilitar el movimiento huelguista, al obligar a los líderes del movimiento o a quienes inspiren a otros trabajadores a quedarse en el lugar de trabajo.

Por otro lado, la ley No. 9808 modifica de manera regresiva el **(c) tratamiento salarial durante la huelga**. Al respecto, existen tres tesis en cuanto a la procedencia del pago de salarios durante el ejercicio del derecho de huelga: (i) la *tesis afirmativa* considera que durante la huelga se debería continuar pagando los salarios, en virtud del carácter alimentario del mismo, así como en su cualidad de derecho humano; (ii) la *tesis negativa*, al contrario, considera que debido al carácter sinalagmático del contrato de trabajo, no deberían pagarse; (iii) y la *tesis mixta*, la cual entiende que el pago de salarios correspondería, excepcionalmente, cuando se compruebe que la huelga es legal y surgió por culpa del empleador (por ej. que no haya pagado los salarios) (Castello, 2011, pp. 91-92).

La Reforma Procesal Laboral incorporó por primera vez la tesis afirmativa, al establecer que “[...] el rebajo salarial o cualquier tipo de sanción, solo será procedente a partir de la declaratoria de ilegalidad de la huelga” (art. 379 del Código de Trabajo de Costa Rica, 1943/2017). Es decir, el salario debía pagarse desde el inicio de la huelga y sólo si esta se declaraba ilegal se podía rebajar; y todas las huelgas legales implicaban el pago de los salarios.

No obstante, la ley No. 9808 adoptó la tesis mixta, que es menos protectora. La nueva regulación estipula que “[...] la huelga suspende los contratos de trabajo respecto de los trabajadores que se encuentren participando del movimiento; en consecuencia, dichos trabajadores no estarán obligados a prestar sus servicios ni el empleador al pago de las remuneraciones” (art. 379 del Código de Trabajo de



Costa Rica, 1943/2020). Sin perjuicio de lo anterior, estipula que “[s]i en sentencia final se declara que los motivos de la huelga son imputables al patrono por incumplimientos graves del contrato de trabajo, el patrono deberá pagar los salarios correspondientes a los días que haya durado la huelga [...]” (art. 379 del Código de Trabajo de Costa Rica, 1943/2020).

No se considera que esta modificación lesione el contenido esencial del derecho de huelga. En ese sentido, se concuerda con Castello (2011), en el sentido de que el descuento salarial es una opción de política legislativa, y no una consecuencia inexorable de la suspensión del contrato de trabajo. Una ilustración de esto es que el ordenamiento jurídico prevé el supuesto de la licencia pre y post parto en el cual, a pesar de que no se cumple con la obligación de trabajar, la persona recibe el pago del salario (Castro, en prensa); fungiendo así como una suerte de acción afirmativa, aspecto que la Reforma Procesal Laboral quería replicar también en relación con el derecho de huelga, al adoptar la tesis afirmativa.

Sin perjuicio de lo anterior, en seguimiento del test de no regresión, procede analizar la razonabilidad de la implementación de la tesis mixta por parte de la ley No. 9808. Si bien en principio puede parecer una medida idónea e inclusive necesaria para garantizar el derecho a la propiedad de la parte patronal, no se considera que la restricción resulte proporcional en sentido estricto. Lo anterior en virtud de que, en este caso en particular, podría considerarse que el tratamiento salarial dado por la RPL representaba una acción afirmativa que, tomando en consideración una serie de factores -como el carácter alimentario del salario, la cualidad de derecho fundamental del derecho de huelga, y el limitado uso que se hacía de la huelga en razón de su histórica limitación jurídica-, estipulaba la prohibición del rebajo salarial desde el inicio de la huelga; y su descuento únicamente en caso de que fuese declarada ilegal, partiendo de la desigualdad material en la que se encuentran las partes de la relación laboral.



Así, de cierta forma se intentó corregir el histórico desincentivo de la huelga, primordialmente en el sector privado. Por lo anterior, no se logra demostrar que las ventajas que se van a obtener con la aplicación de la nueva medida legislativa, compensen las limitaciones que aquella tendrá en el ejercicio efectivo del derecho de huelga (Oviedo Rodríguez y Campos Rodríguez, 2023, p. 212). Al contrario, a partir del debate legislativo, hay razones para cuestionar que la medida persigue un fin legítimo; del mismo se desprende que el fin perseguido es desincentivar las huelgas de larga duración, como las llevadas a cabo en el 2018 contra la reforma fiscal (Oviedo Rodríguez y Campos Rodríguez, 2023, p. 214).

Finalmente, en cuanto al **(d) tratamiento del carácter pacífico de la huelga**, es menester destacar en primer lugar que es un aspecto de central importancia: si la huelga es pacífica, puede ser legal; pero si no lo es, se declarará ilegal, con la grave consecuencia de que haber incurrido en esta última sería causal de despido sin responsabilidad patronal (art. 369 inciso c) y art. 371 del Código de Trabajo de Costa Rica, 1943/2020).

Así, si entiende de manera extensiva e injustificada las conductas que harían que la huelga pierda su carácter de pacífica, habría una restricción grave al ejercicio de este derecho. Un aspecto que dificulta la definición de “huelga pacífica” es que la huelga, por naturaleza, ocasiona daños, los cuales son justamente una condición necesaria para su eficacia; es decir, hay un daño que es legítimo y sobre el cual no sería procedente considerar que la huelga pierda su carácter de pacífica (Céspedes, 2017).

Al respecto, la ley No. 9808 añade seis supuestos que no estaban contemplados en la legislación anterior, en los cuales la huelga perdería su carácter de pacífica. Tres de ellos no superan el test de no regresión, por vulnerar el test de razonabilidad. El (i) primer supuesto concierne a “impedir el acceso a servicios públicos” (art. 371 del Código de Trabajo de Costa Rica, 1943/2020).



Este resulta muy extenso, ya que existen servicios públicos en los cuales sí está permitido hacer huelga entonces; así, a menos de que se trate de servicios esenciales o los que se deban garantizar con un servicio mínimo, esta disposición resulta contraria a la libertad sindical.

El (ii) segundo supuesto es el relativo a “la perpetración de conductas que comporten un ilícito penal” (art. 371 del Código de Trabajo de Costa Rica, 1943/2020); este no se considera razonable, ya que el concepto de “ilícito penal” es muy amplio (Oviedo Rodríguez y Campos Rodríguez, 2023, p. 262), abarcando desde delitos relativos a violencia sobre personas o sobre las cosas, a contravenciones tales como “dibujo en paredes” (art. 394, numeral 1) del Código Penal de Costa Rica, 1970), “alborotos” (art. 395, numeral 1) del Código Penal de Costa Rica, 1970) y “desórdenes” (art. 394, numeral 2) del Código Penal de Costa Rica, 1970). Además, sólo algunas conductas delictivas deben hacer perder a la huelga su carácter de pacífico, tales como agresiones a terceros o a bienes (Céspedes, 2017). De este modo se concluye que la disposición, tal como está planteada, representa una restricción desproporcionada del derecho de huelga (Oviedo Rodríguez y Campos Rodríguez, 2023, p. 263).

Finalmente, se considera que el (iii) tercer supuesto, que establece que “la huelga conlleve bloqueos en vías públicas” (art. 371 del Código de Trabajo de Costa Rica, 1943/2020), resulta razonable únicamente si se entienden los bloqueos como lo ha entendido la jurisprudencia de la Sala Constitucional (2012), esto es, cuando se impide el libre tránsito incluso a través de vías alternas.

4.2.3 Disposiciones acordes con el principio de no regresión

Con el objeto de finalizar el análisis, cabe destacar que hay (a) tres nuevos supuestos bajo los cuales la huelga perdería su carácter de pacífica que resultan acordes al principio de no regresión. Estos son los relativos a: (1)



impedir el acceso a las instalaciones; (2) la realización de sabotaje sobre bienes públicos, y (3) la perpetración de conductas que imposibiliten el derecho a laborar de los trabajadores que no se encuentren en huelga (art. 371 del Código de Trabajo de Costa Rica, 1943/2020). A pesar de que limitan un poco más el ejercicio del derecho en relación con el estado normativo anterior (bajo el cual no estaban contemplados), no se considera que vulneren el contenido esencial del derecho de huelga ni que no estén debidamente justificados (Oviedo Rodríguez y Campos Rodríguez, 2023, pp. 261-265).

Otra de las modificaciones analizadas que se considera supera el test de no regresión es la relativa a la (b) prohibición de las huelgas políticas y atípicas. No obstante, es importante señalar que esta conclusión se sustenta en una interpretación particular de dichos conceptos, lo que resalta la necesidad de una delimitación clara para evitar posibles ambigüedades en su aplicación. Al respecto, las huelgas atípicas deben comprenderse como aquellas que exceden el alcance de la definición de huelga establecida en el Código de Trabajo, el cual define la huelga, de manera general, como una suspensión concertada y pacífica del trabajo con el fin de defender y promover intereses económicos y sociales, así como derechos en conflictos jurídicos laborales (art. 371 del Código de Trabajo de Costa Rica, 1943/2020).

En esta línea, también se considera que por “huelgas atípicas” debe entenderse aquellas que cuenten con una prohibición expresa, tales como el trabajo a reglamento y la huelga política. El trabajo a reglamento se refiere a una reducción deliberada del rendimiento laboral o la interrupción ilegal de actividades (art. 369 inciso ch) del Código de Trabajo de Costa Rica, 1943/2020), una práctica que en ocasiones se denomina tortuguismo. Por otro lado, las huelgas políticas, que son aquellas vinculadas al régimen político o a la toma del poder político del Estado (Bolaños, 2021), han sido pacíficamente excluidas del ámbito de protección de los principios de libertad sindical (Gernigon, Odero y Guido, 2000).



Es importante destacar que esta delimitación resulta fundamental para evitar que el concepto de "huelgas atípicas" sea interpretado de manera que limite modalidades de huelga que no están expresamente prohibidas. De acuerdo con Castro (en prensa), hacerlo vulneraría tanto los criterios establecidos por la OIT como lo dispuesto en el artículo 378 del Código de Trabajo, que reconoce la posibilidad de que la huelga adopte diversas modalidades.

Con estas precisiones, se concluye que las prohibiciones mencionadas cumplen satisfactoriamente con el test de no regresión.

5 CONCLUSIONES

Tras aplicar el test de no regresión, se concluye que la Ley 9808 no supera dicho test, aunque con matices diferenciados. Los aspectos más graves que incorpora son aquellos que vulneran el contenido esencial del derecho de huelga, mientras que los menos gravosos están relacionados con disposiciones que incumplen el criterio de razonabilidad. En este contexto, se evidencia que la dimensión sustantiva de la Ley 9808 impone una serie de restricciones al derecho de huelga que contravienen el principio de no regresividad en materia de derechos sociales.

Esto se debe, entre otros factores, a que la huelga constituye un mecanismo para corregir las desigualdades materiales que enfrentan las personas trabajadoras. En este marco, existen intereses políticos que buscan suprimir o limitar este derecho a su mínima expresión. Durante la huelga contra la reforma fiscal, por ejemplo, estos intereses, articulados desde medios de comunicación y la Asamblea Legislativa, lograron desviar la atención del debate central —la distribución de la riqueza derivada de la reforma fiscal— hacia las afectaciones inherentes a la huelga, posicionando así en el discurso colectivo que el conflicto radicaba en la huelga misma y no en las razones estructurales que la originaron.



De manera similar, estos intereses reaccionaron ante los avances introducidos por la Reforma Procesal Laboral, la cual había revertido décadas de sistemáticas declaratorias de ilegalidad de huelgas, retomando restricciones significativas al ejercicio de este derecho humano. En consecuencia, no solo se concluye que la Ley 9808 infringe el principio de no regresión, sino que su contenido refleja una visión patológica del conflicto, profundamente arraigada en la cultura jurídica costarricense, que privilegia la supresión del conflicto sobre el análisis y solución de las causas estructurales que lo generan.

6 Bibliografía

Alvarado Abarca, D. J., Chamberlain Flores, A., & Morales Elizondo, J. (2022).

Oportunidades políticas del movimiento de huelga contra la reforma fiscal en Costa Rica. *Revista De Ciencias Sociales*, (174), 41–57.

<https://doi.org/10.15517/rcs.v0i174.52148>

Añón Roig, M. (2016). ¿Hay límites a la regresividad de derechos sociales?

Revista Derechos y Libertades, (34), 57-90.

<https://www.uv.es/seminaridret/sesiones2018/derechossociales/Anon2018.pdf>.

Asamblea Nacional Constituyente. (1949, 7 de noviembre). *Constitución Política de la República de Costa Rica*.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2018, 30 de octubre). *Proyecto de ley No. 21.049. Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos*.



Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1943, 27 de agosto). *Código de Trabajo, Ley No. 2.*

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2017, 26 de julio). *Código de Trabajo, Ley No. 2.*

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2020, 6 de febrero). *Código de Trabajo, Ley No. 2.*

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2020, 27 de enero). Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos”, Ley No. 9808.

Barbagelata, H. H. (2005). *La espontaneidad de la representación y la representatividad sindicales*. Padova, Italia: Casa Editrice Dott.

Barbagelata, H. H. (2008). Los principios de Derecho del Trabajo de segunda generación. *IUSLabor. Revista d'anàlisi de Dret del Treball*, (1), 59-68.
<https://raco.cat/index.php/IUSLabor/article/view/119859/159701>

Baylos, A. (2014). Derecho de huelga, crisis económica y gestión sindical del conflicto. *Revista de Derecho Social*, (66).
https://www.academia.edu/11836768/DERECHO_DE_HUELGA_CRISIS_ECON%C3%93MICA_Y_GESTI%C3%93N_SINDICAL_DEL_CONFLICTO

Benavides, D. (2014). Instrumentalidad y contextualización: Las dos pruebas indispensables en la construcción jurisprudencial y doctrinal del derecho



procesal de familia. *Revista Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia*.

<https://pjenlinea3.poderjudicial.go.cr/biblioteca/uploads/Archivos/Articulo/Instrumentalidad%20y%20contextualizacion.pdf>

Bolaños, F. (2021). *Prolegómenos del Derecho Colectivo de Trabajo*. Jurídica Continental

Borges, F. (2017). La tercera no fue la vencida, fracaso de la reforma fiscal de Luis Guillermo Solís. *Revista de Política*, (2), 389.
https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2017000200389

Castello, A. (2011). Efectos de las huelgas atípicas sobre el salario. *Revista de la Facultad de Derecho*, (31), 87-102. Universidad de la República, Montevideo.

Castro, M. (2021). *Evolución histórica del derecho colectivo de trabajo en Costa Rica. Historia de acciones y reacciones en la construcción del discurso jurídico*. Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central.

Castro, M. (s.f.). Análisis de la Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos N°9808 [en prensa].



Céspedes Muñoz, C. (2017). El daño lícito y el derecho de huelga. *Revista de Derecho*, (47), 250-289.

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR). (2019). Solicitud directa - Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (109ª reunión CIT). Organización Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:13100:0::NO::P13100_COMMENT_ID,P13100_COUNTRY_ID:4023045,102599.

Comisión de Derechos Humanos. (2003). *Informe del Sr. Hatem Kotrane, experto independiente encargado de examinar la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <https://www.escr-net.org/es/recursos/segundo-informe-del-experto-independiente-2003-2-ecn4200353>.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2000). *Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú*. Consultado el 10 de septiembre de 2022. <http://www.cidh.org/countryrep/peru2000sp/capitulo6.htm>.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. (1990, 14 de diciembre). *Observación General N.º 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del*



Pacto). https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCESCR%2FGEC%2F4758&Lang=es.

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. (1919). Art. 19.8.

Consultado el 21 de febrero de 2022. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). (1978). https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convención_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf.

Courtis, C. (2006). *Ni un paso atrás: La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires, Argentina: Del Puerto.

Corte Constitucional de Colombia. (2011). *Sentencia C-372/11*.

Corte Constitucional de Colombia. (2012). *Sentencia C-532/12*.

Corte Constitucional de Colombia. (2014). *Sentencia C-503/14*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1984, 19 de enero). OC-4/84: *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización* (Voto separado del juez Piza Escalante).



Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021, 17 de noviembre). Caso *Extrabajadores del Organismo Judicial Vs. Guatemala. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2021, 5 de mayo). *Derechos a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género* (OC-27/21).

Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. (1997). <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1AVC1NkPsgUedPIF1vfPMKYgDHGeM4eb%2Fvmh1NJnScp6T3BosYRqSYXz3sDfa0cotDdeQPVPEum4gygOL6cPNW16zS47tm2QTPQSoCIE%2BV>.

Flores, J. J. (1993). *El solidarismo desde adentro*. CNT: CATD: CCTD: ASEPROLA.

Gernigon, B., Odero, A., & Guido, H. (2000). *Principios de la OIT sobre el derecho de huelga*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087989.pdf.

Gutiérrez Beltrán, A. M. (2010). Tendencia actual de amparo en materia de derechos económicos, sociales y culturales en la jurisprudencia de la



Corte Constitucional. *Revista Derecho de Estado*, (24), 81-104.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3335675.pdf>.

Mora, S. (2022). La construcción mediática de los sindicatos en la huelga contra el plan fiscal del año 2018 en Costa Rica. *Revista de Ciencias Sociales*, (174), 59–74.

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/sociales/article/view/52149>

Naciones Unidas. (1966, 16 de diciembre). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Consultado el 6 de octubre de 2022. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>.

Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Consultado el 6 de octubre de 2022. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-economic-social-and-cultural-rights>.

Oberarzbacher Dávila, F. E. (2011). La justiciabilidad y el mínimo vital de los DESC: teoría y práctica. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, (115), 363-400. <https://www.redalyc.org/pdf/1514/151422617005.pdf>.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2004). *Los derechos económicos, sociales y culturales*:

[Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional](#).



Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/training12sp.pdf>

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical* (6.^a ed., p. 883). Ginebra: OIT.

Organización Internacional del Trabajo. (2018). *La libertad sindical: Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical* (6.^a ed.). Ginebra: OIT.

Oviedo Rodríguez, N., & Campos Rodríguez, C. (2023). *Las limitaciones al derecho de huelga introducidas por la Ley N° 9808, a la luz del Principio de Progresividad y No Regresividad en materia laboral* (Tesis de Licenciatura en Derecho). Universidad de Costa Rica, San José.

Palomeque, M. (2011). *Derecho del trabajo e ideología: Medio siglo de formación ideológica del Derecho del Trabajo en España (1873-1923)*. Editorial Tecnos. Madrid, España.

Parreaguirre, F. (2018, 6 de marzo). Empresarios apoyan vía rápida a plan fiscal. *La República*. <https://www.larepublica.net/noticia/empresarios-apoyan-via-rapida-a-plan-fiscal>



Sala Constitucional de Costa Rica. (2012, 5 de diciembre). *Resolución No. 17027-2012*. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-952171>.

Sala Constitucional de Costa Rica. (2019, 25 de octubre). *Resolución No. 20596*. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-563817>.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2015, 6 de noviembre). *Resolución N.º 1252*. Expediente 12-001023-1178-LA.

Ugarte, J. I. (1999). El derecho de resistencia y su "constitucionalización". *Revista de estudios políticos*, (103), 113-138.

Varas, K. (2018). *Los límites del derecho de huelga derivados de la protección de esferas jurídicas de terceros* (Tesis de licenciatura en Derecho), Universidad de Salamanca. https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/140800/REDUCIDA_Los%20%C3%ADmites%20del%20derecho%20de%20huelga.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Vázquez, D. (2018). *Test de razonabilidad y derechos humanos: instrucciones para armar. Restricción, igualdad y no discriminación, ponderación, contenido esencial de derechos, progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles*. Universidad Nacional Autónoma de México, IIJ. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4254/15.pdf>.