

**Mandatos del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; y del Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos**

REFERENCIA:  
OL CRI 5/2019

7 de octubre de 2019

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; y Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, de conformidad con las resoluciones 34/18, 41/12 y 34/5 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiéramos señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que hemos recibido en relación con la próxima discusión del “Proyecto de Ley para Brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos” que fue debatido en la Asamblea Legislativa de Costa Rica el 8 de septiembre de 2018 y reenviado a consulta a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; y que de ser aprobado podría ser incompatible con las obligaciones derivadas de las normas y estándares internacionales de derechos humanos contraídas por Costa Rica.

El “Proyecto de Ley para Brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos” (en adelante el proyecto de ley) fue presentado inicialmente el 25 de octubre de 2018 y el texto fue actualizado el 30 de agosto de 2019. De la exposición de motivos del proyecto de ley se desprende que las propuestas incluidas “*surgen alrededor de los recientes movimientos huelguísticos*” y en particular para preservar la continuidad en la prestación de los servicios públicos, especialmente en aquellos que son esenciales para la población.

El proyecto de ley establece un cumulo de restricciones directas e indirectas a los derechos de los sindicatos y de sus sindicatos, a ejercer su derecho a la asociación, a la libertad de reunión pacífica y de expresión a través del ejercicio de sus libertades sindicales, particularmente del ejercicio del derecho a la huelga. Además, consideramos que varias de las medidas incluidas en el proyecto de ley, no solamente representarían restricciones desproporcionadas a los derechos mencionados, sino que también podrían afectar el derecho de los defensores de derechos humanos a preservar las libertades sindicales.

Es así que quisiéramos compartir con Ustedes nuestras preocupaciones sobre la relación entre dicho proyecto, como fue actualizado por la Comisión Especial Dictaminadora para estudiar el derecho a huelga, brindar seguridad jurídica y garantizar este derecho a los trabajadores y trabajadoras el 12 de agosto de 2019, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al que Costa Rica accedió el 29 de

Noviembre de 1968, así como con otros instrumentos internacionales y principios de derechos humanos establecidos.

En un principio, quisiéramos mostrar nuestra particular preocupación sobre la información recibida en cuanto a las consultas con la sociedad civil, y principalmente, con las organizaciones sindicales que se verán directamente afectadas en el ejercicio de sus derechos, y limitados en los mecanismos que tienen para hacerlos valer. Acogemos con beneplácito que se haya abierto el espacio para que la sociedad civil compartiera observaciones sobre el proyecto de ley después de que este fue presentado el 25 de octubre de 2018. Sin embargo lamentamos que, tal como refleja el dictamen de la mayoría parlamentaria del 30 de agosto de 2019, dichas observaciones no hayan sido tomadas en cuenta. La inclusión de la sociedad civil, expertos nacionales e internacionales y el público en asuntos complejos que impactan el ejercicio de derechos humanos es esencial. La gravedad de las consecuencias de una restricción a la libertad de asociación y de reunión pacífica exige un examen exhaustivo y completo. Dichas consultas, proporcionan una fuente de información importante que permite a las autoridades tomar en cuenta los efectos que la legislación podría tener en el disfrute de los derechos humanos.

Sin detallar los estándares establecidos por la Organización Internacional del Trabajo particularmente el Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación (Núm. 87), al cual Costa Rica accedió el 2 de junio de 1960 y el cual pide a los Estados que eviten la discriminación de los sindicatos, protejan a las organizaciones de empleadores y trabajadores contra la injerencia mutua y fomenten la negociación colectiva, y el Convenio sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, 1949 (Núm. 98), al cual Costa Rica accedió en la misma fecha, que protege a los trabajadores que están ejerciendo su derecho a organizarse, consideramos que actualmente, el proyecto de ley presenta discrepancias con las normas y estándares internacionales de protección de los derechos humanos, en particular en los siguientes puntos:

- a) La posibilidad de disolución de un sindicato siempre que se pruebe en juicio que *“organizan o incitan a sus afiliados a impedir la libertad de tránsito de los ciudadanos”* (artículo 350);
- b) El establecimiento del requisito según el cual para que una huelga se considere legal debe estar ejecutada por un mínimo de tres personas trabajadoras que representen más de la mitad de los votos emitidos para acordar la huelga (artículo 371);
- c) La prohibición de *“huelgas políticas”*, sin especificar su definición (artículo 371);
- d) La prohibición de celebrar huelgas por motivos por los cuales ya se celebró una en el pasado (artículo 378);

- e) Limitaciones temporales al ejercicio de la huelga, incluso en casos de servicios no esenciales, por razones de “*graves daños de difícil o imposible reparación a la ciudadanía;*” conceptos jurídicos indeterminados (artículo 661 bis);
- f) La reducción retroactiva de salarios como sanción en casos de que se determine que la huelga fue ilegal (artículo 379);
- g) La ampliación de la lista de “servicios públicos esenciales” y otros servicios públicos “protegidos” de la huelga (artículo 376).

Nos permitimos recordarles que el artículo 19 del PIDCP protege el derecho a la libertad de opinión y de expresión. Todas las formas de expresión están protegidas, así como todos sus métodos de diseminación (CCPR/C/34, párr. 12). El artículo 21 del mismo Pacto reconoce el derecho de reunión pacífica y el artículo 22 se refiere al derecho de toda persona a asociarse con otras. El derecho de reunión pacífica es un derecho individual que se ejerce colectivamente, por lo tanto es inherentemente asociativo (CCPR/C/31 párr. 9). La relación entre los artículos 19, 21 y 22 es evidente toda vez que, la protección de quienes participan en reuniones pacíficas, solamente es posible cuando se protegen sus derechos relacionados a las libertades políticas, en particular la libertad de expresión. En este sentido, una huelga es una forma de reunión pacífica (A/HRC/20/27 párr. 24) y sin la protección debida a sus derechos de reunión y asociación, los trabajadores tienen poca fuerza para cambiar las condiciones que blindan la pobreza, alimentan la desigualdad y limitan la democracia (A/71/385 párr. 11).

Consideramos que el derecho de huelga constituye uno de los medios esenciales del que disponen los trabajadores y sus organizaciones para promover sus intereses económicos y que una de las formas más claras de manifestar ese derecho es a través de las manifestaciones pacíficas. Nos permitimos agregar que la huelga es un mecanismo de interacción e incidencia del sector laboral sobre decisiones que no se limitan sólo a las condiciones de empleo y, en este sentido, los sindicatos y los trabajadores sindicalizados pueden ser considerados defensores de derechos humanos (A/HRC/4/37 párr. 17). Tanto los sindicatos como el derecho de huelga son herramientas fundamentales para hacer efectivos los derechos de los trabajadores, puesto que ofrecen mecanismos a través de los cuales los trabajadores pueden defender sus intereses (A/71/385 párr. 54).

En circunstancias excepcionales los derechos a la libertad de expresión y a la libertad de reunión pacífica y de asociación pueden ser restringidos. Sin embargo, las restricciones, al ser la excepción, no pueden ser tan amplias como para poner en peligro el derecho mismo, es decir la norma (CCPR/C/GC/34 párr. 21). De acuerdo al Comité de Derechos Humanos:

*“En los casos en que se apliquen tales restricciones, los Estados deberán demostrar su necesidad y solo podrán tomar las medidas que guarden proporción con el logro de objetivos legítimos a fin de garantizar una protección permanente y efectiva de los derechos reconocidos en el Pacto. En ningún caso podrán aplicarse o invocarse las*

*restricciones de manera que menoscaben el elemento esencial de un derecho reconocido en el Pacto.” (CCPR/C21/Rev.Add.13 párr. 6).*

Para que una restricción sea permisible tiene que estar prevista por la ley; solo puede estar impuesta para perseguir un fin legítimo y debe cumplir pruebas estrictas de necesidad y proporcionalidad (CCPR/C/GC/34, párr. 22). El requisito de proporcionalidad exige que el Estado elija el “instrumento menos perturbador de los que permitan conseguir el resultado deseado”, (id, párr. 34). Un Estado estaría en violación del artículo 21 si no cumple con su obligación de facilitar las reuniones pacíficas y si no justifica la legitimidad de la restricción (Chebotareva c. la Federación de Rusia (CCPR/C/104/D/1866/2009), párr. 9.3).

*Sobre la posibilidad de disolución de un sindicato (artículo 350):*

Recordamos que la disolución de una asociación deberá ser autorizada por un tribunal independiente e imparcial y reconocemos con beneplácito que así esté previsto en el proyecto de ley. Sin embargo, nos preocupan las causales previstas para disolver sindicatos, por ejemplo, como consecuencia de la obstrucción de una vía pública, lo cual no parece superar el test de proporcionalidad en cuanto a la necesidad de la medida y la proporcionalidad en el sentido estricto. El Estado dispone de medidas menos severas que permitirían la convivencia entre el derecho a la huelga y el derecho a la circulación y consideramos que otros mecanismos deben ser explorados para equilibrar dicha interferencia. Recordamos que las reuniones pacíficas son un uso legítimo del espacio público, tanto como lo son las actividades comerciales o el tránsito vehicular y peatonal (A/HRC/20/27 párr. 41), por lo que es necesario tolerar cierto nivel de perturbación de la vida cotidiana a causa de las concentraciones, a fin de que no se prive el derecho de su esencia (A/HRC/31/66 párr. 32).

*Sobre el mínimo legal para la validez de una huelga (artículo 371); la falta de definición de huelga política (artículo 371); la prohibición de realizar huelgas por motivos que ya fueron objeto de una huelga previa (artículo 378) y las limitaciones temporales (661 bis):*

Recordamos que, cualquier restricción debe ser “formulada con precisión suficiente para que una persona pueda regular su comportamiento de conformidad con ella” (CCPR/C/GC/34 párr. 25) y que “en ningún caso podrán aplicarse o invocarse las restricciones de manera que menoscaben el elemento esencial de un derecho reconocido en el Pacto.” (CCPR/C/31 párr. 6). Nos preocupa que varias disposiciones del proyecto de ley están formuladas de manera amplia y no sean lo suficientemente precisas como para permitir un análisis específico.

En particular, nos preocupa el establecimiento del mínimo legal para la validez de la huelga incluido en el artículo 371 del proyecto de ley. Consideramos que prever el requisito de que una huelga se considere legal si está ejecutada por un mínimo de tres personas trabajadoras que representen más de la mitad de los votos emitidos para acordar la huelga impone una exigencia demasiado elevada y podría dificultar excesivamente la

posibilidad de efectuar la huelga, menoscabando el derecho mismo que tienen los trabajadores de reunirse pacíficamente.

Igualmente, nos preocupa la falta de definición de “huelga política” o la prohibición de realizar huelgas por motivos que ya fueron objeto de una huelga en el pasado. Recordamos que las restricciones absolutas o totales son intrínsecamente desproporcionadas, ya sean sobre el ejercicio del derecho en general o sobre el ejercicio del derecho en ciertos lugares y a ciertas horas, puesto que excluyen la consideración de circunstancias especiales propias a cada reunión (A/HRC/23/39, párr. 63).

*Sobre las sanciones previstas:*

Nos mostramos preocupados sobre el efecto que algunas disposiciones del proyecto de ley, en particular la reducción retroactiva de los salarios, podrían tener en los trabajadores que deseen participar en una huelga, haciendo valer sus derechos fundamentales, y por temor se abstengan de participar en la misma.

Si bien es entendible que el derecho a huelga sea regulado, ningún trabajador, público o privado debe ser objeto de un vaciamiento absoluto de su libertad de ejercer la protesta sindical, incluso a través de la huelga.

Entendemos que es necesario regular las huelgas y que esto se haga a través de limitaciones o restricciones. Sin embargo, como enfatizó el anterior Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, al igual que todas las restricciones a estos derechos, las restricciones al derecho a huelga deben ser la excepción y no la norma (A/71/385 párr. 68).

Finalmente, hacemos referencia a los principios que se pueden encontrar en la [Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical](#) de la Organización Internacional del Trabajo en los cuales encontrarán precisiones sobre la incompatibilidad del proyecto de ley con las normas internacionales que rigen en la materia, en particular sobre la ampliación de la lista de “servicios públicos esenciales” y otros servicios públicos “protegidos” de la huelga. Consideramos que el proyecto de ley impone prohibiciones absolutas al ejercicio de la huelga para prácticamente todos los servicios públicos o por ciertos motivos, sin que se pueda mediar consideración sobre la razonabilidad o proporcionalidad de la huelga en un determinado caso.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones mencionadas arriba.

En vista de lo anterior, exhortamos a las magistradas y los magistrados de la Suprema corte de Justicia a considerar nuestras preocupaciones en sus discusiones y

deliberaciones sobre el Proyecto de Ley para Brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos.

Reiteramos nuestra disposición para asistir al Estado de Costa Rica en sus esfuerzos para fortalecer el marco legislativo e institucional del país, y así garantizar la realización de los derechos humanos para todas las personas en Costa Rica. Le informamos que también se ha enviado una copia de esta carta a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica.

Esta comunicación, como un comentario sobre la legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida se harán públicas a través del sitio web de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

David Kaye

Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión

Clement Nyaletsossi Voule

Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Michel Forst

Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos