



9 de octubre de 2025
FCS-711-2025

Ph.D. Ana Patricia Fumero Vargas
Directora
Consejo Universitario

Asunto: Remisión de criterio sobre el proyecto de ley bajo el expediente 24.961

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. Me permito informarle que la suscrita solicitó dictámenes a todas las unidades académicas de la Facultad de Ciencias Sociales con el fin de atender el oficio CU-1536-2025, fechado 11 de septiembre de 2025, relativo al proyecto titulado Ley para la restitución del derecho a la huelga y a la protesta, por la defensa de la libertad, la democracia y los derechos laborales en Costa Rica (Expediente N.º 24.961).

Cabe mencionar que los criterios emitidos se encuentran publicados en el sitio web de la Facultad (<https://www.fcs.ucr.ac.cr/>), con el propósito de facilitar su consulta y de ampliar sus alcances. De esta manera, los documentos trascienden el cumplimiento de una solicitud específica y se convierten en posicionamientos institucionales que integran el conocimiento académico en el debate público y en la formulación de políticas.

La publicación de estos criterios busca poner en valor los aportes de la Universidad pública ante la sociedad costarricense, subrayando su papel en la construcción de soluciones responsables, fundamentadas y socialmente justas.

Este Decanato respalda los criterios emitidos por las personas especialistas de la Facultad y con base en ello, **recomienda la aprobación del proyecto en su estado actual.**

Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Ciencias Políticas, la Dra. Tania Rodríguez Echavarría, en el oficio ECP-1304-2025 del 1º de octubre de 2025. Este dictamen fue elaborado por los docentes de esta unidad académica, del Dr. José Julián Llaguno Thomas, la M.Sc. Carolina Ovares Sánchez, el Dr. Sergio Salazar Araya y el Dr. Alejandro Alvarado Alcázar y el oficio SO-774-2025 del 1º de octubre de 2025, suscrito por el director de la Escuela de Sociología el Dr. Mauricio López Ruiz.

“Considerando que:

- 1.- *Históricamente, en Costa Rica el sindicalismo ha sido un actor fundamental en la consecución no sólo de derechos y garantías para la población trabajadora, sino para la población en general. La conquista de la jornada de 8 horas de trabajo y el aguinaldo, son ejemplos concretos de luchas lideradas por organizaciones sindicales en el siglo XX y que se institucionalizaron como derechos sociales para toda la población costarricense.*





- 3.- *Los sindicatos, en tanto actor colectivo, han desempeñado un papel protagónico en la protección de los derechos laborales, sociales y económicos y en el sostenimiento de los logros relacionados con el Estado Social de Derecho. La utilización de recursos legales como el recurso de amparo y la acción de inconstitucionalidad, han sido claves en los repertorios de acción colectiva utilizados por el movimiento sindical para proteger los derechos garantizados en la Constitución Política.*
- 4.- *La protección de los derechos laborales y de la población trabajadora en Costa Rica se torna más urgente en momentos en los que informes como el Global Rights Index 2025 ubican a Costa Rica entre los países en los que se cometen “violaciones sistemáticas a los derechos laborales”. En dicho informe se indica que “[Las] condiciones laborales [en Costa Rica] han seguido deteriorándose, en tanto los derechos sindicales fueron crecientemente restringidos por leyes e infringidos por empleadores (...) En el sector público, las huelgas han sido prohibidos en sectores clave (...) En el sector privado, conformar un sindicato se ha tornado prácticamente imposible, en tanto las autoridades mantienen una amplia discreción sobre los procedimientos de registro”¹.*
- 5.- *Las propias organizaciones sindicales han denunciado presiones por parte de los empleadores y los sectores patronales para que no se discuta la situación de violación sistemática de derechos laborales en el país, las cuales han escalado incluso a instancias como la Organización Internacional de Trabajo².*
- 6.- *Las restricciones introducidas por la Ley No. 9.808 han ocasionado un retroceso en el ejercicio de la huelga y, en general, de la capacidad de protesta de los sindicatos. Esto se constata en las mediciones hechas por instancias como el Programa Estado de la Nación (PEN-CONARE) o el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS-UCR) en sus estudios dedicados a monitorear la protesta social en el país³.*
- 7.- *En una encuesta del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP-UCR) realizada en el mes de septiembre de 2024, “el 80% de las personas señaló que poseen miedo en ser limitadas a expresar sus ideas, un 78% a perder la participación, un 87% a no ser tratados por la ley de forma justa”. En un escenario nacional marcado por un creciente personalismo y autoritarismo, disponer de métodos de organización colectiva como la huelga, para la defensa de los derechos laborales, sociales, económicos y políticos resulta indispensable*

¹ International Trade Union Confederation. (2025). 2025 ITUC Global Rights Index. Disponible en www.ituc-csi.org/IMG/pdf/en__global_right_index_2025__final_web.pdf?42561/2dadb6a0c1eacc71d32d3f2f6e8702cb163d152bd2dc8e5cc9ae3e96e031476. Traducción propia.

² Núñez, María (4 de junio de 2024). Costa Rica queda fuera de lista de OIT de países que violan derechos laborales, por presión de los empresarios, denuncian sindicatos. Semanario Universidad. Disponible en <https://semanariouniversidad.com/pais/costa-rica-queda-fuera-de-lista-de-oit-de-paises-que-violan-derechos-lab-ora-les-por-presion-de-los-empresarios-denuncian-sindicatos/>

³ Moncada, Johakson. (2023). La acción colectiva en el primer año de gobierno de Rodrigo Chaves Robles: ¿disuasión o confrontación? Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2023. San José: PEN-CONARE. Disponible en: <https://repositorio.conare.ac.cr/server/api/core/bitstreams/a3e871cf-181f-44e5-b8d1-3208d34e70b3/content>



para contestar los discursos y las políticas que apuntan a desmontar los logros sociales y restringir la libertad de expresión.

- 8.- *En su momento, la sanción de la Ley N.º 9.808 no solo representó un “ajuste de cuentas” dirigido contra los sindicatos que se opusieron a la reforma fiscal, sino una forma de consolidar la correlación de poder emergida de la resolución de la huelga y de configurar un nuevo entorno político para la implementación de otras medidas de ajuste como la Ley de Empleo Público.*
- 9.- *En América Latina, organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y organizaciones como Global Witness, han denunciado la persistencia de la criminalización y la judicialización de la protesta, incluida la sindical, como formas de cercenar el derecho a la protesta y colocar a las personas defensoras de derechos humanos en situaciones de riesgo por el mero hecho de defender sus derechos.*
- 10.- *Costa Rica como país que históricamente se ha preciado y cifra una cuota considerable de su “poder blando” internacional en la idea de ser un escaparate de la defensa y protección de los derechos humanos no se debe permitir que continúe el retroceso en el resguardo que requieren los sindicatos para el ejercicio de su fundamental función social y política. Es importante que Costa Rica mantenga y profundice su tradición y prestigio internacional en la protección y ampliación de los derechos humanos fundamentales, incluidos los derechos laborales.*
- 11.- *La Ley N.º 9.808 no perseguía “brindar seguridad jurídica a la huelga y sus procedimientos” sino introducir los constreñimientos necesarios para hacer de la huelga un derecho impracticable. Asimismo, las restricciones impuestas a la huelga por la mencionada ley no solo afectaron el ejercicio de este derecho entre las y los trabajadores públicos, sector que, en términos comparados, disfruta de mejores condiciones salariales y laborales y de organización y representación colectiva, sino también entre las y los trabajadores privados que históricamente han enfrentado de por sí situaciones de sobreexplotación laboral y persecución patronal ante cualquier intento de organizarse colectivamente.*
- 12.- *El presente proyecto de Ley N.º 24.961 se fundamenta en un análisis sistemático y crítico no solo de los contenidos de la Ley N.º 9.808 sino de sus implicaciones en el ejercicio de la huelga, señalando que la regulación introducida excede toda noción de proporcionalidad y razonabilidad. En efecto, como ha sido señalado, la Ley N.º 9.808 supuso una prohibición de hecho de la huelga en tanto las circunstancias que deben coincidir para justificar y amparar legalmente su ejercicio resultan desmesuradas.*
- 13.- *El proyecto de ley se ajusta a importante normativa nacional e internacional y fortalece las condiciones de vigencia y garantía de significativos derechos humanos. A nivel nacional se alinea con la Constitución Política (arts. 33, 60 y 61) y la doctrina constitucional (voto 2019-020596), y a nivel internacional guarda relación con varios Convenios de la OIT suscritos por Costa Rica (87, 98, 151, 154), así como con varios artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (13, 15, 16), el artículo 8 del Protocolo de San Salvador y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 20 y 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.*



- 14.- *Es importante que la discusión sobre esta propuesta de ley considere la particular coyuntura histórica que se vive en el país y a nivel internacional, donde las condiciones para la garantía y ejercicio de muchos de los diversos derechos que se han conseguido a través de la historia moderna se ven socavadas directa o indirectamente, tanto por actores privados (corporaciones, crimen organizado) como por el estado y diversos gobiernos. La huelga constituye una figura histórica que dentro del sector público no solo ha permitido la exigencia y consecución de derechos, sino también su defensa y ampliación.*
- 15.- *Destaca como positivo el motivo de “implementar mecanismos de negociación y mediación que equilibren” las relaciones entre personas trabajadoras y patrones-as, asegurando la coexistencia de “la prestación de servicios críticos y la salvaguarda del derecho a la huelga”.*
- 16.- *El proyecto de ley restituye la posibilidad de una interpretación acotada de “servicio esencial” y orientada por el balance entre la operación mínima básica de servicios esenciales y el derecho a la huelga y la protesta social. Esto evita la situación actual en que la interpretación amplia de “servicio esencial” puede prestarse para incluir criterios más bien políticos o ideológicos.*
- 17.- *Fortalece el debido proceso debilitado por medio de la asimetría incluida en la Ley 9808, al establecer un proceso más claro y equilibrado para la calificación de la huelga (notificaciones, sanciones, etc.). Esto además garantiza el artículo 33 de la Constitución Política.*
- 18.- *Amplía las posibilidades de participación sindical al legitimar la huelga no estrictamente laboral o salarial, evitando la persecución de huelgas políticas. Esto resulta importante dado que existe una interdependencia compleja entre distintas esferas del mundo social, por lo que una política de cualquier orden puede terminar afectando las condiciones laborales y salariales de la población trabajadora del sector público.*

Por tanto:

Tomando en cuenta los elementos anteriores, consideramos que dicho proyecto de ley debe ser aprobado, ya que permite subsanar importantes problemas de procedimiento, en la medida en que el derecho de huelga se ha tornado un acto impracticable dadas las condiciones legales actuales. Sin embargo, consideran igualmente importante continuar el debate de otras medidas políticas y legales dirigidas a proteger los derechos laborales y las libertades sindicales y de protesta de las personas trabajadoras, especialmente en el sector privado en el que se enfrentan restricciones incluso más marcadas para el ejercicio efectivo de la organización sindical en defensa de sus derechos.”



Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Trabajo Social, la Mag. Carolina María Navarro Bulgarelli, en el oficio ETSoc-1009-2025 del 3 de octubre de 2025. Este dictamen fue elaborado por la docente de esta unidad académica, la Dra. Mariángel Sánchez Alvarado.

El proyecto de ley N.º 24.961 busca revertir las restricciones impuestas por la Ley N.º 9808, aprobada en 2020, la cual limitó de manera desproporcionada el derecho a la huelga y a la protesta social. Entre sus disposiciones más regresivas destacan la imposición de plazos arbitrarios, la instauración de procesos de calificación sin debido proceso, la prohibición absoluta de huelgas políticas y en servicios catalogados de forma discrecional como “esenciales” o de “importancia trascendental”, así como la imposición de cargas de notificación únicamente sobre las personas trabajadoras. Tales medidas favorecieron a los sectores empleadores, debilitaron la organización sindical y minimizaron las voces del colectivo social, configurando un retroceso histórico en materia de libertades democráticas.

Las consecuencias de este marco legal son contundentes y han sido documentadas por el Programa Estado de la Nación (PEN). Desde la entrada en vigor de la Ley N.º 9808, el país ha experimentado una marcada caída en lo que el PEN denomina “acciones colectivas”. Mientras en septiembre de 2018, bajo la administración de Alvarado Quesada, se registraron 162 movimientos, en octubre de 2022, apenas se contabilizaron 40 (Programa Estado de la Nación, 2023, citado en Teletica, 2024). Asimismo, lo que el PEN clasifica como “episodios de conflictividad”, entendidos como los picos máximos de tensión en un movimiento, no se presentan desde finales de 2020, cuando se protestó contra las negociaciones del Gobierno con el Fondo Monetario Internacional (Programa Estado de la Nación, 2023, citado en Teletica, 2024).

Actualmente, la tendencia apunta hacia acciones disuasivas más que conflictivas, aunque la caída sigue siendo significativa: mientras el promedio anual histórico en Costa Rica es de 369 acciones colectivas, el primer año de la administración Chaves-Robles cerró con apenas 227 (Programa Estado de la Nación, 2023, citado en Teletica, 2024). Estos datos reflejan que la Ley N.º 9808 no solo limitó formalmente la huelga, sino que también redujo de manera tangible el ejercicio de la protesta social como mecanismo de presión y defensa de derechos.

Es fundamental subrayar que los derechos laborales no son concesiones bondadosas del Estado ni de los patronos, sino conquistas históricas producto de la organización colectiva y la movilización social. La huelga y la protesta han sido herramientas decisivas para mejorar las condiciones de vida de la clase trabajadora, defender la seguridad social, la educación pública y los bienes comunes, así como para la ampliación de derechos de poblaciones históricamente vulnerabilizadas, como las mujeres y la población LGBTIQ+. Restringir estos mecanismos significa acallar voces disidentes y debilitar la resistencia social que sostiene la vida democrática.

La experiencia latinoamericana evidencia que la criminalización de la protesta ha sido una práctica recurrente de regímenes autoritarios que buscan perpetuar relaciones de poder desiguales. En este sentido, Costa Rica, país reconocido por su tradición democrática, no puede avalar marcos normativos que contradicen los estándares internacionales establecidos por instancias socialmente reconocidas como la Organización Internacional del Trabajo y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.



Ambos organismos señalan con claridad que las limitaciones al derecho de huelga solo son legítimas en circunstancias excepcionales, cuando se encuentra en riesgo la vida, la salud o la seguridad de la población, y nunca deben aplicarse de manera arbitraria ni utilizarse como instrumentos de represión.

En este contexto, el proyecto de ley N.º 24.961 se plantea como una medida necesaria para restituir un derecho constitucional y recuperar la esencia democrática de la protesta social. Entre sus principales aportes destacan: la posibilidad de realizar huelgas intermitentes en servicios esenciales bajo esquemas de servicios mínimos, la eliminación de categorías arbitrarias como “servicios de importancia trascendental”, la protección frente a despidos injustificados por participación en huelgas, y la implementación de procesos de apelación y arbitraje más claros y con plazos razonables. Asimismo, contempla la derogatoria de disposiciones de la Ley N.º 9808 que restringieron injustificadamente la protesta social.

El proyecto se fundamenta en un enfoque de derechos que reconoce la huelga y la protesta como instrumentos legítimos de negociación y resistencia social, orientados a fortalecer la democracia, la pluralidad y la libertad sindical, al tiempo que asegura el equilibrio entre la prestación de servicios esenciales y el respeto de las libertades fundamentales.

Desde las Ciencias Sociales en general, y el Trabajo Social en particular, resulta inadmisibles guardar silencio frente a marcos legales que restringen la organización popular y limitan la capacidad de resistencia frente a políticas que profundizan la desigualdad. Defender el derecho a la huelga y a la protesta es, en esencia, defender la posibilidad de construir colectivamente una sociedad más justa, donde las voces de los sectores históricamente subordinados tengan un lugar en el debate público y donde el disenso se reconozca no solo como una expresión legítima de la democracia, sino también como un medio indispensable para visibilizar la sistemática precarización de las condiciones de vida y de trabajo de quienes viven de su fuerza laboral.

Tomando en consideración la información expuesta, se expresa el apoyo a la aprobación del proyecto de ley N.º 24.961, por cuanto restituye derechos fundamentales, fortalece la democracia y garantiza que los procesos de negociación y protesta se desarrollen en un marco de respeto, dignidad y justicia social. No debe olvidarse que, en la historia reciente del país, las huelgas han sido protagonistas en la defensa de los derechos de la ciudadanía y de los bienes públicos, desempeñando un papel central en la consolidación de la democracia costarricense.

Referencias

Programa Estado de la Nación. (2023). Informe Estado de la Nación 2023. Consejo Nacional de Rectores (CONARE).

Teletica. (2024, 17 de septiembre). ¿Frenó la ley de huelgas los grandes movimientos sociales en Costa Rica? https://www.teletica.com/politica/freno-la-ley-de-huelgas-los-grandes-movimientos-sociales-en-costa-rica_358525



Atentamente,

UCR  Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc

C. Bach. Roxana Cabalceta Rubio, Consejo Universitario
Archivo