

ACTA N° 122

N° 122.— Centésima vigésima segunda acta de la sesión celebrada por la Asamblea Nacional Constituyente a las quince horas del día tres de agosto de mil novecientos cuarenta y nueve, bajo la Presidencia del Dr. Marcial Rodríguez. Presentes los señores Diputados: Vargas Fernández y Ortiz Martín, Secretarios; Vargas Vargas, Vargas Castro, Acosta Piepper, Arroyo, Montiel, Jiménez Núñez, Zeledón, Gamboa, Volio Jiménez, Baudrit González, Brenes Gutiérrez, Arias, González Herrán, Baudrit Solera, Fournier, Facio, Monge Álvarez, Esquivel, Acosta, Jiménez González, Flores, Madrigal, Solórzano, Dobles, Castaing, González Luján, Trejos, Montealegre, Pinto, Herrero, Gómez, Guzmán, Leiva, Ruiz, Desanti, y los suplentes: Castro, Jiménez Quesada, Carrillo, Rojas Espinosa, Morúa, Chacón y Rojas Vargas.

Artículo 1°.— Se leyó y aprobó el acta de la sesión anterior.

Artículo 2°.— Se continuó en la discusión del Capítulo de las Garantías Sociales de la Constitución del 71.

En relación con el artículo 56, la fracción Social Demócrata presentó moción para que se lea así: “Se reconoce el derecho de los patronos al paro y de los trabajadores a la huelga, con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales, salvo en los servicios públicos.”

El señor MONTEALEGRE observó la conveniencia de mantener el concepto final del artículo 56, en el sentido de que las regulaciones que haga posteriormente la ley al derecho de huelga, deben desautorizar todo acto de coacción o de violencia. El Licenciado ESQUIVEL se pronunció en términos parecidos. Además sugirió decir, en lugar de servicios públicos, “servicios de utilidad pública”, expresión más correcta, ya que la primera se puede entender como los servicios que se prestan en las oficinas públicas. El Diputado MONGE ÁLVAREZ acogió la sugerencia de don Edmundo Montealegre, pero no el cambio de expresiones apuntado por el segundo. El Diputado TREJOS indicó la conveniencia de prohibir las huelgas en las labores agrícolas, dada la importancia vital de la producción agrícola de nuestro país. Una huelga en esta clase de labores puede traer como consecuencia la pérdida de una o más cosechas, con los perjuicios consiguientes para la colectividad. El Licenciado FACIO expresó que, sin perjuicio de que en el futuro se estudie con más cuidado el significado gramatical e ideológico, de los términos “servicios de utilidad pública”, delimitando los campos de cada uno de ellos, piensa que es mejor mantener la redacción original de la Constitución del 71 en esta materia. En Derecho Administrativo, son servicios públicos aquellas actividades, que, por su importancia y significado en la vida nacional, no pueden ser paralizadas, como la producción y distribución de energía eléctrica. En esa acepción amplia, quedan comprendidas las ramas básicas de la agricultura, en las que no es posible aceptar la huelga que venga a paralizarlas. El Diputado ESQUIVEL aclaró que el principio de poner a salvo del derecho de paro o de huelga las actividades agrícolas fundamentales, lo establece nuestro Código de Trabajo en su artículo 369, inciso b). La explicación es fácil: siendo la agricultura la actividad fundamental del país, sobre la que gravita nuestra economía, no puede aceptarse una huelga que venga a paralizar actividades vitales para la nación. De ahí —continuó diciendo— que estamos en la obligación de erigir en norma constitucional la prohibición de huelgas en la agricultura. Añadió que la fórmula “servicios de utilidad pública”

es más comprensiva que la de "servicios públicos", que originalmente trae el artículo 56. El Representante BAUDRIT SOLERA manifestó que juzgaba innecesario el distinguo entre servicios públicos y servicios de utilidad pública, porque el Derecho de Trabajo tiene un concepto distinto de lo que en Derecho Administrativo se entiende por servicios públicos, que se refieren a todas aquellas actividades de interés público, estén o no en manos de la Administración Pública. Leyó al efecto párrafos de Castorena, Cabanellas y Francisco Wálter Linares. Agregó que el Proyecto del 49 iba más allá en esta materia. Expresamente excluía la huelga sólo respecto de los servidores públicos. Luego se refirió al estudio del Licenciado Otto Fallas, profesor de Derecho de Trabajo en nuestra Escuela de Derecho, estudio que ha venido citando en ocasiones anteriores. Leyó lo que en relación con el artículo 56 de la Carta del 71 escribió el mencionado catedrático de Derecho de Trabajo. En cuanto a la prohibición de las huelgas en las labores agrícolas, se manifestó en desacuerdo ya que ciertas actividades agrícolas pueden ser de interés público pero otras no. Si en las primeras está prohibida la huelga no existe razón alguna para extender esa prohibición a las segundas. El Diputado ESQUIVEL de nuevo intervino en el debate. Explicó que las razones del señor Baudrit Solera le venían a dar la razón, ya que servicios públicos es una cosa para el Derecho Administrativo y otra para el Derecho de Trabajo. Es mejor entonces, acoger el término que luego no se preste a torcidas interpretaciones. Todos entienden el concepto de servicios de utilidad pública. El Diputado MONGE ÁLVAREZ expresó que no era por el camino de las restricciones que se pueden detener las huelgas. Es necesario ir a sus causas, terminar con una serie de injusticias sociales. Quienes pretenden detener las huelgas por el sistema de las restricciones ignoran que son un fenómeno social que obedece a muchas causas complejas. El derecho a la huelga es una de las conquistas fundamentales alcanzadas por los trabajadores, después de luchas cruentas. La moción del señor Esquivel –añadió luego– representa un cercenamiento a ese derecho de la clase trabajadora ya que prohíbe las huelgas en servicios de utilidad pública y en las labores agrícolas. El Licenciado ESQUIVEL aclaró que no estaba introduciendo principios nuevos en el texto constitucional que cercenen o restrinjan el derecho de huelga de los trabajadores. Está simplemente llevando a la Constitución limitaciones que ya constan en el Código de Trabajo, que prohíbe las huelgas en las labores agrícolas. No lo mueve en ninguna forma el interés mezquino de coartarles, a los trabajadores, un derecho, sino el patriótico de salvaguardar la economía del país, que se perjudicará enormemente con la huelga en las actividades fundamentales de la agricultura. En cuanto a los servicios de utilidad pública, tan sólo pretende decir claramente lo que nuestra Constitución del 71, en su artículo 56, dice en una forma ambigua. El Diputado ZELEDÓN indicó que él entendía que la huelga se producía, una vez agotados los recursos legales para alcanzar una solución pacífica y justa del problema. Piensa que debe decirse en el texto constitucional que se garantiza el derecho de huelga de los trabajadores, pero una vez que se hayan agotado todos los recursos y medios legales para solucionar pacíficamente el conflicto planteado.

Sometida a votación la moción Social Demócrata, fue desechada.

Se entró a discutir luego la moción del Licenciado ESQUIVEL, que dice: "Se reconoce el derecho de los patronos al paro y de los trabajadores a la huelga, salvo en las labores agrícolas y en los servicios de utilidad pública, 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 violencia". El Diputado HERRERO manifestó que la prohibición de las huelgas en las labores agrícolas va en beneficio de todos los costarricenses sin distinguos de ninguna clase.

El Representante MONGE ÁLVAREZ insistió en que la moción en debate representaba una violación de la garantía del artículo 56. Recordó que la Asamblea, en cierta forma se había comprometido a no cercenar ninguna de las garantías sociales del texto constitucional del 71. La moción de Esquivel prácticamente acaba con el derecho de huelga logrado por los trabajadores después de las más trágicas luchas de la historia. No debe olvidarse que la gran mayoría de los trabajadores del país son agrícolas. Si se les restringe el derecho de ir a la huelga, se les estará cercenando uno de sus derechos básicos. De hecho pues, se está prohibiendo ese derecho a la mayoría de los trabajadores costarricenses. Agregó que en la zona bananera existen muchas actividades que bien pueden paralizarse mediante una huelga. De pasar la moción en debate, los trabajadores de esa zona no podrán ir a la huelga en casos justificados. Insistió nuevamente en que no era por el camino de las restricciones como se puede terminar con el fenómeno social de las huelgas, aun cuando expresamente se prohíban en determinadas actividades, como fenómenos sociales que son, en cualquier momento pueden aparecer. En este sentido, citó las huelgas de la "Northern" y del "Ferrocarril Eléctrico al Pacífico". De acuerdo con nuestras leyes, ambas huelgas estaban prohibidas. Sin embargo, como obedecían a causas justas, no se las pudo detener. Las huelgas no se pueden acabar llevando las prohibiciones a la Constitución. Sólo se acabarán cuando se hayan solucionado los problemas que las motivan.

El señor MONTEALEGRE indicó que en sus largos años que ha pasado dedicado a la agricultura, nunca ha presenciado una huelga en el campo. Personalmente –dijo– sólo he asistido a una huelga: la de brazos caídos. En esa oportunidad cerramos las lecherías. Sin embargo, la leche la distribuíamos gratuitamente a las familias pobres y a las instituciones de beneficencia.

El Diputado CHACÓN manifestó que había votado la moción anterior desechada, pero no votará la que está en debate, que prácticamente viene a suprimir una garantía social. Si se prohíbe ir a la huelga a los trabajadores agrícolas, que en Costa Rica son la gran mayoría, quiere decir que el derecho de huelga habrá desaparecido en Costa Rica. Es una forma decente de enterrar una garantía. Añadió que muy posiblemente la próxima huelga en Costa Rica será de los trabajadores del campo que son los más mal pagados, los que viven una vida más miserable, devengando salarios que nunca alcanzan para sufragar los gastos más apremiantes de sus numerosas familias. A raíz de la promulgación de leyes sociales, muchos patronos retiraron a estos trabajadores una serie de facilidades que antes les otorgaban agravando de este modo su situación. A los trabajadores agrícolas se les está privando de un derecho alcanzado tras largos años de lucha. Si se les priva de ese derecho esencial, ¿qué medios van a tener en el futuro para reivindicarse económicamente? Consideró también muy amplio el término "servicios de utilidad pública". Prefiere que se mantenga el texto original del artículo 56. El señor TREJOS indicó que antes de haber Garantías Sociales existían las huelgas. Se vinieron a limitar precisamente por la legislación social. Las Garantías Sociales –como su nombre lo indica– no son patrimonio de un grupo o de una clase sino de todos los costarricenses. Agregó que tampoco se va a establecer una nueva limitación con la moción del señor Esquivel, sino elevar a la categoría de canon constitucional un principio contenido en nuestra legislación de trabajo.

El Diputado Gamboa se manifestó en desacuerdo con la moción planteada, por considerarla atentatoria contra el derecho de huelga, máxime que en Costa Rica los trabajadores del campo constituyen casi el 75% de la clase laboriosa. Prohibirles el derecho a la huelga es liquidarlo. Lo mejor entonces, sería suprimir esa garantía. Los Representantes LEIVA y BAUDRIT SOLERA expusieron las razones que los llevan a no votar la moción del Licenciado Esquivel. El primero indicó que había votado la anterior desechada por considerarla más justa. Agregó que

llevar a la Constitución la prohibición de ir a la huelga a los trabajadores del campo, es retroceder notablemente en esta materia. Es cierto que en el campo ha habido muy pocas huelgas, pero no debe olvidarse que no es sino hasta ahora que los trabajadores agrícolas empiezan a tener conciencia social de su fuerza. Primero, despertaron los trabajadores industriales, urbanos. Luego les tocará el turno a los trabajadores del campo. ¿Por qué razón? preguntó. Si Costa Rica es un país eminentemente agrícola ¿el trabajador de la tierra no tiene el derecho de ir a la huelga, como el obrero de la ciudad? El segundo, –señor Baudrit Solera– expresó que votaría la moción si de la misma se excluye la prohibición en cuanto a los trabajadores agrícolas. No hay razón alguna para quitarle a un gran sector de los trabajadores del país el derecho de ir a la huelga en casos determinados. Cuando la actividad agrícola es realmente de interés público, se proscribe por nuestra legislación de trabajo, el derecho a la huelga en tales actividades. Añadió que a la gran masa de trabajadores campesinos se les está privando del medio, de defender sus conquistas económicas y sociales. Evidentemente tal cosa significa un retroceso inexplicable en esta materia pues en general, los países civilizados del mundo han otorgado a los trabajadores el derecho fundamental de la huelga, derecho que han ganado después de una larga y penosa lucha. En la cuarta conferencia de la Organización Internacional de Trabajo, celebrada hace muy pocas semanas en Río de Janeiro, se estableció que debe equipararse el trabajador agrícola a los otros trabajadores en sus derechos. Eso se dijo y se acordó en la mencionada conferencia con el voto de nuestros delegados. Sin embargo, en la Asamblea Constituyente de Costa Rica, poco después, se intenta un retroceso de verdad inexplicable. En lo demás el exponente se refirió de nuevo a lo que antes expuso sobre servicios públicos.

El Diputado FACIO manifestó que aún cuando se prohibieran las huelgas, éstas no desaparecerían. Si se autorizan, tampoco por ello se van a multiplicar. Pensar de ese modo es ignorar que las huelgas son fenómenos sociales, ajenos a la Constitución o a las leyes, producto de situaciones de hecho. Las huelgas deben admitirse con valor como una característica de los tiempos económicos actuales. Prohibir el derecho de huelga en una Constitución es tarea fácil, pero inocua, ya que el problema social que la huelga representa y que la produce, no se habrá solucionado en ninguna forma. Agregó que sobre este tema se había discutido mucho en el seno de la Comisión Redactora del Proyecto del cuarenta y nueve. En un primer momento se adoptó el principio del derecho de huelga sin limitaciones, como un recurso valedero para todos los trabajadores del país, pero una vez agotados determinados trámites rigurosos de solución pacífica. Sin embargo, posteriormente la Comisión alteró su parecer, prohibiendo el derecho a la huelga en los servicios públicos muy calificados, sistema muy usual en la legislación de trabajo de los países latinoamericanos y finalmente hemos vuelto al texto de la Constitución del 71, que resume el mismo principio. Luego el señor Facio hizo un llamado a sus compañeros de la Cámara para que se mantenga inalterable el derecho de huelga, tal y como lo consigna la garantía del artículo 56 porque con ello estaría diciéndole la Asamblea Constituyente al país, que las Garantías Sociales, promulgadas por Calderón con propósitos determinados que todos conocemos y con independencia de ese origen, son garantías a las que todo trabajador costarricense es acreedor, y que la antigua Oposición viene a purificar, haciéndola suya esa tesis. En todos los tonos la antigua Oposición Nacional manifestó que su lucha no iba dirigida contra las Garantías Sociales como aviesamente lo decían calderonistas y comunistas, sino contra los grupos que disfrazaban su dictadura detrás de ellos; manteniendo el derecho de huelga de los trabajadores, la Asamblea estará diciendo al país que los propósitos de lucha de la antigua Oposición Nacional se cumplen estrictamente. Añadió que las Garantías Sociales en ninguna

forma pueden ni deben considerarse como un producto de los comunistas. Son el resultado legítimo de la democracia en desarrollo de la sociedad libre en camino de la justicia social. Si echamos pie atrás en esta materia o en cualquiera otra de orden social estaremos dando oportunidad al calderonismo y al comunismo para una vez más desplegar su enlodada bandera de lucha. Históricamente entonces, quedará establecido que esos partidos –que tanto daño le causaron al país– tenían razón. Si mantenemos el principio, estará la Asamblea diciendo que las garantías sociales no son el producto exclusivo de los comunistas sino del movimiento democrático que ha tenido el país.

El Representante HERRERO expresó que iba a votar la moción en debate, sin pensar en cercenar un derecho a los trabajadores. Sin embargo, en obsequio de su sinceridad y buena fe, sugiere al proponente que retire de la misma la prohibición referente a la huelga en las labores agrícolas.

El señor ESQUIVEL accedió a retirar esa parte de su moción, pero no sin antes dejar constancia de lo ruinoso y deplorable que sería para la economía del país una huelga en las actividades agrícolas. Mi moción –dijo– tendía a evitarle al país daños mayores en el futuro. La actitud fundamental de la nación es la agricultura, sobre la que descansa nuestra maltrecha economía. Si una huelga en el futuro afecta las actividades agrícolas, los daños serían incalculables. Sólo pretendía con mi moción evitarle al país semejante situación.

El Diputado MORÚA indicó que había votado la moción desechada. No pensaba votar la del señor Esquivel por cuanto mantenía la prohibición de ir a la huelga a los trabajadores agrícolas, con lo que se privaba a los trabajadores de la Bananera de ese legítimo derecho. El señor ACOSTA JIMÉNEZ apuntó que habiendo retirado el proponente la prohibición de la huelga en las labores agrícolas, las palabras sobraban, sin embargo, se limita a decir que históricamente ha ocurrido con el fenómeno social de las huelgas, lo que ha ocurrido con otro fenómeno social muy extendido: la prostitución. En el siglo pasado muchos Estados, con un criterio jacobino, pensaron acabar con el fenómeno de las huelgas prohibiendo el derecho de ir a las mismas. Con la prostitución ha pasado lo mismo; se ha tratado de acabar con ella estableciendo medidas punitivas contra la misma. Añadió luego que tal como estaba el artículo 56 de la Carta del 71, cuando al país se le presenten movimientos huelguísticos, se pueden solucionar. Está con el mantenimiento del derecho de huelga, porque no sería justo privarles a los trabajadores de ciertas corporaciones extranjeras que se han llevado y se llevan millones de dólares del país, ir a la huelga para mejorar sus condiciones sociales y económicas. Además, al proceder de este modo, es consecuente con sus ideas anteriores, cuando propuso que el capítulo de las Garantías Sociales se discutiera artículo por artículo, sin menoscabar ninguna garantía. El Diputado GAMBOA declaró que no votaría la moción en debate, pues se queda con el texto del artículo 56. El término “servicios de utilidad pública” lo considera demasiado amplio. El día de mañana se pueden considerar una serie de actividades agrícolas e industriales como de utilidad pública. Es dejar la puerta abierta para cercenar, el derecho de huelga de los trabajadores.

Sometida a votación la moción del señor Esquivel, con la enmienda apuntada, se aprobó. En consecuencia el artículo de la nueva Constitución se leerá: “Se reconoce el derecho de los patronos al paro y de los trabajadores a la huelga, salvo en los servicios de utilidad pública, de acuerdo con la determinación que de éstos haga la ley conforme a las regulaciones que la misma establezca, las cuales deberán desautorizar todo acto de coacción o de violencia.”

El Diputado GAMBOA presentó moción para adicionar el artículo anterior con la frase siguiente: “Caso de huelga ilegítima no se hará efectiva mientras no transcurra un plazo previo

que fijarán los tribunales al autorizarla". El proponente explicó que trataba tan solo de incorporar un principio prudente, cual es el de autorizar a los tribunales a dictar un plazo prudencial antes de que se haga efectiva la huelga, con el objeto de que durante ese plazo se pueda llegar a una solución pacífica del conflicto.

El Diputado MONGE ÁLVAREZ opinó que el agregado estaba de más ya que la redacción aprobada deja la puerta abierta para que se llegue a la eventualidad incluida en la moción del señor Gamboa. Este último decidió retirar su moción.

En relación con el artículo 57 de la Constitución del 71, la fracción Social Demócrata presentó moción para que se lea del modo siguiente. "Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos y trabajadores legalmente organizados."

Sometida a votación la moción anterior, fue aprobada.

El Diputado FACIO presentó moción para agregar un nuevo artículo que diga: "Todo lo relativo a fijación de salarios mínimos estará a cargo de un organismo técnico de carácter autónomo."

El señor MONTEALEGRE manifestó que no votaría la moción anterior que viene a crear un organismo autónomo nuevo. Si le pidieran el voto para eliminar los técnicos y los autónomos, con mucho gusto lo daría.

El señor TREJOS indicó que el espíritu del artículo que se propone es muy encomiable ya que se pretende poner al margen de la política la fijación de salarios. Actualmente ocurre que la fijación de salarios obedece muchas veces a razones políticas y no técnicas. El Licenciado FACIO explicó brevemente los alcances y propósitos de su moción. Indicó que la fijación de salarios se hace mediante el proceso empírico y peligroso de un gran número de Comisiones de Salarios, que informan al Ministerio de Trabajo, quien en definitiva resuelve el punto. Estas Comisiones que actúan en forma no coordinada contemplan generalmente sólo el problema que se relaciona con la rama industrial o agrícola que les ha sido enmendada sin tener presentes las otras, como si no estuvieran relacionadas íntimamente y lo que se resuelva en una no afectará a las otras. Sucede que los aumentos de salarios hechos muchas veces en una forma empírica, lejos de resolverle el problema al trabajador, se lo agravan, pues se elevan los precios de los otros artículos y por allí, el costo general de la vida. También la fijación de salarios, ya definitiva a cargo de un Ministro que es siempre un funcionario político puede dar lugar a malas o inconvenientes resoluciones inspiradas quizás en intereses políticos del momento y no en los económico-sociales de la nación. Mi moción –añadió– tiende a que se cree un organismo técnico autónomo, que sea el llamado, después de maduro y constante examen de la situación económica y social del país en todos sus aspectos a fijar los salarios periódicamente. Si ese organismo llegara a trabajar bien serían grandes las ventajas para el país. Desde hace algún tiempo el país ha venido viviendo ese fenómeno de alza en espiral de salarios y de precios, problema que es necesario remediar.

Don EDMUNDO MONTEALEGRE de nuevo intervino en el debate. Expresó que las observaciones del señor Facio son muy atinadas. Lo que no acepta es la creación de un nuevo organismo autónomo encargado de la fijación de salarios. El asunto, por su importancia merece ser estudiado con más detenimiento, razón por la cual, sugiere al proponente que posponga la discusión de su moción hasta tanto no se publique. Los Representantes ZELEDÓN y HERRERO se manifestaron en desacuerdo con el nuevo artículo propuesto. El primero expuso que no encuentra las razones por las cuales se va a crear un nuevo organismo burocrático, cuando el

Ministerio de Trabajo cuenta con la colaboración de técnicos en la materia a los que puede consultar en casos de fijación de salarios. Por otra parte, los organismos autónomos debilitan al Estado. Si bien es cierto que fue partidario de la descentralización en el sistema presidencialista, piensa que esa descentralización ha sido llevada al límite prudencial. El segundo porque se trata de la creación de un nuevo organismo que no se sabe cómo va a estar integrado. No considera necesario ese organismo. Por el sistema actual, las Comisiones Mixtas de Salarios pueden consultar a los técnicos en la materia.

El Representante GONZÁLEZ HERRÁN indicó la conveniencia de estudiar a fondo el tema, ya que se ha palpado recientemente la intervención directa del Ministro de Trabajo en la fijación de salarios. Con la moción en debate se pueden evitar consecuencias que todavía padece el país.

El Señor VARGAS CASTRO aclaró que prácticamente es el Estado el que fija los salarios, ya que el Consejo de la Producción, al fijar los precios mínimos, a los agricultores, indirectamente está fijando aquéllos. El proponente señor Facio acordó posponer la discusión de su moción, hasta tanto cada señor Diputado tuviera una copia de la misma.

Por lo avanzado de la hora, el señor Presidente suspendió la sesión a las seis y treinta de la noche.— Marcial Rodríguez Conejo, Presidente.— Fernando Vargas Fernández, Primer Secretario.— Gonzalo Ortiz Martín, Segundo Secretario.

