



Consejo de Administración

354.ª reunión, Ginebra, 14 de junio de 2025

Sección Institucional

INS

Fecha: 5 de junio de 2025

Original: español

Noveno punto del orden del día

Informe del Director General

Tercer informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Costa Rica de los Convenios núms. 87, 98 y 135

► Índice

	Página
I. Introducción	3
II. Proyecto de decisión	4
III. Examen de la reclamación	4
A. Alegatos presentados por las organizaciones reclamantes	4
B. Observaciones del Gobierno.....	8
IV. Conclusiones del Comité	13
V. Recomendaciones del Comité	20

► I. Introducción

1. Mediante una comunicación de 28 de abril de 2016, la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC), la Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Central Sindical Juanito Mora Porras (CSJM) presentaron a la Oficina, en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, una reclamación en la que alegan el incumplimiento por parte de Costa Rica del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) y el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135).
2. En su 328.^a reunión (octubre-noviembre de 2016), el Consejo de Administración decidió que la reclamación era admisible y la remitió al Comité de Libertad Sindical para que este la examinara con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT (caso núm. 3241 ante el Comité).
3. Costa Rica ratificó el Convenio núm. 87, el Convenio núm. 98 y el Convenio núm. 135.
4. Las disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio

Toda reclamación dirigida a la Oficina Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al Gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho Gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Posibilidad de hacer pública la reclamación

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del Gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, este podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

5. De conformidad con la decisión del Consejo de Administración, adoptada en su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018), encomendando al Comité de Libertad Sindical examinar las reclamaciones que se le remitan de conformidad con los procedimientos para el examen de las reclamaciones previstas en el artículo 24, el Comité constituyó en su seno un comité tripartito integrado por la Sra. Anousheh Karvar (miembro gubernamental de Francia), el Sr. Fernando Yllanes (miembro empleador, México) y el Sr. Gerardo Martínez (miembro trabajador, Argentina) para examinar la reclamación.
6. Mediante comunicaciones de fecha 18 de abril de 2019, se comunicó a las organizaciones reclamantes y al Gobierno la decisión del Consejo de Administración, adoptada en su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018), mediante la cual se encomendó al Comité de Libertad Sindical el examen de las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución, a través de un comité tripartito *ad hoc*, así como la posibilidad de permitir un procedimiento de conciliación voluntaria opcional u otras medidas a nivel nacional, sujetas al

acuerdo de ambas partes. En comunicaciones de julio de 2019, el Gobierno manifestó su interés en abordar las cuestiones planteadas en la reclamación mediante un proceso de conciliación a nivel nacional; sin embargo, las organizaciones reclamantes rechazaron dicha vía, aduciendo la persistencia e incluso el agravamiento de las violaciones a las normas internacionales invocadas.

7. La CTRN, la CMTC y la Central General de Trabajadores (CGT) enviaron informaciones adicionales relativas a la reclamación en comunicaciones de 18 de febrero de 2020 y 1 de septiembre de 2023.
8. El Gobierno envió sus observaciones en comunicaciones de 11 de noviembre de 2016, 7 de agosto y 1 de noviembre de 2017, 22 de enero de 2021, 29 de septiembre de 2022 y 29 de agosto de 2023.
9. El Comité celebró su reunión el 5 de junio de 2025.

► II. Proyecto de decisión

10. **A la luz de las conclusiones y recomendaciones que figuran en el informe del Comité contenido en el documento GB.354/INS/9/3, el Consejo de Administración:**
 - a) **aprueba el informe del Comité;**
 - b) **solicita al Gobierno de Costa Rica que, en el marco de la aplicación del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), tenga en cuenta las observaciones formuladas en los párrafos 43, 45, 53, 59, 60 y 63;**
 - c) **solicita al Gobierno a que facilite información a ese respecto para su examen por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones;**
 - d) **decide hacer público el informe y dar por concluido el procedimiento de reclamación.**

► III. Examen de la reclamación

A. Alegatos presentados por las organizaciones reclamantes

11. Las organizaciones reclamantes alegan que, en las últimas dos décadas, el Gobierno no solo no ha impulsado la negociación de convenciones colectivas de trabajo (CCT) en el sector público, sino que ha adoptado políticas dirigidas a restringirlas, limitando su contenido y propiciando su paulatina eliminación.

Comisión de Políticas para la Negociación de CCT en el Sector Público

12. Las organizaciones reclamantes alegan que, en 2001 se promulgó el Decreto Ejecutivo N° 29576-MTSS, que establece el Reglamento para la negociación de convenciones colectivas en el sector público, cuyas disposiciones vulneran el principio de negociación libre y voluntaria consagrado en el Convenio núm. 98. Las organizaciones alegan que, desde la promulgación del Decreto —por medio del cual se creó la Comisión de Políticas para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, conformada exclusivamente por representantes del Poder Ejecutivo—, se ha obstaculizado el ejercicio pleno de la negociación colectiva, al impedir que las partes involucradas puedan negociar de manera autónoma y conforme a sus

realidades institucionales y presupuestarias. Las organizaciones reclamantes alegan que la negociación colectiva en el sector público ha quedado sujeta al control y autorización previa de dicha Comisión, la cual determina unilateralmente los temas que pueden o no ser objeto de negociación y no otorga audiencia ni participación alguna a los representantes de los trabajadores.

Anulación judicial de cláusulas de CCT a raíz de acciones de inconstitucionalidad

13. Las organizaciones reclamantes alegan que, mediante sentencias emitidas desde la década de 1990 hasta mediados de 2023, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (en adelante, la Sala Constitucional) ha acogido numerosas acciones de inconstitucionalidad contra cláusulas de CCT en el sector público, lo que ha tenido como efecto la eliminación progresiva de derechos previamente adquiridos por los trabajadores. Las organizaciones se refieren a acciones de inconstitucionalidad presentadas por diversas entidades estatales como la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República o algún partido político e indican que ello ha resultado en la eliminación de un número significativo de cláusulas de CCT en el sector público (la mayoría de ellos en municipios). Las organizaciones reclamantes citan diversos artículos de prensa en los que se señala que las acciones de inconstitucionalidad se dirigían contra cláusulas abusivas de las CCT, con el objetivo de garantizar el uso racional de los recursos públicos. Las organizaciones reclamantes afirman que dichas acciones, al haber resultado en la anulación de múltiples cláusulas, han dejado esencialmente vaciadas de contenido las CCT en el sector público.
14. Las organizaciones reclamantes hacen referencia a múltiples sentencias de la Sala Constitucional relativas a CCT suscritas por municipalidades, bancos y universidades públicos. A modo ilustrativo, citan: i) la sentencia del 26 de octubre de 2016, que declara inconstitucional una cláusula de la CCT de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) por ser contraria a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, al otorgar beneficios sin justificación objetiva vinculada a una mejor prestación del servicio; ii) sentencia del 10 de mayo de 2023, que declara parcialmente con lugar una acción de inconstitucionalidad y anula varias disposiciones de la CCT entre la Municipalidad de Talamanca y el Sindicato, incluyendo el artículo 27 sobre el «bono vacacional», y iii) la sentencia del 24 de mayo de 2023, que también acoge parcialmente una acción y anula disposiciones de la CCT de la Municipalidad de Escazú, como el artículo 38, relativo a un beneficio económico por mérito en el desempeño. También mencionan ejemplos en los que la Sala declaró inconstitucionales cláusulas relacionadas con el financiamiento de celebraciones de fin de año, licencia por matrimonio, aumentos por mérito y experiencia, licencias con goce de salario para actividades sindicales, así como el recorte de plan de becas para los hijos de los empleados.

Denuncia de convenciones colectivas

15. Las organizaciones reclamantes indican que la denuncia de una CCT, que denota la voluntad de una o de las dos partes de querer renegociar toda o parte de la CCT, evitando que se prorrogue automáticamente, está contemplada en el inciso e) del artículo 58 del Código del Trabajo. Este artículo establece que las CCT deben tener una vigencia de entre uno y tres años y que, si no se denuncian con al menos un mes de antelación a su vencimiento, se prorrogan automáticamente por el mismo periodo. Las organizaciones reclamantes indican que la política del Gobierno de denunciar las CCT no generaba mayor preocupación en el movimiento sindical, siempre que se llevara a cabo conforme al citado artículo.
16. Las organizaciones indican que la preocupación surgió a raíz del pronunciamiento [DAJ-AE-237-15](#), emitido en 2015 por la Dirección de Asuntos Jurídicos (DAJ) del Ministerio de

Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en respuesta a una consulta sobre la vigencia de una CCT firmada en 1998 entre una municipalidad y su sindicato. Según se desprende de dicho pronunciamiento: i) la CCT había sido denunciada en 2004 y luego de ello se inició un proceso de renegociación que quedó inconcluso; ii) habían transcurrido más de diez años desde que se había hecho la denuncia y la DAJ indicó que el plazo de la negociación de la siguiente CCT no podía ser ilimitado, no solo por la inseguridad jurídica que generaría, sino porque algunas reglas cambian para las entidades públicas, sobre todo aquellas referidas al gasto; iii) la DAJ indicó que en caso de que cesen las negociaciones (como en dicho caso), la cláusula de extensión no puede mantenerse incólume de manera indefinida, y iv) el inciso d) del artículo 56 del Código del Trabajo prevé que si transcurrido el plazo de 30 días no se hubiere llegado a un acuerdo en el proceso de negociación, origina el derecho para que cualquiera de las partes pueda acudir a la justicia laboral a dilucidar los puntos en discordia. En dicho pronunciamiento, la DAJ señaló, además, que los derechos derivados de cláusulas normativas contenidas en las CCT no constituyen derechos adquiridos incorporables a los contratos individuales de trabajo. En ese sentido, la DAJ indicó que: i) desde 2005, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia modificó de manera sustancial su posición tradicional respecto a la teoría de la incorporación de dichas cláusulas y ii) conforme a este nuevo criterio jurisprudencial, la pérdida de vigencia de una CCT implica la desaparición de sus cláusulas normativas, de modo que todos los derechos originados en la CCT se extinguen junto con su vigencia, y cualquier controversia relacionada debe ser resuelta por los Tribunales de Justicia.

17. Las organizaciones reclamantes indican que: i) a la luz de dicho pronunciamiento, se anticipa que las CCT serán denunciadas, ya que con su denuncia estas se extinguen, lo que implica la desaparición de los derechos negociados y su no incorporación en los contratos individuales; ii) el pronunciamiento citado otorga únicamente un plazo de un mes para negociar, lo cual consideran insuficiente; iii) se dejará transcurrir dicho plazo sin iniciar negociaciones, con el propósito de que sea el juez laboral quien determine qué aspectos del pliego de condiciones original se mantendrán o eliminarán; iv) con el propósito de destruir las CCT, el Gobierno solicitó a la DAJ extender el alcance del pronunciamiento DAJ-AE-237-15 y que, desde entonces, la denuncia de CCT en el sector público se convirtió en la principal estrategia para eliminarlas; v) solicitaron al Ministro de Trabajo anular el pronunciamiento, pero este se negó, y vi) se ha utilizado el pronunciamiento para amenazar a los sindicatos con que la denuncia de una CCT implica que la misma pierde su vigencia y que no están obligados a aplicar los beneficios de la anterior CCT ni tampoco de negociar tales beneficios en la nueva CCT porque no tienen el carácter de derechos adquiridos.

Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635

18. Las organizaciones reclamantes señalan que el artículo transitorio XXXVI de la [Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas](#) (Ley N° 9635), adoptada el 3 de diciembre de 2018, obliga a los jerarcas de las entidades públicas a denunciar las CCT al vencer su plazo e indica que, si se decide renegociarlas, deben ajustarse completamente a lo establecido en dicha Ley y a las regulaciones dictadas por el Poder Ejecutivo. Destacan que, en una consulta legislativa facultativa sobre el expediente legislativo que dio lugar a la Ley, la Sala Constitucional, en el [Voto N° 19511](#) de 2018, señaló que una disposición que imponga la denuncia obligatoria de CCT y limite la posibilidad de mejorar condiciones laborales sin flexibilidad alguna sería inconstitucional. Las organizaciones reclamantes alegan que, si bien la Sala aclaró que los jerarcas de las entidades públicas tienen la potestad, pero no la obligación de denunciar una CCT, el Gobierno no aplica el criterio de la Sala Constitucional, lo que supone una violación al principio de negociación libre y voluntaria establecido en el Convenio núm. 98.

Homologación de CCT

19. Las organizaciones reclamantes alegan que el MTSS se ha constituido en detractor de las CCT al impedir su homologación si contienen cláusulas que contravienen los topes establecidos en la Ley N° 9635. Las organizaciones reclamantes indican que en 2019 la DAJ del MTSS emitió el pronunciamiento [DAJ-AER-OFP-76](#) que dispone que: i) antes de homologar una CCT, el Departamento de Relaciones de Trabajo debe revisar que las cláusulas cumplan con los topes y limitaciones de la Ley N° 9635, la cual regula salarios y beneficios de los funcionarios públicos y ii) ningún acuerdo negociado en una CCT puede contravenir una ley de orden público, por lo que se deben verificar estos aspectos so pena de no homologar la CCT. Las organizaciones reclamantes indican asimismo que en 2019 el MTSS emitió la circular MTSS-DMT-CIR-8 que instruye a los funcionarios encargados de homologar CCT en el sector público a verificar su conformidad con el Código del Trabajo y con resoluciones judiciales sobre empleo público y el uso adecuado de fondos públicos.

Ley Marco de Empleo Público N° 10159

20. Las organizaciones reclamantes alegan que tanto la Ley N° 9635 como la [Ley Marco de Empleo Público](#) (Ley N° 10159), adoptada el 8 de marzo de 2022, están direccionadas a vaciar de contenido las CCT ya que impiden negociaciones salariales o cualquier otro acuerdo que busque mejorar las condiciones económicas de los trabajadores en el sector público. Señalan que el artículo 49 de la Ley N° 10159 prohíbe que la negociación colectiva en el sector público modifique la escala salarial global, cree nuevos incentivos o establezca compensaciones adicionales. Las organizaciones alegan que estas restricciones debilitan el papel de los sindicatos como representantes legítimos de los trabajadores del sector público y vacían de contenido la negociación colectiva, limitando su capacidad de defender derechos e intereses económicos y sociales. Expresan su preocupación al respecto y destacan que, como consecuencia de esta Ley y del congelamiento salarial impuesto por la Ley N° 9635, se eliminó la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, único espacio de negociación colectiva sobre salarios.

Casos específicos mencionados por las organizaciones reclamantes que datan de 2011 a 2015

21. Junto con la reclamación presentada en 2016, las organizaciones exponen una serie de casos que califican como emblemáticos:
- El primero de ellos concierne la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y se alega que: i) varias empresas públicas operan bajo el sistema de aprobación de tarifas que se cobran al consumidor final y que son fijadas por la ARESEP; ii) algunas de estas empresas públicas han suscrito CCT en las que se acordaron beneficios de carácter económico que se financian a través de las tarifas, y iii) a raíz de un ajuste tarifario solicitado por ciertas empresas, en 2015 la ARESEP emitió resoluciones determinando que algunos gastos relacionados con las CCT contravenían el principio del servicio al costo y no tenían relación directa con la prestación del servicio, por lo que no se iban a poder financiar con las tarifas. Las organizaciones reclamantes alegan que la intervención de la ARESEP constituye un acto de injerencia que vulnera el derecho a la negociación colectiva, ya que impide a las empresas cumplir con lo acordado en las CCT.
 - El segundo caso concierne la Compañía Bananera Atlántica Limitada (COBAL) y se alega que en 2014 esta dilató la negociación de una CCT y presionó a los trabajadores para desafiliarse del Sindicato hasta que este dejó de tener la membresía mínima para negociar una CCT.

Afirman que la empresa quería deshacerse del sindicato y no negociar la CCT y que el MTSS estaba enterado y no actuó diligentemente.

- El tercer caso concierne el despido en 2011 de la Municipalidad de Esparza de cinco trabajadores, tres miembros de la Junta Directiva y dos afiliados del Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Esparza (SITRAMES), como represalia por haber presentado una propuesta de CCT. Sostienen que los despidos tenían el objetivo de destruir al sindicato e impedir la negociación e indican que, aunque los tribunales reconocieron las prácticas desleales, no ordenaron la reinstalación de los trabajadores afectados, sino que condenaron al Alcalde al pago de multas. Sin embargo, el alcalde apeló y el Juez Superior anuló la sentencia, ordenando reiniciar el proceso.
- El cuarto caso concierne represalias tomadas en 2013 por parte de jerarcas de una institución pública contra la secretaria general del Sindicato de Profesionales de Acueductos y Alcantarillados (SIPAA) por haber denunciado públicamente irregularidades en la Dirección de Recursos Humanos del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA). Se alega que la secretaria general fue trasladada a una oficina distante, lo que consideran una forma de represalia para intimidar a los dirigentes sindicales y disuadir futuras denuncias contra funcionarios públicos.
- El quinto caso concierne el despido en 2014 de varios trabajadores del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), incluyendo al secretario de actas y correspondencia del sindicato Unión de Empleados del INVU (UNEINVU) tras un proceso de reestructuración. Señalan que, aunque en 2015 se firmó un acta de acuerdo entre el INVU y UNEINVU, en la que la institución se comprometió a evaluar la posibilidad de reintegro, hasta la fecha, el dirigente sindical no ha sido reintegrado.

B. Observaciones del Gobierno

22. En sus comunicaciones de 11 de noviembre de 2016, 7 de agosto y 1 de noviembre de 2017, 22 de enero de 2021, 29 de septiembre de 2022 y 29 de agosto de 2023, el Gobierno indica que los derechos fundamentales a la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva son ampliamente respaldados y protegidos tanto por la legislación como por los órganos administrativos y los tribunales de la República. El Gobierno manifiesta que no existe en el país un ambiente que tienda a deslegitimar el movimiento sindical y que se propicia el diálogo para la solución de los conflictos sociales. El Gobierno estima que el país ha logrado avances importantes de la mano con el diálogo social de todos los actores sociales y la asistencia técnica de la OIT, garantizando así, el cumplimiento efectivo y sin restricciones al derecho de la negociación colectiva en el sector público. El Gobierno afirma que no hay obstáculo alguno que impida la negociación colectiva en el sector público.
23. El Gobierno indica que tanto la Sala Constitucional, como la Segunda Sala de la Corte Suprema de Justicia, además de la Procuraduría General de la República, han ratificado el derecho que tienen los servidores públicos para negociar CCT dentro del marco de legalidad vigente. El Gobierno cita extractos del Voto N° 19511 de 2018 de la Sala Constitucional, así como decisiones de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, que contienen elementos en favor al reconocimiento del derecho de negociación colectiva en el sector público. El Gobierno afirma que el instituto de la negociación colectiva no está en peligro y que lo que el Estado ha establecido con mayor precisión, en los últimos años, es el alcance de la negociación colectiva en dicho sector.

Comisión de Políticas para la Negociación de CCT en el Sector Público

24. En lo que respecta al Decreto Ejecutivo N° 29576 de 2001, el Gobierno indica que: i) dicho decreto fue derogado por el [Decreto Ejecutivo N° 41553](#), de 2018 que regula lo atinente a la creación, conformación y regulación de la Comisión de políticas para la Negociación Colectiva en el Sector Público y ii) está pendiente de resolución ante la Sala Constitucional una acción de inconstitucionalidad presentada en contra los incisos b) y c) del artículo 3 del Reglamento para el funcionamiento de la Comisión previsto en este último Decreto Ejecutivo. El Gobierno añade que la Procuraduría General de la República emitió un informe en el que indica que tanto la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones como el Comité de Libertad Sindical (338.º informe, noviembre de 2005, [caso núm. 2385](#), de Costa Rica) se han referido a la Comisión de Políticas de Negociación prevista en el Decreto Ejecutivo N° 29576 y concluyeron que la intervención de este órgano gubernamental a través de «instrucciones» a los negociadores de la parte empleadora no es objetable en la medida que tiene por objeto el respeto de las normas presupuestarias y el respeto del principio de legalidad y en la medida que la negociación colectiva puede someterse a modalidades especiales en la administración pública.

Anulación judicial de cláusulas de CCT a raíz de acciones de inconstitucionalidad

25. El Gobierno indica que la Sala Constitucional tiene como principal cometido velar por el resguardo de la integridad de la Constitución, y vigilar la compatibilidad o simetría que debe tener el resto del ordenamiento, a sus normas, valores, o principios. El Gobierno añade que: i) la declaratoria de inconstitucionalidad conlleva la expulsión de la norma del ordenamiento jurídico, al declarar su nulidad con efectos *erga omnes*; es decir, la norma es eliminada del ordenamiento jurídico para todos sus efectos, de la misma forma, como si hubiera sido derogada por una ley posterior y ii) si bien tiene efectos retroactivos, porque su eficacia se retrotrae al momento de emisión de la norma, se respetan los derechos adquiridos de buena fe.

Denuncia de convenciones colectivas

26. El Gobierno indica que en 2014 inició una política de revisión de las CCT para procurar mediante el diálogo social su ajuste a la realidad fiscal y política de austeridad. El Gobierno señala que en 2015 se emitió la [Directriz presidencial N° 034-P](#) que busca crear consciencia sobre la obligación de velar por el resguardo y control del gasto superfluo en el sector público y que insta a los jefes de las instituciones públicas a propiciar el diálogo con las organizaciones sindicales, a fin de llevar a cabo una revisión integral de las CCT, cuando estas estén próximas a vencer, con el fin de eliminar los privilegios abusivos, pero respetando los derechos laborales.
27. El Gobierno indica que: i) el pronunciamiento DAJ-AE-237-15 de 2015 procura ajustarse a la jurisprudencia de la Sala Constitucional y de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia y ii) desde 2005, la Sala Segunda considera superada la posición tradicional de perpetuidad de los derechos negociados en una CCT y entiende que la vigencia de una CCT es temporal y por lo tanto los derechos que emanan de la misma pueden dejar de existir o disminuirse. El Gobierno indica que el pronunciamiento DAJ-AE-237-15 no hace sino ajustarse a la jurisprudencia reiterada de la Sala Segunda como máximo tribunal en materia de trabajo, procurando la uniformidad de criterios tanto en sede administrativa como judicial.
28. El Gobierno indica asimismo que en 2018 se emitieron una serie de directrices con el fin de atender la crisis fiscal, entre ellas la [Directriz N° 009-H](#) que establece que los jefes tienen la responsabilidad personal de impedir la prórroga automática de CCT vigentes y que deben denunciar todas las cláusulas convencionales que se consideren abusivas y que atenten contra

el buen manejo de las finanzas públicas. El Gobierno indica que se instó a los jefes a propiciar el diálogo con las organizaciones sindicales, a fin de llevar a cabo una revisión integral de las cláusulas convencionales cuando estas estén próximas a vencer, con el fin de eliminar los privilegios abusivos, pero respetando los derechos laborales. El Gobierno indica además que la Procuraduría General de la República también ha señalado que el Código del Trabajo impide que las partes puedan pactar en una CCT la renuncia anticipada de su facultad legal de denunciarla unilateralmente, pues dicha renuncia no tendría otro objeto sino el establecer, pero por una vía indirecta, un instrumento colectivo sometido sin plazo o fecha determinada, lo cual no es válido.

29. El Gobierno indica que la administración no puede variar unilateralmente las CCT dado que tienen rango de ley y que para realizar modificaciones se requiere de un acuerdo de partes, previa denuncia (comunicación a la otra parte) de que se quiere renegociar parcial o totalmente el instrumento colectivo. El Gobierno menciona algunos ejemplos que datan de 2015 en los que se generó una renegociación que consiguió una rebaja del costo de los instrumentos convencionales sobre la base del diálogo social y no sobre la base de una imposición estatal como erróneamente se afirma en la reclamación. El Gobierno indica asimismo que el artículo transitorio XXXVI de la Ley del Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635, que entró en vigencia el 4 de diciembre de 2018, dispone que «a partir de la entrada en vigencia de la ley, los jefes de las entidades públicas están en la obligación de denunciar las convenciones colectivas a su vencimiento. En el caso en que se decida renegociar la convención, esta deberá adaptarse en todos sus extremos a lo establecido en esta ley y demás regulaciones que dicte el Poder Ejecutivo».
30. El Gobierno añade que en una consulta de constitucionalidad formulada por la Asamblea Legislativa en relación al proyecto de ley relativo a la Ley del Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la Sala Constitucional, mediante el Voto N° 19511 de 2018 concluyó que: «En relación con la obligatoriedad de la denuncia de la convención colectiva a su vencimiento (transitorio L del Título V 'Disposiciones Transitorias'), en aplicación de la Constitución Política (artículos 62 y 74), los Convenios Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia de este Tribunal, se interpreta que cada jefe de las entidades públicas tiene la potestad de denunciar o no la respectiva convención colectiva, conforme al ordenamiento jurídico vigente».

Homologación de CCT

31. El Gobierno indica que el 14 de marzo del 2019 y en relación con la aplicación de la Ley N° 9635, la DAJ emitió el pronunciamiento DAJ-AER-OF-76 que indica que: i) la revisión previa al acto de homologación por parte del Departamento de Relaciones de Trabajo debe ser sobre mínimos laborales y sobre cumplimiento de disposiciones del Código del Trabajo y ii) ninguna CCT puede contener disposiciones contrarias a la legislación laboral vigente; si bien puede mejorar los derechos mínimo legales, no puede derogar normas de orden público. El Gobierno indica que dicha posición jurídica ha sido respaldada por un reciente criterio de la Procuraduría General de la República, que señala que, en caso de conflicto, la Ley impone su primacía frente a la CCT.
32. El Gobierno destaca que la posición de la DAJ es concordante con las decisiones tomadas sobre la materia por parte de los máximos órganos jurisdiccionales competentes, así como por la asesoría jurídica del Estado. El Gobierno indica que, atendiendo a lo dispuesto por los dictámenes de la Procuraduría General de la República y los pronunciamientos de la DAJ, el personal del Departamento de Relaciones de Trabajo revisa no solo lo correspondiente a los mínimos laborales del Código del Trabajo sino lo referente a la Ley N° 9635. El personal del

Departamento de Relaciones de Trabajo debe señalar a las partes negociantes cuando el contenido de lo que se está negociando pueda contradecir lo regulado en la normativa de orden público, de manera que estas puedan tener en cuenta esta consideración de previo a presentar el instrumento convencional para su homologación. Esta guía no impide la negociación de CCT, pues el criterio del mediador no es vinculante, siendo las partes firmantes las responsables del contenido de lo negociado.

33. El Gobierno considera que el procedimiento de homologación de CCT seguido por la Dirección de Asuntos Laborales del MTSS se encuentra ajustado a derecho, tomando en cuenta lo dispuesto por la jurisprudencia constitucional, así como los dictámenes de la Procuraduría General de la República, además de los criterios de la DAJ del MTSS, sin que se evidencie ninguna vulneración al derecho de negociación colectiva, ni a ninguna otra garantía legal.
34. El Gobierno indica asimismo que la circular DMT-CIR-8 de junio de 2019 del MTSS, a la que se refieren las organizaciones reclamantes, ha quedado sin efecto y que en su lugar se emitió la circular DMT-CIR-10, de noviembre de 2019 que dispone que el Departamento de Relaciones de Trabajo debe verificar que las CCT suscritas en el sector público reúnan, además de los requisitos de forma, los de fondo contenidos en el Código del Trabajo, y en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635, con el fin de determinar si la CCT se ajusta o no a la normativa vigente.
35. El Gobierno indica que en 2020 la DAJ emitió el pronunciamiento DAJ-AE-OFP-208 el cual señala que la homologación que otorga el MTSS es el visado de legalidad de las cláusulas negociadas, que da fe que las garantías mínimas de la legislación laboral han sido respetadas, debiendo incluirse las limitaciones establecidas por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N° 9635. Conforme al criterio vinculante de la Procuraduría General de la República, el Departamento de Relaciones de Trabajo del MTSS debe verificar en su revisión del bloque de legalidad, que los CCT no contravengan la Ley N° 9635.
36. El Gobierno añade que la Procuraduría General de la República considera que la entrada en vigencia de la Ley N° 9635 no deja inoperante o sin contenido la negociación colectiva en el sector público, sino que, busca reordenación y racionalización, para la contención y reducción del gasto de personal de las Administraciones públicas y así recuperar el equilibrio financiero. El Gobierno indica que la negociación de CCT supone una dinámica cambiante y, en general, conlleva el proceso de denuncia, renegociación y homologación según lo establecido en la normativa nacional, en armonía con lo dispuesto a nivel internacional, sin que tales procesos impliquen el desmejoramiento o deterioro del instituto de la negociación colectiva en Costa Rica. El Gobierno indica que el derecho de la negociación colectiva no se ha visto limitado en los últimos años y que las estadísticas correspondientes al periodo 2017-2022 permiten ilustrar que las recientes reformas normativas no han impactado negativamente los derechos fundamentales de negociación colectiva y libertad sindical (83 CCT activos en el sector público en 2017, 80 en 2018, 77 en 2019, 84 en 2020, 86 en 2021 y 86 en 2022).

Ley Marco de Empleo Público N° 10159

37. El Gobierno indica que, luego de un amplio debate iniciado en 2019, en el que participaron los tres Poderes de la República, representantes sindicales y del sector empleador, la academia y la ciudadanía, fue aprobada la Ley Marco de Empleo Público, N° 10159 del 9 de marzo de 2022, que entró en vigencia el 9 de marzo de 2023. El Gobierno indica que: i) la Ley tiene como objeto regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto, entre la Administración Pública y las personas servidoras públicas, con la finalidad de asegurar la eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos, a través del establecimiento de idénticas

condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, igual salario, a igual trabajo de las personas servidoras públicas; ii) la Ley también estableció la evaluación del desempeño como un mecanismo para la mejora continua de la gestión pública y del desempeño y desarrollo integral de las personas servidoras públicas y un régimen salarial unificado para todo el servicio público, y iii) la Ley reitera el papel que el derecho de libertad sindical y de negociación colectiva ocupan en el ordenamiento jurídico nacional, con referencia expresa a la normativa internacional (el artículo 4, *f*) indica que derecho de negociación colectiva corresponde a las personas empleadoras y trabajadoras o sus respectivas organizaciones, de conformidad con el artículo 62 de la Constitución Política, el Convenio núm. 98 y el Código del Trabajo).

38. El Gobierno indica que, a la luz de los principios constitucionales de proporcionalidad, razonabilidad e igualdad, la Ley dispone que las condiciones que se pacten en las CCT deben respetar el principio de legalidad presupuestaria, y por tanto requieren de su inclusión en la ley de presupuesto o reglamentos respectivos. El Gobierno afirma que la negociación colectiva no corre riesgo en el país y que la reciente reforma de empleo público responde a la necesidad de brindar uniformidad en el régimen salarial público en virtud de las grandes diferencias entre los distintos servidores públicos a lo largo de la institucionalidad, la notoria situación fiscal del país y la imperiosa urgencia de contener el gasto público y que fue elaborada, analizada y aprobada desde una perspectiva respetuosa y garantista de los derechos humanos y en consonancia con el derecho internacional laboral aplicable.
39. El Gobierno indica que la Asamblea Legislativa remitió dos consultas de constitucionalidad sobre el proyecto de ley, expediente N° 21.336 mediante el cual se tramitó la Ley Marco de Empleo Público y precisa que: i) en la primera consulta (junio de 2021), la Sala Constitucional señaló varias inconstitucionalidades del proyecto y estas fueron enmendadas por la Asamblea Legislativa y ii) en una segunda consulta (diciembre de 2021), la Sala Constitucional consideró en voto de mayoría que no existían vicios de inconstitucionalidad¹. Una vez resueltas las consultas se procedió con la aprobación de la Ley. El Gobierno indica que una vez que la Ley entró en vigencia, varios sindicatos presentaron acciones de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional, las cuales, se encuentran pendientes de resolución: 23-003122-0007-CO, 23-004885-0007-CO, 23-009109-0007-CO y 23-014906-0007-CO.

Casos específicos mencionados por las organizaciones reclamantes que datan de 2011 a 2015

40. El Gobierno proporciona sus observaciones en relación con los casos mencionados por las organizaciones reclamantes:
 - El Gobierno indica que los alegatos relativos a la ARESEP son examinados por el Comité de Libertad Sindical en una queja interpuesta por unas de las organizaciones reclamantes, la CSJM (caso núm. 3211).
 - En relación con los alegatos sobre la empresa COBAL, el Gobierno indica que: i) tras recibir denuncias de presunta represión sindical y despidos de trabajadores afiliados a un sindicato, se inició una investigación administrativa a través de la Dirección Nacional de Inspección del

¹ El Gobierno destaca que la Sala resolvió que el proyecto de ley era congruente con la normativa internacional en el sentido de que el artículo transitorio XV referido a la denuncia de las convenciones colectivas, no resulta inconstitucional siempre y cuando se interprete en el mismo sentido que se indicó en el Voto N° 19511 de 2018, es decir, en aplicación de la Constitución Política (artículos 62 y 74), los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo y la jurisprudencia de este Tribunal, deberá interpretarse que cada jerarca de las entidades públicas tiene la potestad de denunciar o no la respectiva convención colectiva, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

Trabajo; ii) se llevaron a cabo inspecciones en las instalaciones de la empresa para verificar la situación contractual de los trabajadores despedidos y determinar si existían razones objetivas ajenas a la actividad sindical; iii) varios de los despidos fueron objeto de procedimientos judiciales iniciados por los trabajadores, los cuales se encontraban en trámite ante los tribunales laborales; iv) se ofrecieron servicios de conciliación para facilitar la resolución de los conflictos, y v) se notificó a COBAL sobre su obligación de respetar los derechos de libertad sindical.

- En relación con los alegados despidos ocurridos en 2011 en la Municipalidad de Esparza, el Gobierno indica que: i) cinco trabajadores, entre ellos tres miembros de la Junta Directiva y dos afiliados al Sindicato SITRAMES, fueron despedidos en ese año; ii) los trabajadores afectados interpusieron acciones judiciales laborales para impugnar los despidos; iii) los procesos judiciales correspondientes se encontraban en trámite o ya habían obtenido resoluciones de primera instancia, y iv) corresponde a los tribunales laborales determinar la legalidad de los despidos y ordenar las reparaciones correspondientes.
- En relación con el caso de la Secretaria General del SIPAA, el Gobierno indica que: i) el traslado de la dirigente sindical en 2013, tras sus denuncias públicas de irregularidades en la Dirección de Recursos Humanos del AyA, fue objeto de denuncias por presunta represalia antisindical; ii) el Ministerio de Trabajo, a través de la Inspección de Trabajo, inició una investigación mediante visitas y solicitudes de información a las partes involucradas; iii) la trabajadora afectada interpuso acciones judiciales en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Laboral para impugnar el traslado, y iv) se promovieron procesos de conciliación impulsados por el Ministerio de Trabajo como vía alternativa de resolución.
- En relación con el despido del dirigente sindical Eduardo Santamaría del UNEINVU, el Gobierno indica que: i) entre 2015 y 2017 se llevaron a cabo sesiones de diálogo entre el UNEINVU y el MTSS con el objetivo de buscar una solución negociada para el caso de dos trabajadores despedidos y ii) pese a los esfuerzos de conciliación, no fue posible reincorporar al dirigente debido a que no cumplía con los requisitos mínimos exigidos para ocupar las plazas vacantes disponibles en el INVU.

► IV. Conclusiones del Comité

41. *El Comité observa que en la reclamación se alega que, durante las dos últimas décadas, el Gobierno no solo no ha fomentado la negociación colectiva en el sector público, sino que la ha restringido mediante diversos mecanismos, provocando la eliminación progresiva de las CCT en este sector. El Comité toma nota de que el Gobierno brinda respuesta a los distintos temas mencionados en la reclamación y afirma que los derechos fundamentales a la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en el sector público son ampliamente respaldados y protegidos por la legislación, los órganos administrativos y los tribunales de la República.*

Comisión de Políticas para la Negociación de CCT en el Sector Público

42. *El Comité toma nota de que las organizaciones reclamantes alegan que la Comisión de Políticas para la Negociación de CCT en el Sector Público, creada mediante Decreto Ejecutivo en 2001, está integrada únicamente por representantes del Gobierno, lo que otorga al Estado un control absoluto sobre la negociación colectiva y no contempla audiencia ni participación alguna de los representantes de los trabajadores. Al respecto, el Gobierno señala que: i) el Decreto Ejecutivo de 2001 fue derogado en 2018 mediante el Decreto Ejecutivo N° 41553 y ii) está pendiente de resolución una acción de*

inconstitucionalidad presentada contra el artículo 3, incisos b) y c), del Reglamento que regula el funcionamiento de dicha Comisión, incisos que establecen, entre las atribuciones de la Comisión, la de dictar lineamientos para la negociación de CCT en el sector público.

43. El Comité observa que, según consta en el sitio web del [Sistema Costarricense de Información Jurídica](#), mediante resolución del 17 de marzo de 2021, la Sala Constitucional declaró sin lugar dicha acción de inconstitucionalidad siempre y cuando se interprete que los lineamientos emitidos por la Comisión de Políticas para la Negociación de CCT en el Sector Público no tienen carácter vinculante. El Comité también observa que la CEACR y el Comité de Libertad Sindical han examinado alegatos relativos al funcionamiento de la Comisión en cuestión, incluyendo su excesiva lentitud, su rol como empleador de facto y el control que ejerce sobre el contenido de cláusulas con implicancias presupuestarias. Al respecto, el Comité de Libertad Sindical ha señalado que, si bien la intervención de la Comisión a través de «instrucciones» a los negociadores de la parte empleadora no era objetable en tanto buscaba garantizar el cumplimiento de las normas presupuestarias y el principio de legalidad, se registraban retrasos en la emisión de sus directrices de negociación, por lo que pidió al Gobierno que tomara medidas para que dichas directrices se emitan dentro de un plazo razonable². **Tomando debida nota de la resolución de la Sala Constitucional de 2021, que establece el carácter no vinculante de los lineamientos emitidos por la Comisión de Políticas para la Negociación de CCT en el Sector Público, el Comité enfatiza la importancia de que dichos lineamientos o directrices sean emitidos dentro de plazos razonables.**

Anulación judicial de cláusulas de CCT a raíz de acciones de inconstitucionalidad

44. El Comité toma nota de que las organizaciones reclamantes alegan que, desde la década de los noventa y hasta mediados de 2023, varias entidades estatales han presentado cerca de un centenar de acciones de inconstitucionalidad en relación con CCT del sector público, lo que ha resultado en la anulación de un número significativo de cláusulas con impacto económico que se habían constituido en derechos adquiridos. Las organizaciones reclamantes citan artículos de la prensa escrita entre los que se indica que las acciones de inconstitucionalidad se presentaban contra cláusulas de CCT consideradas como «abusivas» y que buscaban garantizar el uso racional de los recursos de la hacienda pública. Al respecto, el Gobierno indica que: i) la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia tiene como cometido vigilar la compatibilidad entre la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico y ii) si bien la declaratoria de inconstitucionalidad de las cláusulas de CCT trae consigo la nulidad con efecto erga omnes y retroactivo de las mismas, se respetan los derechos adquiridos de buena fe.
45. El Comité observa que, en varias ocasiones, la CEACR, al examinar el cumplimiento del artículo 4 del Convenio núm. 98, ha expresado su preocupación acerca de la frecuente utilización del recurso de inconstitucionalidad para cuestionar la validez de las CCT en el sector público en Costa Rica³. A este respecto, el Comité recuerda que la CEACR ha estimado que si las autoridades cuestionaran de manera casi sistemática las prestaciones concedidas a los trabajadores del sector público aduciendo motivos de «racionalidad» o «proporcionalidad» con miras a su anulación (por estimarlas, por ejemplo, demasiado onerosas), estarían poniendo en grave peligro la propia institución de la negociación colectiva y le restarían importancia en la solución de los conflictos colectivos⁴. **Recordando la importancia de tomar medidas tendientes a reforzar el derecho de**

² CEACR, observaciones de 2012 y 2014 relativas a la aplicación por parte de Costa Rica del Convenio núm. 98. Véase asimismo 338.º informe del Comité de Libertad Sindical, noviembre de 2005, caso núm. 2385.

³ CEACR, observación de 2017 relativa a la aplicación por parte de Costa Rica del Convenio núm. 98.

⁴ Véase Estudio General de 2012 sobre los convenios fundamentales, [Dar un rostro humano a la globalización](#), ILC.101/III/1B, 2012, párr. 207.

negociación colectiva en el sector público, el Comité pide al Gobierno que tome las medidas necesarias, para asegurar que las autoridades den preferencia, en la medida de lo posible, a los mecanismos de negociación colectiva a la hora de evaluar cuestiones de interés público en relación con los beneficios económicos de las cláusulas de CCT del sector público. El Comité pide al Gobierno que mantenga informada a la CEACR sobre los avances logrados y las acciones emprendidas al respecto.

Denuncia de convenciones colectivas

46. *El Comité toma nota de que las organizaciones reclamantes alegan que si bien la figura de la denuncia de las CCT, prevista en el Código del Trabajo como un mecanismo para su renegociación y evitar su prórroga automática, no generaba preocupación en el movimiento sindical, ello cambió en 2015, cuando el Gobierno, con el objetivo de destruir las CCT en el sector público, solicitó al MTSS extender la aplicación del pronunciamiento emitido por su DAJ-AE-237-15, que indica que una CCT denunciada y no renegociada en un mes pierde vigencia, y sus beneficios no se consideran derechos adquiridos.*
47. *Al respecto, el Gobierno indica que: i) en 2014, se inició un proceso de revisión de las CCT en el sector público con el propósito de procurar mediante el diálogo social su racionalización, ajuste a la realidad fiscal del país y política de austeridad; ii) desde 2005, la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia considera superada la posición tradicional de perpetuidad de los derechos negociados en una CCT y entiende que la vigencia de una CCT es temporal y por lo tanto los derechos que emanan de la misma pueden dejar de existir o disminuirse, y iii) esta postura fue reafirmada en el pronunciamiento DAJ-AE-237-15 de 2015.*
48. *Al tiempo que subraya que la determinación de la duración de los convenios colectivos y de sus efectos sobre las partes está cubierta por el principio de negociación colectiva libre y voluntaria promovido por el Convenio núm. 98 y que cualquier excepción a esta norma debería reflejar, en la medida de lo posible, un acuerdo tripartito, el Comité observa que: i) el pronunciamiento DAJ-AE-237-15 fue emitido en respuesta a una consulta del Departamento de Relaciones de Trabajo a la DAJ, relativa a la vigencia de una CCT específica de una municipalidad en la que las partes habían acordado que los derechos se mantendrían únicamente mientras se negociara una nueva y en dicho caso, habían transcurrido más de diez años sin que se hubiera renegociado la CCT; ii) en la reclamación se alega que el Gobierno pidió al MTSS extender la aplicación del pronunciamiento sin que se especifique a qué ámbito se solicitó que se extendiera dicha aplicación, y iii) ni en la reclamación ni en la respuesta del Gobierno se indica que dicho pronunciamiento, o sus considerandos, hayan sido aplicados a otros casos o hayan tenido un alcance más amplio (no se menciona ningún ejemplo o caso concreto).*
49. *El Comité observa también que dicho pronunciamiento se emitió en 2015, en un contexto en el que, según señala el Gobierno, se había iniciado una política de revisión de las CCT con el objetivo de ajustarlas a la realidad fiscal y política de austeridad. El Comité observa que, como informa el Gobierno, también en 2015 se emitió la Directriz presidencial N° 034-P que instruye a los jerarcas de las entidades públicas a denunciar las cláusulas de las CCT que impongan el deber de sufragar con recursos públicos actividades de índole recreativas o festivas de los servidores de las instituciones del Estado. Asimismo, el Comité observa que, en línea con lo anterior, en 2018 se emitió la Directriz presidencial N° 009-H que establece que los jerarcas tienen la responsabilidad de impedir la prórroga automática de CCT vigentes y que deben denunciar todas las cláusulas convencionales que se consideren abusivas y que atenten contra el buen manejo de las finanzas públicas.*
50. *El Comité también observa que tanto la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, N° 9635 (2018) como la Ley Marco de Empleo Público, N° 10159 (2023) contienen disposiciones que indican*

que «los jefes de las entidades públicas están en la obligación de denunciar las convenciones colectivas a su vencimiento y que, en el caso en que se decida renegociar la convención, esta deberá adaptarse en todos sus extremos a lo establecido en dichas leyes y demás regulaciones que dicte el Poder Ejecutivo». (artículo transitorio XXXVI de la Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas, N° 9635 y artículo transitorio XV de la Ley Marco de Empleo Público, N° 10159).

51. El Comité toma nota de que, según informa el Gobierno, a raíz de en una consulta legislativa facultativa sobre el expediente legislativo que dio lugar a la Ley N° 9635, en el Voto N° 19511 de 2018, la Sala Constitucional señaló, entre otros elementos que: i) las partes deben encontrarse en total libertad para negociar una CCT, renegociarla o denunciarla; ii) no es posible imponer obligatoriamente una negociación colectiva, ni imponer su denuncia; iii) una disposición que obligue a denunciar CCT y, por otro lado impida, por medio de estas mejorar las condiciones, resultaría contraria a la Constitución, y iv) debe interpretarse que los jefes de las entidades públicas tienen la potestad de denunciar o no las CCT cuando están próximas a vencer. El Comité observa además que, según consta en el sitio web del Sistema Costarricense de Información Jurídica, mediante la Resolución N° 8201 del 17 de marzo de 2025, cuyo texto íntegro no está aún disponible, la Sala Constitucional declaró la inconstitucionalidad del primer párrafo del artículo transitorio XXXVI de la Ley N° 9635, el cual establecía la obligación de los jefes de las entidades públicas de denunciar las convenciones colectivas al momento de su vencimiento.
52. El Comité toma debida nota de dichas resoluciones relacionadas con la Ley N° 9635 de 2018. El Comité observa que la Ley N° 10159 de 2023 también establece la obligatoriedad de la denuncia y dispone que toda CCT renegociada debe ajustarse íntegramente a lo establecido en dicha Ley. El Comité observa que, si bien, en la segunda consulta de constitucionalidad del expediente legislativo correspondiente a la Ley Marco de Empleo Público, la Sala Constitucional, por mayoría, consideró que no existían vicios de inconstitucionalidad, se han presentado varias acciones de inconstitucionalidad contra la Ley N° 10159 que están actualmente pendientes de resolución.
53. Al tiempo que observa que la cuestión central abordada en las acciones de inconstitucionalidad y en las resoluciones de la Corte Constitucional mencionadas no radica en el mecanismo de denuncia y renegociación de las CCT en sí mismo, sino en el carácter obligatorio de dicha denuncia impuesto a los jefes de las entidades públicas en el momento del vencimiento de las CCT, **el Comité pide al Gobierno que, en el marco de la aplicación del Convenio núm. 98, informe a la CEACR sobre el impacto y la implementación práctica de la Resolución N° 8201 de la Sala Constitucional, así como sobre el resultado de las acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra la Ley N° 10159.**

Renegociación de CCT tras su denuncia: impacto de las Leyes N°s 9635 y 10159 en el alcance y contenido de la negociación colectiva en el sector público

54. El Comité toma nota de que las organizaciones reclamantes alegan que las Leyes N°s 9635 y 10159 vacían de contenido la negociación colectiva en el sector público, al impedir la negociación salarial o mejoras en las condiciones económicas de los trabajadores. Manifiestan su preocupación al respecto e indican que, como consecuencia del congelamiento salarial impuesto por la Ley N° 9635, se eliminó la Comisión de Salarios del Sector Público, único espacio de negociación colectiva en materia salarial. Al respecto, el Gobierno indica que: i) la Ley N° 9635 no deja sin contenido la negociación colectiva sino que busca la reordenación y reducción del gasto público; ii) el derecho de la negociación colectiva no se ha visto limitado en los últimos años: entre 2017 y 2022 el número de CCT se mantuvo constante (83 en 2017, 80 en 2018, 77 en 2019, 84 en 2020, 86 en 2021 y 86 en 2022), y iii) la Ley N° 10159 responde a la necesidad de brindar uniformidad en el régimen salarial público y la imperiosa urgencia de contener el gasto público y fue elaborada en consonancia con el derecho internacional laboral aplicable. El Gobierno afirma que la negociación colectiva en el sector público

no está en riesgo y que, en los últimos años, su alcance ha sido definido con mayor precisión con el objetivo de restablecer el equilibrio financiero de las Administraciones públicas.

- 55.** El Comité toma debida nota de lo anterior y observa que las Leyes N^{os} 9635 y 10159 contienen disposiciones que restringen o excluyen la posibilidad de negociar materias de carácter económico en el sector público:
- El artículo 55 de la Ley N^o 9635 establece que la creación de incentivos, compensaciones o pluses salariales solo podrá realizarse por medio de una ley.
 - El artículo 2 de la Ley de la Ley N^o 10159 establece que esta es aplicable a las personas servidoras públicas de los Poderes de la República, sus órganos auxiliares y adscritos y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE); el sector público descentralizado institucional conformado por instituciones autónomas y sus órganos adscritos, incluyendo universidades estatales, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); instituciones semiautónomas y sus órganos adscritos y empresas públicas estatales; el sector público descentralizado territorial conformado por las municipalidades, las ligas de municipalidades, los concejos municipales de distrito y sus empresas.
 - El artículo 43 de la Ley N^o 10159 establece que por medio de la negociación colectiva no se pueden en el sector público, generar modificaciones o variaciones a la escala salarial global, ni tampoco crear nuevos incentivos, compensaciones o pluses salariales. El artículo indica asimismo que las condiciones que se pacten en los instrumentos de negociación colectiva deberán respetar los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad, igualdad y legalidad presupuestaria.
- 56.** El Comité observa que, según consta en el sitio web del Sistema Costarricense de Información Jurídica, mediante la Resolución N^o 8201 del 17 de marzo de 2025, la Sala Constitucional resolvió cuatro acciones de inconstitucionalidad acumuladas contra la Ley N^o 9635 y señaló, entre otros elementos que el artículo 55 de la Ley, el cual establece que la creación de incentivos, compensaciones o pluses salariales solo puede realizarse por medio de una ley, debe interpretarse constitucional «bajo el entendido de que la restricción para negociar no se aplica a los empleados del sector público que válidamente puedan celebrar convenciones colectivas de acuerdo con la Constitución y la ley. Todo lo anterior, sin perjuicio de los controles de legalidad y de constitucionalidad sobre el resultado de la negociación, en atención a los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad y el buen uso de los fondos públicos»⁵.
- 57.** Al tiempo que observa que aún no se ha publicado el texto íntegro de la resolución de la Sala Constitucional, el Comité toma buena nota del reconocimiento de que la restricción para negociar establecida en la Ley N^o 9635 no resultaría aplicable a los empleados del sector público que, conforme con la Constitución y la ley, están habilitados para celebrar CCT. El Comité recuerda, en este sentido, que, en virtud de los artículos 4 y 6 del Convenio núm. 98, todos los trabajadores del sector público que no trabajan en la administración del Estado deben poder gozar del derecho de negociación colectiva, inclusive con respecto a las remuneraciones y que, si bien las singularidades de la administración pública hacen necesario cierto grado de flexibilidad, existen mecanismos que permiten compaginar el respeto de las disponibilidades presupuestarias, y del principio de igualdad en el empleo público por una parte, y el reconocimiento del derecho de negociación colectiva, por otra. A este respecto, el Comité recuerda que la CEACR estima que, con respecto de la negociación de los salarios de los funcionarios públicos que no estén empleados en la Administración del Estado,

⁵ Se trata de las acciones interpuestas por el Sindicato de Empleados del Banco Nacional (SEBANA), la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), el Sindicato de Ingenieros del ICE (SIICE) y la Asociación Sindical de Empleados Industriales de las Comunicaciones y la Energía (ASDEICE).

son compatibles con el Convenio las disposiciones legislativas que habilitan a la autoridad competente en materias presupuestarias para fijar un «abanico» salarial que sirva de base a las negociaciones, o establecer una «asignación» presupuestaria global fija en cuyo marco las partes pueden negociar las cláusulas de índole pecuniaria o normativa, o incluso las disposiciones que confieren a las autoridades públicas que tengan atribuidas responsabilidades financieras el derecho de participar en las negociaciones colectivas junto al empleador directo, en la medida en que dejen un espacio significativo a la negociación colectiva. Es fundamental, sin embargo, que los trabajadores y sus organizaciones puedan participar plenamente en la determinación de este marco global de negociación, lo que implica, en particular, que dispongan de todas las informaciones financieras, presupuestarias o de otra naturaleza al respecto⁶.

58. A la luz de lo anterior, el Comité comparte la preocupación expresada por la CEACR en su último comentario relativo a la aplicación del Convenio núm. 98, en cuanto al impacto de la Ley N° 9635 y la Ley N° 10159 en la negociación colectiva de carácter económico en el sector público. El Comité subraya que su último comentario, la CEACR le pidió al Gobierno de Costa Rica que, en consulta con los interlocutores sociales, tome las medidas necesarias para revisar ambas leyes, de manera que los empleados del sector público que no trabajan en la administración del Estado puedan ejercer su derecho de negociar colectivamente temas económicos y salariales de conformidad con el Convenio⁷.
59. **Con base en los mencionados comentarios de la CEACR, el Comité pide al Gobierno que, en consulta con los interlocutores sociales concernidos, revise el marco normativo vigente de tal manera que, teniendo debidamente en cuenta las características específicas de la negociación colectiva en el sector público, garantice un espacio significativo para la negociación colectiva sobre las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores del sector público que no trabajan en la administración del Estado, inclusive en materia de remuneración. El Comité espera que, en su próximo examen sobre la aplicación del Convenio núm. 98, la CEACR pueda constatar avances concretos al respecto.**
60. **El Comité pide adicionalmente al Gobierno que proporcione información detallada a la CEACR sobre el alcance y la implementación práctica de la Resolución N° 8201 de la Sala Constitucional, en el contexto de la negociación colectiva de carácter económico en el sector público y sobre la resolución que emita la Sala Constitucional en relación con las acciones de inconstitucionalidad interpuestas contra la Ley N° 10159.**

Homologación de CCT

61. El Comité observa que, según la información y documentación aportada por las partes, antes de homologar una CCT, el Departamento de Relaciones de Trabajo del MTSS realiza una revisión exhaustiva de la CCT con el fin de asegurar su conformidad con la normativa laboral vigente, así como cualquier otra ley de orden público. En particular las organizaciones reclamantes y el Gobierno mencionan los siguientes dictámenes, circulares y pronunciamientos emitidos al respecto:
 - En el [dictamen C-232-2019](#) de 2019, la Procuraduría General de la República señaló que la homologación de las CCT suscritas en el sector público implica la revisión de cuestiones formales y el contenido de lo pactado, a fin de verificar su ajuste al ordenamiento jurídico.
 - Mediante el criterio DAJ-AER-OFP-76 de 2019, la Dirección de Asuntos Jurídicos del MTSS indicó que, en cumplimiento del criterio vinculante de la Procuraduría, el Departamento de Relaciones Laborales debe incluir en el procedimiento de homologación, una revisión de las limitaciones o

⁶ Estudio General de 2012, párr. 219.

⁷ CEACR, observación de [2023](#) relativa al Convenio núm. 98.

topes máximos establecidos en la Ley N° 9635, dado que una CCT no puede contrariar las restricciones impuestas por una ley de orden público⁸.

- El MTSS emitió la circular DMT-CIR-10 de 2019, que deja sin efecto la circular DMT-CIR-8 y que dispone que el Departamento de Relaciones de Trabajo debe verificar que las CCT suscritas en el sector público reúnan, además de los requisitos de forma, los de fondo contenidos en el Código del Trabajo, y en la Ley N° 9635.
- En 2020 la Dirección de Asuntos Jurídicos del MTSS emitió el pronunciamiento DAJ-AE-OFP-208 el cual señala que la homologación que otorga el MTSS es el visado de legalidad de las cláusulas negociadas, que da fe que las garantías mínimas de la legislación laboral han sido respetadas, debiendo incluirse las limitaciones establecidas por la Ley N° 9635.
- En 2021, la Comisión de Políticas para la Negociación de CCT en el Sector Público emitió lineamientos generales que indican que, posterior a la firma de una CCT, esta debe ser remitida al Departamento de Relaciones de Trabajo del MTSS, para la debida homologación, respecto de los mínimos establecidos en el Código del Trabajo y otras disposiciones legales.
- El artículo 44 de la Ley N° 10159 (2023) dispone que, antes de homologar una CCT en el sector público, el MTSS debe verificar el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo previstos en el Código del Trabajo, así como el respeto a las resoluciones de la jurisdicción constitucional sobre empleo público y el correcto uso de fondos públicos. Esta revisión busca determinar si la CCT se ajusta o no a las disposiciones normativas vigentes del ordenamiento jurídico estatal y garantizar así la coherencia con este.

- 62.** El Comité observa que, en virtud de la normativa, dictámenes, circulares y pronunciamientos mencionados: i) el control ejercido sobre las CCT, con fines de homologación, se lleva a cabo una vez concluida su negociación y realizada su firma y ii) el referido control abarca el correcto uso de los fondos públicos tal como está definido por la legislación y la jurisprudencia. A este respecto el Comité recuerda, por una parte, que el respeto mutuo de los compromisos asumidos en los acuerdos colectivos es un elemento importante del derecho de negociación colectiva y debería ser salvaguardado para establecer relaciones laborales sobre una base sólida y estable y que la facultad discrecional de las autoridades para aprobar las CCT es contraria al principio de la negociación colectiva⁹. El Comité subraya nuevamente, por otra parte, que las disposiciones que confieren a las autoridades públicas que tengan atribuidas responsabilidades financieras el derecho de participar en las negociaciones colectivas del sector público junto al empleador directo son compatibles con el Convenio núm. 98 en la medida en que dejen un espacio significativo a la negociación colectiva¹⁰.
- 63.** El Comité pide al Gobierno que, en línea con lo anterior y en consulta con los interlocutores sociales, tome las medidas necesarias, incluidas aquellas de carácter legislativo, para: i) garantizar que los procedimientos de verificación de la viabilidad económica de lo negociado en el sector público se efectúen antes de la firma de las CCT y ii) evitar cualquier

⁸ En el último párrafo del pronunciamiento, los funcionarios de la DAJ señalaron que: «la creación de leyes de orden público, cuyo efecto resulta ser el aumento en la exclusión de derechos laborales que no se pueden mejorar en una norma convencional, eventualmente puede ser considerado por la OIT como acciones gubernamentales que limitan el derecho a la negociación colectiva y la autonomía de las partes en dicha negociación, por lo que existe la probabilidad de que en dicha organización internacional se nos llame a rendir cuentas al respecto».

⁹ Véase también Estudio General de 2013 sobre la negociación colectiva en la administración pública, *La negociación colectiva en la administración pública: Un camino a seguir*, ILC.102/III/1B, párr. 301. Véase asimismo *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, sexta edición, 2018, párr. 1336.

¹⁰ OIT, *Estudio General sobre la aplicación de los convenios sobre libertad sindical y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva*. Ginebra, 1994, párr. 263.

discrecionalidad en el proceso de homologación de las mismas y asegurar que el rechazo de la aprobación de una CCT se limite exclusivamente a aquellos casos en que presente vicios de forma o no se ajuste a las normas mínimas establecidos por la legislación general del trabajo. El Comité le pide al Gobierno que informe a la CEACR sobre los avances realizados a este respecto, detallando los casos en los que el Departamento de Relaciones de Trabajo del MTSS haya denegado la aprobación de una CCT sobre la base de su contenido. El Comité confía en que la adopción de estas medidas, así como de aquellas mencionadas anteriormente en estas conclusiones, contribuirá al fortalecimiento de un sistema de negociación colectiva en el sector público que cumpla a la vez con los requisitos de sostenibilidad financiera y con el principio de negociación de buena fe de manera a dar plena aplicación al artículo 4 del Convenio núm. 98. El Comité recuerda al Gobierno que puede contar con la asistencia técnica de la OIT a tales efectos.

Casos específicos mencionados por las organizaciones reclamantes que datan de 2011 a 2015

64. El Comité toma nota de que las organizaciones reclamantes han adjuntado a la reclamación un documento en el que se proporcionan alegatos sobre cinco casos específicos ocurridos entre 2011 y 2015. El Comité toma nota asimismo de la respuesta remitida por el Gobierno, y observa que: i) si bien la mayoría de los casos se refieren a cuestiones relativas a la negociación colectiva en el sector público, también se plantean alegaciones de prácticas antisindicales, tales como despidos, tanto en el sector público como en el privado; ii) en relación con el caso relativo a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y al alegato de que esta habría excluido del ajuste tarifario solicitado por tres empresas públicas los gastos necesarios para cumplir con las obligaciones que emanan de convenciones CCT, el Comité observa que el Comité de Libertad Sindical examinó lo concerniente a la intervención de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos en el marco del caso núm. 3211 (392.º informe, octubre-noviembre de 2020), y iii) con respecto de los hechos denunciados en los otros casos, se llevaron a cabo, según informa el Gobierno, acciones administrativas y/o judiciales para atender las alegaciones, encontrándose la mayoría de los procedimientos judiciales aún pendientes de resolución al momento del envío de su respuesta en 2017. Observando que no ha recibido informaciones adicionales de las partes a este respecto, el Comité confía en que los procedimientos respectivos hayan concluido satisfactoriamente, garantizando la protección de los derechos sindicales en cuestión de conformidad con los convenios de la OIT ratificados por Costa Rica.

► V. Recomendaciones del Comité

65. En virtud de las conclusiones expuestas en los párrafos 41 a 64 *supra* en relación con los asuntos planteados en la reclamación, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:
- apruebe el presente informe;
 - pida al Gobierno que, en el marco de la aplicación del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), tenga en cuenta las observaciones formuladas en los párrafos 43, 45, 53, 59, 60 y 63;
 - pide al Gobierno a que facilite información a ese respecto para su examen por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR);
 - publique el informe y declare terminado el procedimiento de reclamación.