



# **INFORME MEMORIA 2023**

**Confederación de Trabajadores Rerum Novarum**

**(CTR)**

**Central Movimiento de Trabajadores Costarricense**

**(CMTC)**

**Central General de Trabajadores**

**(CGT)**

**Confederación Costarricense de Trabajadores**

**Democráticos (CCTD)**

**Central Unitaria de Trabajadores**

**(CUT)**



## **INFORME MEMORIA 2023**

**SOBRE LA CONTINUIDAD DE HECHOS, QUE DEMUESTRAN LA VIOLACIÓN, EN LA LEY Y EN LA PRÁCTICA ACERCA DE LOS CONVENIOS 87 Y 98.**

**COMISIÓN DE EXPERTOS EN CONVENIOS Y RECOMENDACIONES**

**CONVENIO 87**

**SOBRE LA LIBERTAD SINDICAL Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN**

**ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA, SUIZA.**

**2023**



San José, Costa Rica 1 de setiembre 2023.

Sres. /as

Oficina de Normas Internacionales

Ginebra, Suiza

Organización Internacional del Trabajo. (OIT)

Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)

Ginebra, Suiza

Organización Internacional del Trabajo. (OIT)

Estimados/as Señores/as:

Las Centrales Sindicales de Costa Rica: Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTR), Central Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMT), Confederación General de Trabajadores (CGT), Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD), Central Unitaria de Trabajadores (CUT), se presentan ante la Honorable Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones (CEACR), con el debido respeto, a rendir Informe Memoria 2023, que demuestra la violación en la ley y en la práctica acerca de los Convenios 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación y 98 sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, así como también lo relacionado con el Convenio 122 sobre la política del empleo, el convenio 135 sobre los representantes de los trabajadores y el convenio 144 sobre la consulta tripartita. Todo ello, de conformidad con el artículo 22 de la Constitución de la OIT.

En esta oportunidad hacemos del conocimiento de la CEACR que, las autoridades gubernamentales de Costa Rica, siguen incumpliendo con el Convenio 144 “DE LA CONSULTA TRIPARTITA” (y los lineamientos que para tal efecto, dictó el Consejo de Administración de la OIT) en tanto que, no comunican en tiempo, a las organizaciones de trabajadores, acerca de cuáles son los convenios objeto de memoria, (como en el caso que nos ocupa: convenios 87, 98, 122, 135 y el 144), para que emitan sus criterios, sobre su aplicación en la ley y en la práctica, criterios estos, que por lo general, van a distar de los expresados por las autoridades gubernamentales y las cámaras empresariales.

De acuerdo a lo dicho en el párrafo precedente, el Gobierno de la República a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), por medio de un correo electrónico, envía oficio MTSS-DMT-OF-1223-2023 con fecha 31 de julio del año 2023, donde pide a las centrales sindicales, “remitir los comentarios acerca de las memorias del año 2023 y que el sector sindical señale aquellos aspectos que estimen oportunos, pero agrega que se remita las observaciones, a más tardar el día 16 de agosto de 2023”. Ver de seguido oficio enviado:



Despacho Ministro  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

31 de julio del 2023  
MTSS-DMT-OF-1223-2023  
Página 1 de 4

Digitalizado por: ANDRÉS  
BENÍGNO BARRERA S.Z.  
(JUBIAN)  
Diciembre 2023 07:21:16 AM -05:00  
Barrera  
Escaneado

Señor Olman Chinchilla Hernández  
Presidente  
Central Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC)

Señora Fanny Sequeira Mata  
Secretaria General  
Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN)

Señora María Elena Rodríguez Samuels  
Secretaria General  
Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos Rerum Novarum (CCTDRN)

Señor Mario Rodríguez Bonilla  
Secretario General  
Central General de Trabajadores (CGT)

Señora Sol Salas Morales  
Secretario General  
Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT)

Señor Albino Vargas Barrantes  
Presidente  
Central Social Juanito Mora Porras (CSJMP)

Asunto: Consulta tripartita sobre memorias de Convenios ratificados 2023.

Referencia: N° ACD 8-0 (2023) de la Organización Internacional del Trabajo



Despacho Ministro  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

31 de julio del 2023  
MTSS-DMT-OF-1223-2023  
Página 2 de 4

Estimados y estimadas representantes del sector sindical,

Reciba un cordial saludo. Sirva la presente para informarle que mediante la nota N° ACD 8-0 (2023) del 23 de marzo del año en curso, emitida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fue recibida la lista de convenios ratificados por el Estado costarricense, sobre los cuales debe remitirse la respectiva memoria a dicha organización para el período 2023.

En atención de la solicitud de la OIT y de su estructura tripartita, sirva la presente para solicitar sus buenos oficios para que remita los comentarios, que desde el sector empleador estimen oportunos sobre las versiones preliminares de las memorias que se enuncian a continuación:

Oficio MTSS-DMT-OF-1211-2023, correspondiente a la memoria del convenio 135

Oficio MTSS-DMT-OF-1212-2023, correspondiente a la memoria del convenio 141

Oficio MTSS-DMT-OF-1213-2023, correspondiente a la memoria del convenio 144

Oficio MTSS-DMT-OF-1214-2023, correspondiente a la memoria del convenio 87

Oficio MTSS-DMT-OF-1215-2023, correspondiente a la memoria del convenio 98

Asimismo, se remite el documento con los comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de OIT, documento



Despacho Ministro  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

31 de julio del 2023  
MTSS-DMT-OF-1223-2023  
Página 3 de 4

sobre el cual es construida la memoria con base en las observaciones de dicha Comisión.

En atención del plazo dado al Estado para atender la memoria requerida por la OIT, sirva la presenta para solicitar su atenta colaboración para que la organización bajo su cargo, analice el texto y remita lo comentarios y observaciones que estime pertinentes, a más tardar el día **16 de agosto de 2023**.

Una vez recibidas las respuestas correspondientes a la consulta tripartita, desde este Ministerio procederemos a consolidar la versión final de la memoria. Sírvase hacernos llegar sus comentarios enviado los documentos respectivos a través de la dirección de correo electrónico [despacho.mtss@mtss.go.cr](mailto:despacho.mtss@mtss.go.cr) CC: [direccion.asuntosjuridicos@mtss.go.cr](mailto:direccion.asuntosjuridicos@mtss.go.cr)

Finalmente, desde este Ministerio reiteramos nuestra disponibilidad para promover el diálogo social, y agradecemos sus valiosos aportes para atender nuestra solicitud.

Atentamente;

*Firmado digitalmente*  
Andrés Romero Rodríguez  
Ministro de Trabajo y Seguridad Social



Despacho Ministro  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

31 de julio del 2023  
MTSS-DMT-OF-1223-2023  
Página 4 de 4

Elaborado por:

Digitally signed by  
ARTURO  
CARBALLO  
MADRIGAL  
(FIRMA)  
Date: 2023.07.31  
12:19:13 -06:00  
Reason:  
Location:



Digitally signed by  
ANA MARIA  
REYERA  
MENDEZ  
(FIRMA)  
Date: 2023.07.31  
15:03:08 -06:00  
Reason:  
Location:



Anexo I, Memoria preliminar Convenios 87, 98, 135, 141 y 144.

Anexo II, Comentarios Comisión Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de OIT.

Como puede observarse, del oficio aquí presentado (que por sí mismo, es prueba fehaciente del incumplimiento del convenio 144), puede colegirse lo siguiente:

- 1- La solicitud a las organizaciones sindicales fue enviada el día 31 de julio de 2023, fecha muy distante de la que la OIT comunica al Gobierno (sea el 23 de marzo del año en curso, mediante la nota N° ACD 8-0 (2023)) la obligación del envío de memorias, sobre los convenios aquí de cita.
- 2- En dicho oficio se establece a las organizaciones sindicales, un plazo perentorio (16 de agosto de 2023) para que haga las observaciones a dichos convenios, sobre la base de los comentarios de la CEACR, comentarios estos, que fueron enviados adjuntos en el mismo oficio.

Visto lo anterior, consideran las centrales sindicales suscribientes que, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), actúa de una manera irresponsable y poca seria, frente a la OIT y frente a las propias organizaciones sindicales; ya que dicho oficio, se constituye en una forma “*cosmética*” de hacer creer, de esta manera, que se está cumpliendo con el convenio 144, procediendo a dar información tardía a los representantes de los trabajadores, los cuales se ven materialmente imposibilitados a referirse técnica y objetivamente, sobre la inobservancia y violación que se da en la ley y en la práctica, en Costa Rica, de los convenios internacionales aquí citados.



En conclusión, sigue el Gobierno con su conducta reiterada, de inobservancia e irrespeto al convenio sobre la consulta tripartita, lo que obliga, a la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN), Central Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMTC), Confederación General de Trabajadores (CGT), Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD), Central Unitaria de Trabajadores (CUT), a redactar nuestro propio Informe Memoria, dado que el Estado Costarricense es contumaz violatorio de los convenios de la OIT y de los derechos humanos.

De previo a la presentación este Informe Memoria y para tener mayor claridad sobre el mismo, ponemos a disposición información que consideramos pertinente, en torno al clima adverso que se sucede en Costa Rica, con respecto a las Libertades Sindicales y la violación a sus tres componentes esenciales: el Derecho de Sindicación, el Derecho a la Negociación Colectiva y el Derecho a Huelga. De igual manera destacamos el debilitamiento del Sistema de Relaciones Laborales de Costa Rica, como producto de las actuaciones del Gobierno de la República en su política de disminución de los derechos laborales y sociales, en los ámbitos individuales y colectivo.

El deterioro del sistema de relaciones laborales que se sucede en el país obedece principalmente a la unilateralización del derecho del trabajo (donde se debilita el derecho colectivo y el derecho individual y se le da al patrono una supremacía absoluta, sobre los trabajadores 1situación está que se agrava más, ante la ausencia de sindicatos, así como a la inaplicación de normas internacionales y nacionales, que tutelan los derechos individuales y colectivos de los trabajadores. Esta inaplicación forzada por los empleadores (organizados en cámaras empresariales como la UCCAEP) y donde el gobierno, no solo obedece dócilmente al mandato de estos, sino que además, se han convertido en su principal “socio”, en un proceso que tiene por objeto la eliminación de sindicatos y las convenciones colectivas, estas, bajo el mecanismo de la denuncia y la aprobación de leyes, como la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635 y la Ley núm. 10159 “Ley Marco de Empleo Público”, como se verá más adelante, que hacen nugatorio el derecho a la Negociación Colectiva y por otra parte, se desregula el derecho individual, como es el caso de la Ley 21.182 “Reforma de los artículos 136, 142, 144 y 145 del Código de Trabajo para actualizar las jornadas de trabajo excepcionales y resguardar los derechos de las personas trabajadoras”, conocida como Jornadas 4/3 que , aprobada en primer debate (el martes 15 de agosto de 2023) por la Asamblea Legislativa, flexibiliza las jornadas, pasando de una jornada de 8 horas a 12 horas consecutivas de trabajo, durante cuatro días. En clara violación al convenio 1, “sobre las horas de trabajo en la industria”, sobre el particular ya dimos parte en el Informe Memoria (convenio 1) del 2022.

Costa Rica contraviniendo los fines y objetivos de la OIT, emanados de su Constitución, nos presenta un panorama laboral desalentador y consecuentemente una violación a los más elementales derechos humanos. El trabajo forzoso, el congelamiento de salario en el sector público, la ausencia de una política de empleo, la supresión al derecho de huelga y la protesta social, la ausencia de libertades sindicales, la siniestralidad producto del incumplimiento

---

1 Se anexa video del Se anexa video del Msc. Mauricio Castro. Especialista en Derecho del Trabajo, Catedrático de la UCR.



sobre las más elementales normas de salud ocupacional y la falta de la inspección laboral en los centros de trabajo dan como resultado un crecimiento del trabajo forzoso (vale decir, trabajo en condiciones de esclavitud) el aumento de muertes por enfermedades y accidentes laborales, son entre otros factores, los que contribuyen al debilitamiento del sistema de relaciones laborales.

En este informe se aborda individualmente, cada uno de los convenios solicitados, sin embargo, al darle tratamiento a los convenios 87, 98 y 135, expresamos que los mismos guardan una conexidad entre sí, y por tanto se constituyen en una unidad indisoluble, que en su conjunto dan un blindaje a las libertades sindicales, pues consideramos, que un sindicato sin tener el derecho a negociar colectivamente y no tener las facilidades para realizar sus actividades es más proclive a su destrucción.

Este documento hace un recuento de la continuidad de los hechos que demuestran la violación en la ley y en la práctica a través del tiempo, hechos estos, que se han venido presentando desde hace mucho tiempo atrás y que también, se reflejan en la Reclamación presentada en el año 2016 y en los Informes Memoria de los años 2019 y 2020.

Vale decir, que han transcurrido muchos años desde que los hechos han sido denunciados, y los mismos se han agravado, no solo en la violación del convenio 87 y 98, piedras angulares de la Declaración de los Derechos Fundamentales en el Trabajo, sino también el convenio 135 “sobre los representantes de los trabajadores”. Las autoridades gubernamentales han instituido una especie de política para el desconocimiento, la inaplicación y violación de las normas internacionales, constituyéndose en contumaz agresor de los convenios de cita y, por ende, de los derechos fundamentales en el trabajo, haciendo nugatoria su aplicación, reiteramos lo que constituye una violación a los derechos humanos.

Agradecemos la atención que se sirva dar a este documento, cuyo contenido tiene criterios, observaciones y comentarios que demuestran una vez más, la situación que se sucede en Costa Rica, en cuanto al incumplimiento e inaplicación de los convenios aquí citados.

Aprovechamos la ocasión para manifestar nuestras mejores muestras de respeto y nos suscribimos.

Fraternalmente.

Fanny Sequeira Mata, Secretaria General  
Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTR)



Olman Chinchilla Hernández, Presidente  
Confederación Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMTC)

Mario Rodríguez Bonilla, Secretario General  
Central General de Trabajadores (CGT)

Diana Ibarra Marín, Secretaria General  
Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD)

Bruno Coto  
Central Unitaria de Trabajadores (CUT),



**Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTR)**

**Central Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMT)**

**Central General de Trabajadores (CGT)**

**Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos  
(CCTD)**

**Central Unitaria de Trabajadores (CUT)**

**INFORME MEMORIA AÑO 2023**

**LA VIOLACIÓN, EN LA LEY Y EN LA PRÁCTICA ACERCA DEL  
CONVENIO 87.**

**CONVENIO SOBRE LA LIBERTAD SINDICAL Y LA  
PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN, 1948**

**COSTA RICA, RATIFICACIÓN 1960**

**2023**



## CONVENIO NÚMERO 87.

### SOBRE LA LIBERTAD SINDICAL Y LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN, 1948

Al tratar, este Informe Memoria del año 2023, que se constituye en un encadenamiento de hechos sucedidos y continuados en Costa Rica, con los cuales se comprueba una vez, más la reiterada inobservancia y violación, en la ley y en la práctica, acerca del Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. Hechos estos, que se han venido presentando desde hace mucho tiempo atrás y que también, se reflejan en la Reclamación presentada en el año 2016 y en los Informes Memoria de los años 2019 y 2020.

Para efectos de facilitar el análisis de este Informe Memoria, necesariamente tenemos que destacar la conexidad que existe con el Convenio 98, porque ambos se integran en una unidad indisoluble para la tutela efectiva de las libertades sindicales.

Este instrumento normativo constituye uno de los pilares esenciales de la Declaración de los Derechos fundamentales en el trabajo, constituyéndose en componente principal de las Libertades Sindicales, acompañado con los Derechos de Negociación Colectiva y Huelga.

Costa Rica, que continúa destacándose en el concierto de las Naciones, como un contumaz violador de las Libertades Sindicales, no hay duda de que, el incumplimiento de los convenios aquí aludidos (87 y 98), se sucede de manera conjunta, sin embargo, para los efectos del presente documento, le daremos un tratamiento separado.

Los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga están reconocidos en la Constitución Política de Costa Rica, en los artículos 60, 61 y 62; sin embargo, hemos venido insistiendo en los anteriores informes memorias, que el sistema democrático costarricense está en pleno declive, es decir, es una democracia en peligro y esto lo decimos porque el gobierno actual está dirigido por la expresión más viva de los neoliberales, que ejercen el poder bajo un estilo vertical y están encaminando al país hacia una eventual dictadura.

Por otra parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 23, inciso 4), indica: **“Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”**. (El destacado es nuestro) Es decir, organizarse en sindicatos para defender sus intereses, es un Derecho Humano Fundamental.

Insistimos en que, la tutela de las libertades sindicales, continúan siendo de poco interés para el actual gobierno, por el contrario, como se verá más adelante, la tendencia es a desaparecer sindicatos, convenciones colectivas y a criminalizar la protesta y el derecho a la huelga. En tal sentido, se han aprobado leyes regresivas que afectan los derechos humanos y sindicales y con ello las libertades sindicales.



El Congreso de la República, por su estructura y representación, está en su gran mayoría, en favor de las políticas neoliberales. Esto tuvo como efecto la aprobación en el Congreso, de leyes (*Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos N° 9808, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635, Ley Marco de Empleo Público N° 10159*) todas direccionadas a proscribir los sindicatos, y hacer nugatorio el derecho de huelga y por tanto, vaciar de contenido las convenciones colectivas, no permitiéndose negociaciones de tipo salarial ni de ninguna otra índole que venga a mejorar el patrimonio de los trabajadores y trabajadoras, principalmente del sector público (incluyendo las instituciones y empresas del Estado) Proscribiéndose y criminalizándose la protesta y hacer de la huelga como derecho humano, un derecho inexistente.

Los efectos nocivos que en la actualidad se tienen por la aplicación de estas leyes, se materializan, una vez más, en la continuidad de hechos que hacen nugatorio el cumplimiento en la ley y la práctica del Convenio 87, e incluso también del Convenio 98 y 135.

Con relación a la Ley para brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos N°9808, Ley Marco de Empleo Público 10159 y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635, en su momento, la CTRN y la propia Asamblea Legislativa hicieron consultas a la OIT de previo a ser aprobadas. Estas consultas, se materializaron en los Memorándum de Comentarios Técnicos, que oportunamente, hizo llegar la OIT hasta la Asamblea Legislativa de Costa Rica, estando dichas leyes, como se dijo, en proceso de aprobación.

A pesar de que, en dichos Memorándum, la OIT advertía sobre el roce de estas leyes con los convenios 87 y 98, aun así, fueron aprobadas, quedando demostrado una vez más el desinterés del Estado Costarricense de respetar y aplicar en la ley y en la práctica el convenio 87 y, por ende, el convenio 98 y el convenio 135. Convenios estos que, en su conjunto, reiteramos, se constituyen en un blindaje de protección de las libertades sindicales. Estas reformas legislativas vinieron a quebrantar sustancialmente, los avances logrados en materia de Huelga y Negociación Colectiva con la promulgación del Código Procesal Laboral, retrocediendo en la calificación de avance y/o progreso, que otrora le reconociera la OIT, al Estado Costarricense.

## **EFFECTOS NOCIVOS DE LAS LEYES AQUÍ CITADAS EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA.**

### **Violación a la Libertad Sindical y Negociación Colectiva**

En el presente informe hemos insistido en que las libertades sindicales, se sustentan en tres componentes esenciales a saber: el Derecho de sindicación, el Derecho a Negociación Colectiva y el Derecho a Huelga. Asimismo, consideramos también, que la unicidad de los Convenios 87, 98 y 135 y su aplicación en la ley y en la práctica, son garantías para la tutela efectiva de dichas libertades sindicales, por tanto, promulgar leyes por parte de un Estado (como es el caso del Estado Costarricense), que se contrapongan o trasgredan esos convenios, dejan en estado de indefensión a los trabajadores y sus organizaciones.



De seguido, presentamos a la Honorable Comisión de Expertos nuestras consideraciones acerca de los efectos nocivos de las leyes aquí supra citadas, en materia de libertad sindical y negociación colectiva. Veamos:

El Convenio 87 de la OIT, sobre libertad sindical y derecho a sindicación, en su artículo 2 establece claramente, el derecho que tienen los trabajadores y los empleadores en constituir libremente sindicatos y así como el de afiliarse a estas organizaciones. En el artículo 3, establece su total autonomía frente al Estado y, por ende, frente al patrono en materia de organización de sus actividades, redactar sus estatutos y de formular sus planes de acción. Bajo estos lineamientos que nos da este convenio, es que los Estados Miembros de la OIT tienen que someterse al convenio e integrarlo, una vez aprobados por el Congreso, al ordenamiento jurídico nacional.

Por otra parte, el artículo 11 con precisión meridiana señala que, *“Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.”*

Por ende, es ineludible la obligación del país de implementar las medidas, políticas públicas y legislación, que sean necesarias para darle garantía a las personas trabajadoras de un libre ejercicio del derecho a sindicación, que implique la defensa y promoción de los derechos de éstas y sus intereses sociales y económicos. También, el artículo 4 del convenio 98 sobre derecho a sindicación y negociación colectiva, obliga a los estados miembro a adoptar [...] *“medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.”*

Todo lo anteriormente expresado, en términos simples significa que la libertad sindical y derecho a negociación colectiva, se circunscribe a no solo la defensa de las personas trabajadoras, sino también de sus intereses, ya sean de carácter económico o de carácter social. Se desprende de ello, que los sindicatos no solo son organizaciones que velan por el cumplimiento de los derechos laborales, sino que parte de su razón de ser, es buscar defender los intereses de las personas trabajadoras en las relaciones y ámbitos laborales, incluso en la materia salarial, de incentivos o de cualquier otro componente económico del salario o adicional a éste.

En toda relación o ámbito laboral pueden existir conflictos de diversa índole, entre los cuales están los de carácter jurídico (cuando no se cumplen las normativas, políticas, directrices o reglamentaciones, que regulan las relaciones o ámbitos laborales); y los de carácter económico y social (mejores condiciones económicas, de salud ocupacional o de ambiente de trabajo).

Así las cosas, los representantes de las personas trabajadoras son los llamados a atender, negociar y luchar, para hacer valer sus intereses en dichos conflictos. Las organizaciones



sindicales deben contar con libre ejercicio, autonomía e instrumentos legales para lograr ese fin. Por ello, en los sindicatos recae la representación y vocería de los intereses de las personas trabajadoras, en los ámbitos de las relaciones y ambientes laborales, ya sea en materia salarial, condiciones del centro de trabajo, salud ocupacional, transporte, horarios entre otros elementos.

Por tanto, sino se permite la libre sindicación y se le resta poder de acción a los sindicatos, los trabajadores son sometidos a un estado de indefensión que pasan de su condición de personas a “simple mercancía” y esto es lo que se presenta en la realidad en Costa Rica, tanto en el ámbito privado como en el público. Llamamos a la atención de la Comisión de Expertos, que el “Trabajo Decente” promulgado por la OIT, se está convirtiendo, en términos prácticos, en una quimera en nuestro país.

Por lo tanto, es violatorio según estos convenios (C87, C98 y C135), el restringir o prohibir la acción sindical en todos sus ámbitos y competencias.

***En Costa Rica se desacata, en todos sus extremos lo dispuesto en el convenio 87, pero también en el convenio 98 y el convenio 135 y esto lo afirmamos, porque no se aplica en la ley y en la práctica estas normas internacionales y, por el contrario, se crean normas nacionales contrarias a estos instrumentos normativos.***

***ROCES Y TRANSGRESIONES A LOS CONVENIOS DE LA OIT, A TRAVÉS DE PROMULGACIÓN DE LEYES QUE HACEN NUGATORIOS LOS DERECHOS DE SINDICACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA.***

***EFFECTOS NOCIVOS PRODUCIDOS POR LA LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO***

***Afectación a la Negociación Colectiva.***

Con la nueva Ley Marco de Empleo Público (Ley No. 10159), desde el trámite de su aprobación en la Asamblea Legislativa, se direccionó a prohibir el generar nuevas obligaciones, derechos o variaciones en materia salarial, al punto de que el artículo 49 de esta ley, explícitamente, dice que, “***por vía de negociación colectiva, no se podrá en el sector público, generar modificaciones o variaciones a la escala salarial global, ni tampoco se podrá crear nuevos incentivos, compensaciones o erogaciones adicionales***”. El destacado es nuestro.

Lo anterior tiene como efecto, un retroceso en el reconocimiento de las organizaciones sindicales, como los interlocutores válidos y voceros auténticos, en la defensa de los derechos e intereses económicos y sociales de las personas trabajadoras del sector público, lo que significa violentar la libertad sindical. Asimismo, vaciar de contenido la negociación colectiva, implica restarle validez al principal instrumento, que tienen los trabajadores para el logro de sus más importantes reivindicaciones laborales. Obsérvese:

***“ARTÍCULO 43- Negociaciones colectivas. Mediante la negociación colectiva no se podrán generar nuevas obligaciones o derechos, o variar condiciones laborales referentes a:***



- a) *Salarios o remuneraciones y variar o modificar lo referente a la escala salarial o componentes de la columna salarial global.*
- b) *La creación de incentivos, compensaciones o pluses salariales.*
- c) *Asuntos donde se deba realizar una erogación adicional de recursos que afecten el presupuesto nacional o el de una institución pública, mediante gastos que no se ajusten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad desarrollados por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.*
- d) *Normas de carácter prohibitivo contenidas en la presente ley.*
- e) *La creación de nuevas plazas.*

*Las condiciones que se pacten en los instrumentos de negociación colectiva deberán respetar los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad, igualdad y legalidad presupuestaria. De cada sesión de negociación se levantará un acta, que se publicará como máximo al finalizar el proceso, junto con un acta de cierre en la que se recogerá el texto completo de las cláusulas que fueron negociadas y en la que se indicará cuáles cláusulas del proyecto fueron desechadas o no pudieron negociarse por falta de acuerdo acerca de ellas.*

*Tratándose de normas que por su naturaleza o su afectación del principio de legalidad presupuestaria requieran aprobación legislativa o reglamentaria, su eficacia quedará condicionada a la inclusión en la ley de presupuesto o en los reglamentos respectivos, lo mismo que a la aprobación por parte de la Contraloría General de la República, cuando afecte los presupuestos de las instituciones, cuyos presupuestos ordinarios y extraordinarios o las modificaciones presupuestarias requieran aprobación de esta última entidad.” (El destacado es nuestro y hasta aquí la cita de la ley).*

Como puede colegirse, el objetivo tanto de las diputaciones del momento, como del gobierno en ejercicio, durante la discusión y aprobación de dicho proyecto fue evitar a toda costa que las personas trabajadoras expresaran sus intereses, observaciones, propuestas y planteamientos en materia remunerativa. Es claro el interés antidemocrático y déspota de decidir sobre las remuneraciones de miles de personas por meros criterios fiscalistas, y de cargar sobre la espalda de las personas trabajadoras una crisis fiscal existente en ese momento, sin que estos últimos fuesen los culpables de esta problemática. Esto a todas luces entorpece y censura la acción sindical, vaciando de contenido el derecho a la negociación colectiva, libre sindicación y todo convenio que tutele este derecho humano.

Nótese que, las disposiciones contenidas en la ley contravienen el principio de negociación libre y voluntaria y la obligación de los Estados de promover la Negociación Colectiva, señalados en el artículo 4 del convenio 98. Las organizaciones suscribientes en este informe, damos por un hecho y aseguramos, que al Gobierno Costarricense no le interesa, hacer valer y respetar las normas de la OIT.

## **LA FIJACIÓN SALARIAL NO ES OBJETO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

Otro efecto dañoso de las leyes antes citadas es que, se eliminó la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, que tenía representación sindical y representación del Estado



patrono. Con ello, se suprimió el único espacio de negociación colectiva que tenían los trabajadores del sector público y sus organizaciones de negociar y fijar salarios, pero lo más grave es que tampoco se permite, como ya se dijo, negociar salarios en las convenciones colectivas si no, que el Gobierno estableció en la ley sus propios mecanismos de fijación salarial como se verá de seguido.

### ***Salario Global y Columna Salarial Global.***

En cuanto a la gestión de la compensación salarial en el sector público, se utilizan mecanismos tales como la Columna Salarial Global y el Salario Global. La fijación de los salarios se realizará con una metodología de valoración del trabajo, elaborada por el Ministerio de Planificación Económica (MIDEPLAN); donde no habrá participación del sector sindical en la definición de los grados de remuneración y la Columna Salarial Global que existirá dentro de cada familia de puestos.

Esta Columna Salarial Global, junto a una Política de Remuneración emitida por el MIDEPLAN, Dirección General de Servicio Civil y Autoridad Presupuestaria, serán los que le den forma al Régimen Salarial Unificado. Y dentro de las consideraciones a tener en cuenta, para la elaboración de esta política de remuneración, tampoco se tomarán en cuenta las observaciones o demandas de las organizaciones sindicales.

A todas luces, esto deja en total desamparo a las personas trabajadoras de expresar, demandar y negociar mejores condiciones en cuanto a su remuneración, y reduce los derechos laborales y sociales de éstas, a criterios fiscalistas, sin tomar en cuenta sus necesidades personales y familiares.

Todo lo dicho en el párrafo precedente, sumado al congelamiento de aumentos salariales existente producto de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que establece que no hayan aumentos cuando se supere más del 60% del PIB en deuda ya que la misma (Ley Marco de Empleo Público), define que los salarios que superen al salario global de dicha categoría, a la entrada en vigencia de esta ley, estarán congelados hasta que logre nivelarse, y que aquellos salarios que estén por debajo del salario global, podrán nivelarse solo vía aumento del plus salarial anualidad (congelado también su pago por efecto de la ley 9635). Todo esto ha traído serios problemas a las personas trabajadoras, que ven como el costo de vida aumenta y ellos y sus sindicatos, no pueden accionar de ninguna forma, para lograr mejorar sus ingresos y precisamente no pueden accionar, porque la huelga como principal herramienta de defensa de los derechos laborales, quedó restringida.

En relación a lo dicho en el párrafo precedente la Comisión de Normas de la Conferencia (2023) al analizar el caso de Costa Rica, sobre el convenio 122, pide al Gobierno, entre otras cosas, ***“tomar medidas para garantizar que la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas se ajuste plenamente al convenio y no vulnere los principios y derechos fundamentales en el trabajo”***, quedando con ello demostrado los efectos nocivos que esa ley causa, a los derechos laborales y sociales de los trabajadores y concatenadamente a los derechos humanos fundamentales, establecidos en la ***“Declaración de los Derechos Fundamentales en el Trabajo”***, la cual tiene como pilares fundamentales los convenios 87 y 98.



## **A FALTA DE SINDICATOS, PRODUCTO DE LA PERSECUCIÓN SINDICAL Y LA AUSENCIA DE UNA INSPECCIÓN LABORAL EFECTIVA, SE VIOLENTAN LOS MÁS ELEMENTALES DERECHOS LABORALES Y HUMANOS.**

La CTRN y la CMTC, consideran de vital importancia la función normativa que tiene la OIT. Es por ello por lo que, consideramos que cada uno de los convenios aprobados por la Conferencia se constituye, en su conjunto, en el mejor “escudo” protector, para garantizar en los Sistemas de Relaciones Laborales de los distintos Estados Miembros, se garantice el mayor respeto a los derechos laborales y humanos.

En la presentación de este informe, hicimos hincapié en el debilitamiento del Sistema de Relaciones Laborales en Costa Rica, producto de no permitir la creación de sindicatos (sobre todo en el sector privado), y a falta de una inspección laboral constante y eficiente, porque el MTSS solo cuenta con ciento diez inspectores para todo el país. Citamos como factores de ese debilitamiento, entre otros, la poca protección que tienen los trabajadores a que se les garantice una salud ocupacional óptima y una adecuada protección contra el trabajo forzoso y/o esclavizante.

### **SALUD OCUPACIONAL**

En cuanto a la salud ocupacional propiamente dicho, no se da en los centros de trabajo la protección adecuada a los trabajadores (sobre todo en el sector privado) y el sector público, tampoco es la excepción. Las enfermedades y accidentes laborales han ido en ascenso, según se demuestra en el documento ESTADÍSTICAS DE SALUD OCUPACIONAL 2022 (ver anexo).

Es lamentable, lo que se refleja en las últimas estadísticas, comunicadas por el Consejo de Salud Ocupacional (CSO), donde dan cuenta de las personas fallecidas por estas causales, obsérvese:



**Actividades económicas y ocupaciones en las que se presentaron mayor cantidad de personas trabajadoras fallecidas 2022**  
**114 personas fallecidas a causa del Trabajo**

COSTA RICA: ESTADÍSTICAS DE SALUD OCUPACIONAL 2022

**114 personas  
Fallecidas a causa  
del trabajo**



El 88% de los fallecidos laboraban en las siguientes actividades económicas





Reiteramos, ante la Honorable Comisión de Expertos, que esa desprotección de las personas trabajadoras se agrava aún más, por la ausencia de libertades sindicales que se dan en las empresas privadas y públicas y en las instituciones del Estado.

## **TRABAJO FORZOSO O ESCLAVIZANTE**

Ya en los informes Memoria de los años 2010, 2014 y 2017, al examinar los convenios 29 y 105, la CTRN informó a la CEACR sobre las malas prácticas laborales desleales, en materia de trabajo forzoso (que hoy día se mantienen), que se suceden en Costa Rica, principalmente en algunos sectores de la producción tales como la agroindustria y el transporte.

Las malas condiciones en que laboran los trabajadores de la piña y el banano, ligado a la trata de personas en este sector de la producción son deplorables y lamentablemente en la actualidad se agravan. Consideramos por ello, que a la protección de los trabajadores y trabajadoras en cuanto a la aplicación de las normas internacionales del trabajo, deben dársele un tratamiento integral, es decir, la conexidad que tiene del convenio 105 con el convenio 87 y 98, para el trato y la tutela de los derechos laborales humanos y la violación a los elementales derechos sociales y humanos, implica que la CEACR debe tratarlos conjuntamente, lo que garantizaría un tratamiento efectivo y de protección a estos trabajadores, a quienes en su mayoría, por su condición de migrantes y de trabajadores casuales, se les mantiene en el olvido social.

Es importante mencionar que no le ha bastado al Gobierno de Costa Rica con tener resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por jornadas extenuantes como el caso de “Elena Téllez Blanco” que viene desde el año 1995, resolución que se detalló fue víctima de violaciones al derecho a la igualdad y al principio de no discriminación pues se emplearon estereotipos de género para justificar una jornada laboral incompatible con estándares internacionales; así como el derecho a la integridad personal, el derecho a la salud, el derecho al trabajo y el derecho a la protección judicial, sino que fueron más allá como externado anteriormente en cambios de jornadas más extenuantes ahora de más de 12 horas. Se adjuntan links del tema, veamos: <https://delfino.cr/2023/08/cejil-estrena-documental-sobre-caso-de-helena-tellez-ex-funcionaria-del-pani>

El Trabajo Forzoso y/o esclavizante, está presente en nuestro sistema de relaciones laborales desde hace mucho tiempo, sin que exista la voluntad política de las autoridades gubernamentales para erradicarlo. Sobre el particular, del 16 al 25 de noviembre de 2022, Costa Rica recibe la visita oficial del relator especial de la ONU, Tomoya Obokata, con el fin de constatar in situ, la existencia o no, en el país, sobre las formas contemporáneas de la esclavitud.

El informe brindado por el relator especial de la O.N.U. que de seguido se presenta, confirma lo denunciado por la CTRN en Informes Memorias anteriores y es que, insistimos, los trabajadores (as) costarricenses, estarán siempre en total indefensión, hasta tanto no les garantice las libertades sindicales, sobre todo en aquellos sectores que alude el informe dado por el relator de la O.N.U. Obsérvese: “*Declaración de Fin de Misión a Costa Rica: Tomoya Obokata, Relator Especial sobre formas contemporáneas de esclavitud.*”



25 noviembre 2022

*Relator Especial sobre formas contemporáneas de esclavitud, Tomoya Obokata, presenta Declaración de Fin de Misión a Costa Rica*  
*Declaración de Fin de Misión*

### *Introducción*

*El Relator Especial sobre formas contemporáneas de esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias, Tomoya Obokata, visitó Costa Rica del 16 al 25 de noviembre del año 2022. Él desea expresar su gratitud al Gobierno de Costa Rica por haberle extendido su invitación y su excelente cooperación, y por entablar un diálogo abierto, franco y constructivo durante su visita.*

*El objetivo principal era evaluar el progreso que el Gobierno ha logrado en la eliminación de las formas contemporáneas de esclavitud como parte de su compromiso como País Pionero para la Alianza 8.7. A este respecto, el Relator Especial tuvo la oportunidad de analizar la naturaleza y el alcance de la explotación laboral en diversos sectores, como la agricultura, el turismo, la manufactura y el trabajo doméstico, así como la explotación sexual comercial.*

*A fin de obtener información de primera mano, el Relator Especial se reunió con un gran número de partes interesadas, incluidos funcionarios públicos y encargados del Gobierno de hacer cumplir las leyes, la Asamblea Legislativa y el Poder Judicial. También se reunió con la Defensoría de los Habitantes (Institución costarricense que vela por los Derechos Humanos), organizaciones de la sociedad civil, trabajadores migrantes, pueblos indígenas, afrodescendientes, activistas LGBTIQ+, sindicatos, comunidad empresarial, así como organizaciones internacionales y la comunidad diplomática. Además de varios lugares en San José, el Relator Especial visitó Los Chiles.*

### *Aspectos positivos.*

*Para empezar, Costa Rica cuenta con diversos marcos jurídicos aplicables a las formas contemporáneas de esclavitud, que incorporan algunos de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos y laborales. El Código Penal contiene disposiciones sobre la trata de personas (artículo 172 del Código Penal) y el trabajo forzoso (artículo 189 bis del Código Penal) con penas que van de 6 a 14 años de prisión. La Ley N.º 7899 prohíbe la explotación comercial de niños, y se puede invocar el artículo 20 de la Constitución para abordar la esclavitud. Además, los artículos 56 a 58 de la Constitución obligan al Gobierno a garantizar condiciones de trabajo decentes para todos, y se dice que la Ley núm. 9343 sobre Reforma Laboral (2017) ha introducido cambios significativos en relación con el enjuiciamiento y castigo de las infracciones de las leyes laborales y de seguridad social, la protección de las víctimas, los derechos sindicales y los procesos judiciales de reparación. Si se implementan de manera efectiva, estos marcos legales pueden prevenir las formas contemporáneas de esclavitud.*



*El Relator Especial también ha sido informado de los proyectos legislativos en curso o previstas en la esfera de los derechos laborales. Por ejemplo, la Asamblea Legislativa mediante una iniciativa de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (CONATT) aprobó recientemente la modificación del Código Penal en la que se eliminan los elementos de coerción o engaño de la definición de trata cuando los traficantes explotan las vulnerabilidades de las víctimas. Se están examinando proyectos de ley para hacer frente al acoso en el lugar de trabajo de acuerdo al Convenio 190 de la OIT, promover la acción afirmativa y fortalecer la inspección del trabajo mediante el proyecto de ley 21706.*

*En Costa Rica, existen unidades de investigación especializadas sobre las formas contemporáneas de esclavitud dentro de las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, incluida la Policía Profesional de Migración y la Fiscalía. Esto es importante ya que las investigaciones complejas sobre estas prácticas requieren conocimientos y experiencia especializados, lo que a su vez puede conducir a un enjuiciamiento y castigo exitosos. Además, se informó al Relator Especial que el Gobierno está considerando la posibilidad de elaborar un Plan de Acción Nacional para promover la aplicación de la ley basada en los servicios de inteligencia, que puede utilizarse para las formas contemporáneas de esclavitud, a fin de poder promover la aplicación proactiva de la ley, en lugar de la reactiva.*

*El Relator Especial también pudo observar que la asistencia y el apoyo a las víctimas de las formas contemporáneas de esclavitud mejoraron en cierta medida. La Ley No. 9095 contra la Trata de Personas y la Creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas (2012) obliga a los departamentos gubernamentales pertinentes a establecer un marco para la protección y asistencia a las víctimas. A este respecto, el artículo 71 del Código de Procedimiento Penal encomienda al Poder Judicial, al Ministerio de Seguridad Pública (MSP) y a otros departamentos gubernamentales pertinentes que presten asistencia durante los procedimientos penales.*

*Durante su misión, se informó al Relator Especial que el Gobierno había adoptado medidas importantes para identificar y proteger a las víctimas de la trata. Que ha creado el Equipo de Respuesta Inmediata en el 2009, que se encarga de acreditar a las víctimas de formas contemporáneas de esclavitud. Este equipo está integrado por los organismos gubernamentales encargados de hacer cumplir la ley, como la Policía Profesional de Migración, la Fiscalía, el Ministerio de Seguridad Pública, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).*

*El reconocimiento como víctimas les permitirá recibir una amplia variedad de medidas de protección y asistencia que incluyen asistencia médica y psicológica, refugios, educación y formación profesional, así como acceso a la justicia y recursos. La adopción de estas medidas no depende de la participación de las víctimas en los procesos penales y no hay límite de tiempo para recibirlas. Además, las víctimas pueden permanecer en el país todo el tiempo que deseen e integrarse a la sociedad costarricense. En términos de financiamiento para protección y asistencia, el Gobierno utiliza un impuesto de salida cobrado a todas las*



*personas que salen de Costa Rica de \$1.00 dólar estadounidense, el cual se asigna al Fondo Nacional Contra el Tráfico y Trata de Personas.*

*Con el fin de mejorar las respuestas interinstitucionales coordinadas en contra de las formas contemporáneas de esclavitud, el Gobierno estableció el CONATT en el 2013. Su objetivo principal es fortalecer todas las acciones dirigidas a prevenir y erradicar estos delitos, proteger a las víctimas y promover la cooperación internacional en materia de justicia penal. El CONATT está integrado por 22 dependencias gubernamentales, entre ellas el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el Ministerio de Salud, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio de Justicia y Gracia, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación Pública, El Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Nacional de la Mujer y la Defensoría de los Habitantes. Se informó al Relator Especial que a las organizaciones internacionales como la OIM, el ACNUR y el UNICEF, así como a las organizaciones de la sociedad civil, se les otorga la condición de observadores, lo que les permite hacer aportaciones para la elaboración y aplicación de las políticas.*

*Costa Rica es un "País Pionero" de la Alianza 8.7 y ha venido demostrando su compromiso con la implementación de la Meta 8.7 del Objetivo de Desarrollo Sostenible 8. De particular importancia son los esfuerzos para eliminar el trabajo infantil y la explotación sexual, y el Relator Especial reconoce que Costa Rica ha venido avanzando constantemente en este sentido. La edad mínima para trabajar se ha fijado en 15 años, y el Gobierno actualiza periódicamente una lista de trabajos peligrosos que están prohibidos para los menores de 18 años. La edad de la educación obligatoria se ha elevado a 17 años, lo cual es más alta que en otras jurisdicciones.*

*A fin de supervisar eficazmente la aplicación de las leyes y políticas relativas al trabajo infantil, se ha establecido el Comité Directivo Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de Trabajadores Adolescentes. Éste aprobó recientemente el "Índice de Vulnerabilidad al Trabajo Infantil" elaborado en conjunto con la OIT y la CEPAL. Su propósito es identificar la naturaleza y el alcance del trabajo infantil en diversos sectores en todo el país y proponer soluciones apropiadas.*

*Además de las medidas de aplicación de la ley, Costa Rica ha venido aplicando diversas medidas para mantener a los niños y las niñas en sus escuelas y prevenir así el trabajo infantil. Un ejemplo es una iniciativa público-privada conocida como Casas de la Alegría, la cual proporciona un espacio para la educación de los niños y las niñas indígenas y migrantes en las plantaciones de café. Esto cuenta con el apoyo de las autoridades locales, el sector empresarial y entidades como el UNICEF. Desde su inicio en 2002, el número de Casas de la Alegría ha aumentado a 40. El establecimiento de Centros Cívicos para la Paz, apoyados por el Banco Interamericano de Desarrollo, es otro buen ejemplo. Estos centros proporcionan espacio para que los niños y las niñas practiquen deportes, música y artes, así como servicios adicionales para los padres, como la resolución de conflictos. Además, el programa "Puente Hacia el Desarrollo" ha mejorado el acceso a los servicios sociales por parte de las familias en comunidades marginadas, beneficiando a alrededor de 100,000 familias en 2021, y se ha proporcionado apoyo en efectivo a aproximadamente a 248,000*



*estudiantes económicamente desfavorecidos en el marco del "Programa Vamos a Salir Adelante" a partir de 2021.*

*Estos esfuerzos han producido resultados positivos en Costa Rica. En 2011, los casos registrados de trabajo infantil ascendieron a 42.571, pero se ha reducido a 6.706 en 2020. Varios interlocutores también destacaron que se estaban adoptando medidas positivas para poner fin al trabajo infantil. En 2021, el Gobierno ha adoptado una Hoja de Ruta para Hacer de Costa Rica un País Libre de Trabajo Infantil y Sus Peores Formas (2021-2025), el cual contiene planes de acción y estrategias detalladas. Esto demuestra claramente su compromiso de implementar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 8, Meta 8.7, que insta a los Estados a poner fin al trabajo infantil en todas sus formas para el 2025. La OIT, el sector empresarial, tal como la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado y la organización de la sociedad civil Defensa de los Niños Internacional participaron en la redacción de la Hoja de Ruta con el fin de promover esfuerzos concertados para combatir el trabajo infantil.*

*Con respecto a la explotación sexual comercial de los niños y las niñas, el Gobierno estableció un organismo especializado, la Comisión Nacional contra la Explotación Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes. Sus objetivos son supervisar la aplicación de las leyes y políticas sobre la materia, mejorar la coordinación entre los departamentos gubernamentales pertinentes, llevar a cabo actividades de educación y sensibilización entre el público en general y proteger a las víctimas de la explotación sexual comercial.*

*También se ha informado al Relator Especial que, desde 2008, las empresas turísticas han firmado el Código de Conducta voluntario para la protección de los niños y las niñas contra la explotación sexual en los viajes y el turismo, que formaba parte de la iniciativa dirigida por la ECPAT International, la Organización Mundial del Turismo y la República Unida de Turismo y la Organización Mundial del Turismo y apoyado por otras entidades tal como la UNICEF. El Instituto Costarricense de Turismo emite un "Certificado de Turismo Sostenible" a aquellas empresas que suscriben este Código de Conducta. La Cámara Costarricense de Hoteles también requiere la implementación del Código para la afiliación a la Cámara.*

*Además del trabajo infantil, Costa Rica ha tomado algunas medidas para abordar el trabajo forzoso. Un buen ejemplo es el Sistema de Trazabilidad Laboral Migratoria (SITLAM) para trabajadores migrantes temporales, principalmente de Nicaragua y Panamá, en las plantaciones de café y de caña de azúcar, el cual se ha implementado durante la pandemia de COVID-19 en conjunto con la OIM. En el marco de esta iniciativa, los trabajadores migrantes y sus hijos reciben tarjetas de identificación que les permiten acceder a servicios públicos vitales como la salud y la seguridad social. Esto solo se ha aplicado a un número seleccionado de empleadores en algunas plantaciones de café, pero el Gobierno emitió un decreto en 2022 con miras a expandir esto a otros sectores.*

*El Relator Especial tuvo la oportunidad de consultar a la industria del café para conocer más sobre SITLAM y otras prácticas laborales. El Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE), el órgano rector de los productores del café, señaló que SITLAM promueve la transparencia y la rendición de cuentas en el sector. El ICAFE también emite una tarjeta de identificación*



*propia para los productores de café, con el fin de evitar que terceros intervengan y se aprovechen de los trabajadores migrantes, en su mayoría Ngabe Buglé. Se alienta a cada productor a desarrollar y comunicar su plan de debida diligencia a través de un código QR adjunto a la tarjeta de identificación al ICAFE, lo cual se comunica ampliamente a compradores y consumidores. Además, el 0,4% del total de la ganancia producto de la venta del café se canaliza a un fondo que proporciona seguro médico a las personas trabajadoras, incluidos los trabajadores migrantes irregulares, y apoya a la Casas de la Alegría.*

*Por último, el Relator Especial se ha sentido alentado por la fuerte presencia de organizaciones de la sociedad civil y sindicatos en Costa Rica. Trabajan incansablemente para mejorar los derechos de las personas trabajadoras y proteger a las víctimas/sobrevivientes de las formas contemporáneas de esclavitud. Algunos proporcionan sensibilización y capacitación a los padres y trabajadores para prevenir el trabajo infantil y mejorar su alfabetización y empleabilidad, mientras que otros proporcionan servicios sustanciales a los trabajadores víctimas de formas contemporáneas de esclavitud, incluidos alimentos, refugio, educación y asistencia jurídica. El Relator Especial también pudo visitar un albergue en San José que proporciona un hogar seguro a varios ciudadanos costarricenses, así como a trabajadores migrantes de Nicaragua, Venezuela y más allá. (El destacado es nuestro).*

### *Desafíos*

*Si bien el Relator Especial reconoce los esfuerzos que Costa Rica tiene curso de para prevenir las formas contemporáneas de esclavitud y ayudar a las víctimas, lamentablemente estas prácticas siguen existiendo y persisten varios desafíos.*

*Para empezar, hay margen para fortalecer los marcos legislativos para prevenir las formas contemporáneas de esclavitud. Por ejemplo, el Relator Especial opina que el régimen de sanciones es débil, ya que el máximo para delitos como la trata de personas y el trabajo forzoso es de 10 años de prisión. Incluso bajo circunstancias agravantes, el castigo es de 14 años de prisión, y estos son sustancialmente más bajos que en otras jurisdicciones del mundo. Esto puede no enviar un mensaje fuerte a los traficantes, contrabandistas y aquellos que participan en formas contemporáneas de esclavitud, y por lo tanto Costa Rica debería aumentar varias penas.*

*El Relator Especial también desea destacar la necesidad de reforzar la debida diligencia en materia de derechos humanos entre las empresas y los empleadores de las plantaciones y otros sectores, en línea con los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos. Se reunió con representantes de los diversos sectores empresariales y se sintió alentado al saber que muchos ya han elaborado y aplicado sus propias políticas de debida diligencia en materia de derechos humanos. Sin embargo, se necesita un plan de acción o política nacional para promover la debida diligencia en todos los sectores empresariales. Esto ya se ha hecho en un número cada vez mayor de Estados, y algunos han ido más allá para implementar la debida diligencia obligatoria a través de la legislación. Por lo tanto, Costa Rica debe considerar e implementar la debida diligencia en materia de*



*derechos humanos como una cuestión prioritaria para responsabilizar a las empresas por participar en formas contemporáneas de esclavitud.*

*La aplicación de la legislación vigente también es débil, ya que la tasa de enjuiciamiento y castigo de los autores de formas contemporáneas de esclavitud es muy baja. Por lo general, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley dependen de las denuncias presentadas por las víctimas, pero el hecho es que muchas temen denunciar violaciones de derechos humanos por temor a ser arrestadas, detenidas y deportadas (por ejemplo, en el caso de las personas migrantes irregulares). La amenaza de despido por parte de los empleadores también contribuye a su renuencia a dirigirse a las autoridades. Otros, en particular las personas migrantes, no tienen suficiente conocimiento sobre los mecanismos de denuncia. Lo que se necesita es una aplicación de la ley más proactiva dirigida por la inteligencia lo cual pueda reducir la necesidad de que las víctimas hagan la denuncia.*

*Una cuestión conexas es la inspección del trabajo. Un gran número de interlocutores señaló que la inspección del trabajo en Costa Rica es ineficaz, burocrática y carece de transparencia, particularmente en la economía informal. Además de los limitados recursos humanos y financieros, el Relator Especial se enteró de que las multas impuestas no son lo suficientemente elevadas como para disuadir a los empleadores. También hay casos de colusión en los que se informa a los empleadores de la inspección con antelación para que puedan prepararse para la inspección y ocultar las malas prácticas. Por ejemplo, a los trabajadores se les da un día libre o se les envía a lugares remotos el día de la inspección para que no puedan proporcionar sus historias, y esto parece ser una práctica común. Además de la agricultura, la inspección en otros sectores, como el trabajo doméstico, la construcción, el transporte, la manufactura, el comercio y los servicios, sigue siendo insuficiente.*

*También hay mucho margen para mejorar la identificación y protección de las víctimas. Si bien el papel del Equipo de Respuesta Inmediata en la identificación y acreditación de las víctimas es importante, el Relator Especial opina que sólo identifica a un pequeño número de víctimas cada año. Esto arroja dudas sobre la efectividad de su operación, ya que es probable que el número real de víctimas sea mucho mayor. De hecho, el Relator Especial se enteró de que las organizaciones de la sociedad civil en Costa Rica están a la vanguardia de la prestación de protección y asistencia a un gran número de víctimas que aún no son reconocidas por el CONATT, y, sin embargo, el Gobierno no parece apoyar su trabajo proporcionando asistencia financiera, por ejemplo. Esto plantea la cuestión de cómo se utilizan los recursos recaudados del impuesto de salida.*

*Del mismo modo, el acceso a la justicia y a los recursos para las víctimas son limitados, como lo confirma un gran número de interlocutores, incluidos los propios trabajadores. La falta de asignación de recursos por parte de las autoridades y de conocimiento entre las víctimas sobre sus derechos son algunas de las principales razones de ello. Incluso cuando se dirigen a órganos como el la Defensoría de los Habitantes y los procedimientos judiciales, se ha informado de que sus quejas no se toman en serio o tardan demasiado en llegar a una decisión. Para los pueblos indígenas, los fallos a su favor con respecto a sus derechos a la tierra no se aplican debido a la falta de voluntad política. La discriminación directa y la*



*estigmatización también han sido experimentadas por mujeres y víctimas LGBTIQ+. Las personas trabajadoras también tienen miedo de acercarse a las autoridades debido al temor al desempleo o a la amenaza / acoso. Al final, muchas víctimas han perdido su fe en el sistema. Por lo tanto, existe una necesidad urgente de fortalecer los canales de denuncia y garantizar que todos los trabajadores, incluidos los migrantes, tengan acceso a ellos. Las autoridades pertinentes deben colaborar con las organizaciones de la sociedad civil y los sindicatos a este respecto. Además, es deseable una aplicación de la ley más proactiva basada en la inteligencia.*

*Debido a los factores mencionados, las formas contemporáneas de esclavitud continúan prosperando en algunos sectores de la economía del país. Si bien debe reconocerse el progreso constante de Costa Rica hacia la eliminación, el trabajo infantil todavía existe particularmente en el sector informal, incluida la venta ambulante, el trabajo doméstico de construcción y la agricultura, en donde las leyes y regulaciones no siempre se aplican de manera efectiva. El Índice de Vulnerabilidad Infantil del Gobierno también se refiere a cierta vulnerabilidad de los niños migrantes, indígenas y pertenecientes a minorías al trabajo infantil, y el Relator Especial está de acuerdo con esta evaluación.*

*Una de las razones de la persistencia del trabajo infantil es la pobreza exacerbada por la desigualdad y la discriminación, la cual afecta especialmente a los migrantes, a los pueblos indígenas, a las personas afrodescendientes y a otras poblaciones vulnerables. Algunos padres pueden animar a sus hijos e hijas a trabajar, pero se informó al Relator Especial que muchos niños y niñas también sienten el deber de ayudar a sus padres. Existen sistemas de alerta y seguimiento para identificar y proteger a los niños en riesgo de explotación en la escuela primaria, pero su impacto es limitado en el nivel secundario. También se dice que los programas de prevención promovidos por el Gobierno son débiles y no existen mecanismos sólidos de supervisión para evaluar su eficacia.*

*Otra razón es el acceso limitado a una educación de calidad. En teoría, todos los niños y niñas tienen derecho a una educación de calidad sin discriminación según la Constitución Política de Costa Rica, pero este no es el caso en la práctica, debido a la discriminación que afecta a ciertos niños y niñas. Por ejemplo, se dice que la calidad de la educación, incluidos los maestros calificados, así como el acceso a materiales didácticos adecuados y tecnología, tal como la Internet, es baja en las áreas pobladas por personas de ascendencia africana. Hay informes de niños migrantes que son rechazados de las escuelas, y la naturaleza temporal de su estadía en Costa Rica dificulta el acceso a las escuelas públicas. La educación de los niños indígenas no siempre respeta su cosmovisión y su sensibilidad, y pueden ser excluidos o incluso castigados cuando hablan su propio idioma en lugar del español. Existen obstáculos adicionales, como la ubicación remota de las escuelas y los requisitos burocráticos.*

*Estos factores, naturalmente, disuaden a los niños y niñas de asistir a la escuela y aumentan el riesgo de explotación sexual o laboral infantil. En este sentido, se ha informado que la tasa de deserción escolar es alta entre los niños afrodescendientes e indígenas, que terminan trabajando en la agricultura, el sector de servicios y el trabajo doméstico. Una imagen similar surge de niños con identidades de género y orientaciones sexuales diversas. Algunos*



*se ven obligados a abandonar la escuela debido a la intimidación y la discriminación directa en las escuelas y algunos también son abandonados por sus familias, quedando así sin hogar. Esto los empuja a un empleo precario para sobrevivir, incluido el trabajo sexual. Incluso si estos niños permanecen en la escuela, se dice que el acceso a la educación superior es limitado y, por lo tanto, es más probable que terminen con empleos en la economía informal donde el riesgo de explotación es elevado. La situación empeoró durante la pandemia de COVID-19, ya que los niños y niñas vulnerables no han podido acceder a una educación de calidad, y parece que los problemas siguen existiendo.*

*Además, a pesar de algunos esfuerzos del sector empresarial para promover la debida diligencia en materia de derechos humanos, el trabajo forzoso se produce en varios sectores, como la agricultura (por ejemplo, las plantaciones de café y frutas), el trabajo doméstico, así como en el sector público. Como ejemplo, en muchas plantaciones, los salarios de las personas trabajadoras se basan en unidades. Si bien los empleadores generalmente no establecen un objetivo diario mínimo, esto en efecto alienta a los trabajadores a trabajar largas horas, como 12-15 horas. Varios interlocutores, incluidos los trabajadores, han expresado serias preocupaciones acerca de este sistema. Los salarios y las largas horas de trabajo se pueden observar en otros sectores, como la construcción, los servicios, el transporte y la seguridad. El Relator Especial también está preocupado por la discusión que hay en torno a un proyecto de ley que tiene por objeto reestructurar las jornadas de trabajo a 12 horas de trabajo durante 4 días consecutivos seguidas de 3 días de descanso, debido a sus posibles efectos negativos en la salud mental y física, así como en las responsabilidades de cuidado.*

*En relación con otros aspectos de las condiciones de trabajo, el riesgo de exposición a productos químicos tóxicos, así como de accidentes laborales, es elevado en sectores como la agricultura y la construcción. Sin embargo, el acceso a la atención médica es limitado porque la prima del seguro de salud es alta y muchos trabajadores no pueden pagarla. Por ley, los empleadores tienen que hacer contribuciones a la seguridad social, pero varios interlocutores señalaron que esto no sucede en muchos casos. En algunos casos, los empleadores no transfieren sus contribuciones a la Caja Costarricense de Seguro Social. Además, se ha informado de que muchos trabajadores no reciben licencia anual o por enfermedad y que se les deducen los salarios si están ausentes, y que el acceso a las zonas de descanso y retretes es extremadamente limitado o inexistente en algunos casos, lo que tiene un impacto particularmente negativo en las mujeres. Estas condiciones demuestran claramente indicadores de trabajo forzoso.*

*Además, aunque los derechos sindicales están garantizados por la Constitución y por otras leyes, en la práctica son extremadamente limitados. Se ha informado que algunos empleadores desalientan o incluso impiden la formación de sindicatos. A modo de ejemplo, el Relator Especial ha sido informado de un intento fallido de establecer una organización de trabajadores en el sector de las plantaciones de café debido a la falta de apoyo en la industria. Algunos empleadores también despiden a los trabajadores o trasladan sus operaciones a otro lugar cuando los trabajadores intentan negociar sus condiciones de trabajo. Los representantes sindicales con los que se reunió el Relator Especial también señalaron que su trabajo no es reconocido o apoyado por el Gobierno o los empleadores en*



*muchos casos. En consecuencia, muchos trabajadores y sindicatos están excluidos de los procesos de toma de decisiones. Esto se ve agravado por la existencia de racismo, xenofobia y discriminación profundamente arraigados por motivos de identidad de género y orientación sexual, y no parece haber una voluntad política para mejorar la situación.*

*Los trabajadores migrantes son particularmente vulnerables a las formas contemporáneas de esclavitud en Costa Rica. Algunos tienen permisos de trabajo temporales antes de su llegada, pero muchos otros no y trabajan de manera irregular. El Relator Especial se reunió con trabajadores migrantes y organizaciones representativas de sus intereses que confirmaron que se les paga mucho menos que a los nacionales costarricenses. Esto contraviene la Ley General de Migración y Extranjería (N° 8764) del 2009, que estableció los principios de igualdad, equidad y no discriminación.*

*Según la información proporcionada por los interlocutores, los trabajadores en situación migratoria irregular constituyen la mayoría de la fuerza laboral en algunas plantaciones, y se encuentran en una situación peor. Son contratados por subcontratistas que trabajan con los empleadores y se sabe que explotan a los trabajadores cobrando altas tarifas, deduciendo sus salarios o no proporcionando seguro. Al Relator Especial le preocupa que actualmente no exista un marco jurídico que regule a estos subcontratistas. Los trabajadores irregulares solo tienen acceso a la atención médica de emergencia, ya que no contribuyen a la seguridad social debido a su estatus migratorio. No denuncian casos de explotación y abuso, ya que tienen mucho miedo de perder sus empleos y ser enviados de regreso a sus países. Esto pone de relieve la necesidad de regularizar su situación para que puedan integrarse social y económicamente con la igualdad de derechos garantizada.*

*Los solicitantes de asilo y los refugiados también son vulnerables a la explotación y el abuso. Según ACNUR, actualmente hay 236,000 solicitantes de asilo, la mayoría de los cuales son de Nicaragua. Es importante destacar que los solicitantes de asilo no tienen derecho a trabajar hasta 3 meses después de su solicitud de asilo. Esto suscita preocupación, ya que pueden ser fácilmente explotados por los empleadores y los delincuentes mientras tanto. De hecho, a menudo terminan con empleos en el sector informal caracterizados por la precariedad, la explotación y el abuso. Si bien la concesión del derecho a trabajar a los solicitantes de asilo es una característica positiva, en la práctica se enfrentan a varias dificultades, como la apertura de una cuenta bancaria, la compra de determinados bienes y el acceso a algunos servicios. El gobierno afirma que los solicitantes de asilo pueden acceder a ellos, pero el hecho es que este no es siempre el caso, ya que la desigualdad y la discriminación existen. Varios interlocutores declararon que la determinación de la condición de refugiado a menudo lleva mucho tiempo. Según un solicitante de asilo con el que se entrevistó el Relator Especial, se le dijo que esperara hasta después de 2030 para recibir una decisión del Gobierno, y esto no parece ser un caso aislado. Esto significa que los solicitantes de asilo quedan en una situación precaria durante mucho tiempo, lo que aumenta significativamente el riesgo de formas contemporáneas de esclavitud. Los problemas pueden persistir incluso cuando una persona ha sido reconocida como refugiada, ya que, según se informa, muchos empleadores no reconocen este estatus en la práctica.*



*El Relator Especial también está muy preocupado por la situación de los pueblos indígenas en Costa Rica. Su acceso a las tierras ancestrales se ha visto seriamente limitado a pesar de la existencia de marcos legales y políticas, incluido el más reciente Plan de Acción Nacional para la Recuperación de Territorios Indígenas 2016-2022. Esto amenaza su propia supervivencia y los hace vulnerables a la explotación laboral y sexual debido a las limitadas opciones de subsistencia. Estas tierras han sido tomadas, controladas y comercializadas por personas no indígenas con la aquiescencia del Gobierno, y las poblaciones indígenas tienen que trabajar para ellas sin acceso suficiente e independiente a los recursos naturales en ausencia de consultas significativas y la provisión de Consentimiento Previo, Libre e Informado. Informado Libre y Previo.*

*Según las personas indígenas consultadas por el Relator Especial, no se han realizado progresos satisfactorios en la devolución de las tierras ocupadas. Al igual que los trabajadores migrantes, las condiciones de trabajo de los pueblos indígenas demuestran claros indicadores de trabajo forzoso en varios casos, como bajos salarios, largas horas de trabajo, riesgos para la salud, falta de acceso a la atención médica y social, falta de licencia remunerada y por enfermedad, y violencia física / sexual en sectores como la agricultura y la ganadería. La única alternativa es buscar empleo en el sector informal. El acceso de los niños indígenas a una educación de calidad exacerba este problema y perpetúa la pobreza y el desempleo. Muchos también viven un miedo constante a los conflictos y la violencia.*

*Existen brechas salariales de género en varios sectores. Los interlocutores también han destacado las formas interseccionales de discriminación por motivos de raza, etnia y nacionalidad. En este sentido, el trabajo doméstico, que es altamente de género, es asumido por muchos migrantes irregulares, pueblos indígenas o miembros de otras minorías en Costa Rica. La pobreza y el desempleo afectan más a las mujeres y este también parece ser el caso en Costa Rica, con un mayor riesgo de explotación y abuso. Se han denunciado casos de acoso y violencia sexual.*

*Además de la explotación laboral, preocupa al Relator Especial, la explotación sexual comercial de ciudadanos costarricenses y extranjeros. Si bien esto afecta predominantemente a mujeres y niñas, varios interlocutores señalaron que los hombres, los niños, incluidas las personas LGBTIQ+, también son víctimas. Se han reportado casos de sexo de supervivencia en los que aquellos que perdieron sus empleos o necesitan más ingresos recurren al trabajo sexual para mantenerse económicamente a sí mismos y a sus familias. Muchos están bajo un estricto control de proxenetas y delincuentes, algunos de los cuales están altamente organizados, lo que aumenta en gran medida la explotación y el abuso, ya que la amenaza y el uso de la violencia ocurren regularmente.*

*Varios interlocutores señalaron que las personas involucradas en la explotación sexual comercial, incluida la industria del turismo, los operadores hoteleros, los proveedores de transporte y los propios turistas, no son debidamente enjuiciadas y sancionadas con penas apropiadas. El impacto preventivo del Código de Conducta es débil debido a su carácter voluntario. Esta industria fue una de las más afectadas durante la pandemia de COVID-19, y se ha informado que la implementación del Código no es vista como una prioridad por muchos. El uso de las redes sociales para facilitar la explotación sexual comercial es otra*



*preocupación, y varios interlocutores han planteado denuncias de participación directa de funcionarios públicos y encargados de hacer cumplir la ley. Todo ello arroja algunas dudas sobre la implementación de los actuales marcos legislativos e institucionales para hacer frente a este grave delito.*

*Aquí hay mucho margen para fortalecer la Defensoría de los Habitantes, la cual es la Institución Nacional de Derechos Humanos en Costa Rica. El Relator Especial se enteró de que esta Oficina aborda las cuestiones relativas a las formas contemporáneas de la esclavitud mediante la realización de investigaciones y actividades de sensibilización, así como la recepción e investigación de denuncias. Sin embargo, un gran número de interlocutores han expresado su preocupación por el apoyo prestado por esta Oficina. Entre otras cosas, se ha planteado como problema la falta de recursos, y esto debe ser rectificado. El fomento de la confianza con las diversas partes interesadas también se considera un paso importante que debe adoptarse.*

*Por último, el gobierno debería formalizar el trabajo informal con miras a mejorar los derechos de los trabajadores. Las poblaciones en situaciones vulnerables, tal como las mujeres marginadas, las minorías, los pueblos indígenas y los trabajadores migrantes están desproporcionadamente representadas en la economía informal, donde aumenta el riesgo de explotación y abuso. Por lo tanto, es necesario hacer la transición del sector informal al formal regulando adecuadamente el empleo informal a través de la legislación, garantizando los derechos y prerrogativas de los trabajadores, promoviendo la inclusión financiera y alentando a los empleadores y empleados informales a hacer contribuciones fiscales y de seguridad social apropiadas.*

*El Relator Especial desea terminar destacando el compromiso de Costa Rica de no dejar a nadie atrás como parte de la Agenda de los ODS. Para lograr esto, es necesario hacer más, ya que demasiados grupos marginados están actualmente en riesgo de formas contemporáneas de esclavitud porque permanecen invisibles y no tienen una protección adecuada. Por lo tanto, el gobierno debería promover una sociedad inclusiva, incluso reconociendo la importante contribución económica realizada por los trabajadores migrantes, y extender los mismos derechos y protecciones a todos en este hermoso país.*

#### *Recomendaciones*

- Fortalecer los marcos legislativos sobre las formas contemporáneas de esclavitud y las violaciones de la legislación laboral;*
- Desarrollar e implementar un Plan de Acción Nacional para la debida diligencia en materia de derechos humanos, para empezar, y considerar la posibilidad de hacerlo obligatorio a través de la legislación;*
- Promover la aplicación proactiva de la ley basada en la inteligencia a fin de mejorar la investigación y el enjuiciamiento de las formas contemporáneas de esclavitud;*
- Fortalecer la sensibilización de las posibles víctimas sobre los medios para denunciar las formas contemporáneas de esclavitud y las violaciones de la legislación laboral. Trabajar en colaboración con la sociedad civil, los sindicatos y otras partes interesadas a este respecto;*



*Mejorar la inspección del trabajo asignando recursos humanos y financieros suficientes y otorgando poderes adicionales, como la imposición de sanciones in situ, adoptando el Proyecto de Ley No 21.707 para el fortalecimiento de la Dirección Nacional de Inspección.*

- *Laboral, e involucrar a los sindicatos u otros terceros en la inspección del trabajo para aumentar la transparencia;*
- *Fortalecer el Equipo de Respuesta Inmediata del CONATT para mejorar la identificación y protección de las víctimas;*
- *Asignar fondos a las organizaciones de la sociedad civil que brindan apoyo directo a las víctimas/sobrevivientes;*
- *Garantizar el acceso a la justicia y a los recursos de todas las víctimas sin discriminación de ningún tipo. Asignar recursos suficientes a este respecto, a través del CONATT, así como el decomiso proactivo del producto del delito generado por las formas contemporáneas de esclavitud y prácticas conexas;*
- *Proporcionar información suficiente y oportuna a las víctimas con respecto al acceso a la justicia y los recursos;*
- *Implementar efectivamente la Hoja de Ruta para hacer de Costa Rica un país libre de trabajo infantil y sus peores formas (2021-2025);*
- *Garantizar el acceso a una educación de calidad para todos los niños sin discriminación por motivos de raza, etnia, nacionalidad, identidad de género y orientación sexual;*
- *Proporcionar educación integral en derechos humanos para promover la inclusión y el respeto a la diversidad entre los estudiantes, así como capacitación a los maestros para eliminar la discriminación de cualquier tipo;*
- *Reforzar un sistema de alerta temprana para identificar a los niños en riesgo de explotación laboral y sexual en las escuelas;*
- *Hacer cumplir las leyes laborales y de salud y seguridad para mejorar las condiciones de trabajo de todos los trabajadores en el área de salarios, horas de trabajo, medio ambiente seguro y saludable, y licencia por enfermedad / anual;*
- *Garantizar el acceso equitativo y oportuno a la atención médica y la seguridad social sin discriminación de ningún tipo. Considerar e implementar planes no contributivos para personas particularmente vulnerables;*
- *Garantizar que los empleadores contribuyan a la seguridad social mediante el fortalecimiento del mecanismo de supervisión, y castigarlos con sanciones proporcionadas en caso de infracción;*
- *Considerar cuidadosamente las dimensiones de género de las prácticas laborales y eliminar la discriminación y el acoso y la violencia de género en el trabajo;*
- *Imponer derechos sindicales sin discriminación e imponer sanciones adecuadas a los empresarios que no los reconozcan;*
- *Garantizar los derechos de todos los trabajadores migrantes sin discriminación. Ratificar e implementar la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de los Miembros de Sus Familias, de 1990;*
- *Regularizar la conducta de los subcontratistas que explotan la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes;*
- *Regularizar la situación migratoria de los trabajadores irregulares para que puedan pagar impuestos y contribuciones a la seguridad social adecuadas y tener acceso a los servicios públicos sin discriminación;*



- Conceder el derecho a trabajar a los solicitantes de asilo tan pronto como presenten una solicitud de asilo a fin de prevenir las formas contemporáneas de esclavitud y otras formas de explotación;
  - Fortalecer los procedimientos de determinación de la condición de refugiado mediante la asignación de recursos suficientes para que las decisiones de reconocimiento se tomen lo más rápidamente posible. Continuar colaborando con las partes interesadas pertinentes, como la sociedad civil y el ACNUR;
- Con el fin de enfrentar causas estructurales de la explotación laboral y sexual, devolver las tierras ancestrales a los pueblos indígenas lo antes posible e involucrarlos plenamente
- en la toma de decisiones. Proporcionar una compensación financiera adecuada y otros recursos para rectificar la injusticia sufrida por los pueblos indígenas fortalecer las medidas para prevenir la usurpación de territorios indígenas;
  - Fortalecer las acciones contra la explotación sexual comercial mediante la aplicación del Código de Conducta y el enjuiciamiento y sanción de los responsables con sanciones suficientes, incluidos los operadores turísticos, los proveedores de transporte, los trabajadores hoteleros y los turistas;
  - Investigar y proteger de manera proactiva a los niños en riesgo de ser víctimas de explotación sexual comercial en estrecha cooperación con las autoridades y cuidadores pertinentes;
  - Abordar las causas profundas de las formas contemporáneas de esclavitud, como la pobreza, la desigualdad y la discriminación, por medios legislativos y de otro tipo. A tal fin, colaborar con el sector empresarial, la sociedad civil, los sindicatos y las organizaciones regionales e internacionales;
  - Cuando proceda, adoptar medidas especiales de carácter temporal, en particular en relación con el acceso a la educación, el trabajo decente y los servicios públicos, a fin de hacer frente a la desigualdad y la discriminación;
  - Promover la transición de la economía informal a la formal para proteger los derechos de todos los trabajadores y prevenir las formas contemporáneas de esclavitud. Medidas como la regulación del trabajo informal a través de la legislación, la inclusión financiera y la implementación de formas creativas para alentar a los empleadores y trabajadores informales a pagar impuestos y contribuciones a la seguridad social deben considerarse apropiadas;
  - Incluir a todas las partes interesadas, incluidos los trabajadores, la sociedad civil, los sindicatos y las víctimas, en todos los procesos de toma de decisiones relacionados con las acciones contra las formas contemporáneas de esclavitud;
- Recopilar y proporcionar datos completos sobre las formas contemporáneas de esclavitud distintas del trabajo infantil, incluido el perfil de las poblaciones vulnerables, como los trabajadores migrantes, los pueblos indígenas, las minorías y las personas LGBTIQ+.”

#### ACLARACIÓN:

*El Sr. Tomoya Obokata fue nombrado Relator Especial de la ONU sobre las formas contemporáneas de la esclavitud en marzo de 2020. El Sr. Obokata es un estudioso japonés del derecho internacional y los derechos humanos, especializado en la delincuencia organizada transnacional, la trata de personas y la esclavitud moderna. Actualmente es profesor de Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Facultad de Derecho de*



York, y anteriormente enseñó en la Universidad de Keele, en la Universidad de Queen's Belfast y en la Universidad de Dundee (todas ellas en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).

**Fuente: Página Naciones Unidas. Costa Rica. Enlace: <https://costarica.un.org/es/208822-declaración-de-fin-de-misión-costa-rica-tomoya-obokata-relator-especial-sobre-formas>**

Del informe aquí presentado se puede colegir que, aunque Costa Rica, cuenta con normativa para el combate de las peores formas de trabajo forzoso y/o esclavizante (incluidos los convenios de la OIT), el Estado Costarricense adolece de una verdadera política para combatir ese flagelo que afecta a las personas trabajadoras y también, se verifica la desprotección de los trabajadores, ante la ausencia efectiva de la inspección del trabajo. Además, reconoce los esfuerzos de los sindicatos en el combate del trabajo forzoso y/o esclavizante, al señalar: **“Por último, el Relator Especial se ha sentido alentado por la fuerte presencia de organizaciones de la sociedad civil y sindicatos en Costa Rica. Trabajan incansablemente para mejorar los derechos de las personas trabajadoras y proteger a las víctimas/sobrevivientes de las formas contemporáneas de esclavitud.”**

## **EL ESTADO COSTARRICENSE CONTINÚA SIENDO UN CONTUMAZ VIOLADOR Y TRANSGRESOR DE LOS CONVENIOS DE LA OIT.**

Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTR), Central Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMT), Central General de Trabajadores (CGT), Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD) y Central Unitaria de Trabajadores (CUT), lamentan el irrespeto que tiene el estado costarricense a las normas internacionales del trabajo y a la misma OIT, las Misiones de Contactos Directo, de Asistencia Técnica y de Alto Nivel que han visitado al país y de las denuncias y/o quejas y reclamaciones presentadas ante los órganos de control de la OIT, por las organizaciones sindicales. no ha sido suficiente para remediar o subsanar la violación a las libertades sindicales, conculcándose constantemente los derechos de sindicación y negociación colectiva.

Las prácticas antisindicales se dan de manera constante tanto en el sector público como privado, cada vez más crecen los arreglos directos y desaparecen las convenciones colectivas. De las pocas convenciones colectivas vigentes en el país, en el sector público son vaciadas de contenido, por impedimento legal no se puede negociar salarios, ni ningún complemento salarial, a los sindicatos se les resta autonomía y se les quita, en la ley y en la práctica, la representación de su afiliación, quedando diezmada su capacidad y poder de negociación, como ya lo hemos demostrado en párrafos precedentes.

En el sector privado, cada vez más se flexibilizan y desregulan las convenciones colectivas, pues obligan a los sindicatos a denunciar las mismas y se han eliminado las cláusulas convencionales que se tenían como derechos adquiridos, vale decir, que los patronos siempre van a negociar hacia la baja, estableciendo ellos las condiciones en los procesos de negociación, entre ellos los aspectos a negociar. Si los representantes sindicales no están de acuerdo en negociar en las condiciones que proponen los patronos, estos la dan como una



negociación fallida, aplicando el inciso d del artículo 56 de Código de Trabajo, que a la letra dice: “**ARTICULO 56.- inciso d) Si transcurridos treinta días después de la solicitud hecha al patrono por el respectivo sindicato para la celebración de la convención colectiva, no hubieren llegado las partes a un acuerdo pleno sobre sus estipulaciones, podrá cualquiera de ellas pedir a los Tribunales de Trabajo que resuelvan el punto o puntos en discordia.**”

Esa disposición normativa es aprovechada por los patronos para declarar la convención colectiva, como negociación fallida y trasladarla a los Tribunales de Trabajo, rehuendo de esa manera la negociación con los sindicatos y someter la Convención Colectiva a merced de un tercero, un juez, para que indique que cosas se pueden dar o no en la negociación.

Lo anterior implica una violación al convenio 87 y una violación a una negociación libre y voluntaria, estipulada en el convenio 98.

Reiteramos que han sido constantes las violaciones a los convenios de cita, pero también, en dar respuesta efectiva a los comentarios y solicitudes directas hechas por la CEACR al Gobierno de Costa Rica, tal y como lo detallamos en los cuadros siguientes:

### INCUMPLIMIENTOS DEL GOBIERNO CON LA OIT

LO DICHO POR LA CEACR	POSICIÓN DEL MOVIMIENTO SINDICAL
<p><b>Convenio 87</b>  <i>1-Registro de las organizaciones sindicales y obtención de la personalidad jurídica.</i> La Comisión ha señalado al Gobierno la necesidad de modificar el artículo 344 del Código del Trabajo de manera que se establezca un plazo concreto y corto para que la autoridad administrativa se pronuncie sobre la inscripción de los sindicatos, transcurrido el cual sin que haya habido decisión, se entienda que han obtenido la personalidad jurídica. Al respecto, la Comisión toma nota de que, el Gobierno indica que, si bien esta situación está superada tanto en la práctica como en la legislación administrativa, se tendrán en cuenta los comentarios formulados por la Comisión.</p>	<p>No existe voluntad política del Gobierno de la República de modificar y/o reformar las leyes laborales que beneficien a los trabajadores y sus organizaciones, tal es el caso del artículo 344 del CT, a pesar de las reiteradas solicitudes de modificación.            Lo anterior, se evidencia con las respuestas que han dado a la Comisión, sobre las solicitudes directas y/u observaciones, tal es el caso de las modificaciones del artículo 344 CT, la respuesta dada es que el Gobierno <b>“tendrá en cuenta los comentarios hechos por la Comisión”</b>, esta respuesta además de poco seria es evasiva y no establece el compromiso de modificar el artículo 344 del CT.</p>
<p>2-Derecho de las organizaciones de elegir libremente a sus representantes. Obligación de que</p>	<p>Es importante hacer notar que no hay un interés de las autoridades gubernamentales, de reformar el</p>



<p>la asamblea sindical nombre cada año a la junta directiva (artículo 346, a), del Código del Trabajo). La Comisión ha señalado al Gobierno la necesidad de modificar el artículo 346, a), del Código del Trabajo que dispone que el nombramiento de la Junta Directiva de los sindicatos debe hacerse de forma anual. Al respecto, la Comisión toma nota de que el Gobierno indica que, si bien este artículo no ha sido reformado, el Registro de Organizaciones Sociales no aplica esa disposición y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la práctica garantiza la plena autonomía de las organizaciones para determinar la vigencia de sus juntas directivas.</p>	<p>artículo 346 a) del CT, para poner en armonía la ley laboral con el convenio 87 (artículo 3). Si bien es cierto, disposiciones administrativas de menor rango, han llevado a la oficina de Organizaciones Sociales del MTSS a aceptar inscribir Juntas Directivas con una duración de más de un año, esto no da certeza y seguridad jurídica, por cuanto, cualquier alegato que un tercero pueda presentar ante la Sala Constitucional (una acción de inconstitucionalidad o bien un amparo), alegando la violación al principio de legalidad, que señala el artículo 11 de la Ley de Administración Pública, que determina que los funcionarios públicos solo podrán actuar de acuerdo a lo que le expresa el ordenamiento jurídico, vale decir, que en la eventualidad que alguien, también presente un alegato ante la misma Oficina de Organizaciones Sociales, por inscribir una organización con un mayor plazo que señala el artículo 346 inciso a, esta se verá forzada a aplicar dicho inciso a) del artículo 346.</p>
<p>3- Prohibición de que los extranjeros ejerzan dirección o autoridad en los sindicatos (artículo 60, párrafo 2, de la Constitución y artículo 345, e), del Código del Trabajo). La Comisión ha señalado al Gobierno la necesidad de modificar el artículo 60, párrafo 2, de la Constitución y artículo 345, e), del Código del Trabajo que prohíben que los extranjeros ejerzan dirección o autoridad en los sindicatos. La Comisión recuerda que se había sometido al Plenario Legislativo un proyecto de reforma constitucional para solucionar este problema (expediente legislativo núm. 17804). La Comisión toma nota de que, según informa el Gobierno, dicho proyecto de reforma constitucional fue archivado el 17 de octubre de 2018. El Gobierno indica que esta decisión obedeció a una resolución de la Presidencia de la Asamblea</p>	<p>Mantener en la Constitución Política de Costa Rica la prohibición de que los extranjeros puedan ejercer cargos en la dirección de un sindicato, indica una violación flagrante a los derechos humanos contemplados en otros instrumentos del derecho internacional vigentes en Costa Rica. No es de recibo, que el Gobierno, por ausencia de voluntad política, no haya hecho lo propio por presentar una reforma o derogación del artículo 60 párrafo 2 de la Constitución y artículo 345, e), del Código del Trabajo, a pesar de la insistencia de la Comisión de Expertos. En cuanto al inciso e del artículo 345 del CT, establecer como condición, que para que un extranjero pueda ejercer cargo en una Junta Directiva, debe cumplir el requisito de ser casado o casada con costarricense, y también cumplir con el requisito de tener cinco años de residencia permanente en el país, resulta altamente discriminatorio y atenta contra la libertad de asociación, vale decir, se violentan derechos humanos fundamentales consagrados en otros instrumentos internacionales, vigentes en Costa Rica.</p>



Legislativa que ordenó el archivo de los proyectos de ley que en esa fecha tenían vencido el plazo de cuatro años de conformidad con el artículo 119 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. El Gobierno indica asimismo que iniciará su valoración para considerar la presentación de una nueva iniciativa de reforma constitucional en los términos que refiere la Comisión. El Gobierno añade que, en la práctica, el Departamento de Organizaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social registra el nombramiento de extranjeros en las juntas directivas de sindicatos al demostrar que cumplen con los requisitos de ley.

## **LA VIOLACION A LOS DERECHOS LABORALES Y LIBERTADES SINDICALES SE RECRUDECE**

Es de interés de la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRNV), Central Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMTVC), Central General de Trabajadores (CGT), Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD) y Central Unitaria de Trabajadores (CUT), hacer énfasis de los actos antisindicales que se dan en los sectores de cultivo de piña, cultivo de banano, trabajo doméstico y el transporte remunerado de personas. Situación que prevalece y ha aumentado.

Insistimos en destacar que Costa Rica es un país donde hay aproximadamente un millón de trabajadores migrantes, (cifra está que no es la oficial), que son los más proclives a que se le irrespete sus derechos laborales y humanos. De los cuales muchos están desempleados y los que laboran, no tienen las condiciones mínimas laborales, visibilizándose así una nueva modalidad de esclavitud; cuya existencia se constata en el Informe del Relator Especial de la ONU sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, señor Tomoya Obokata, del cual damos cuenta en el presente informe.

## **APROBACIÓN EN PRIMER DEBATE DE LA LEY QUE VARÍA LA JORNADA LABORAL EN COSTA RICA**

El 15 de agosto del año 2023, fue aprobado por la Asamblea Legislativa, en primer debate el proyecto de Ley para actualizar las jornadas de trabajo excepcionales y resguardar los derechos de las personas trabajadoras, que reforman de los artículos 136, 142, 144 y 145 del Código de Trabajo. Esta ley se contrapone al artículo 58 de la Constitución Política de Costa Rica y al Convenio 1 de la OIT, convenio por el que se



limitan las horas de trabajo a 8 horas diarias y 48 semanales (y extensivamente a los convenios 87 y 98), y no fue consultada tripartitamente a la luz de lo que establece el convenio 144.

### ***POSICIÓN DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES SOBRE LOS ALCANCES DE ESTA LEY.***

La ley de cita, conocida como *Jornadas 4x3 son un retroceso para los derechos laborales, según Defensoría de los Habitantes.*

*Esteban Arrieta earrieta@larepublica.net | martes 27 junio, 2023 09:20 a. m.*

*“El proyecto de jornadas 4x3 que se discute en el Congreso y que habilitaría horarios laborales de 12 horas cuatro días a la semana, a cambio de tres de descanso, implica un retroceso para los derechos laborales de los trabajadores, de acuerdo con Angie Cruickshank, Defensora de los Habitantes.*

*Y es que la iniciativa violenta “el principio de progresividad de los Derechos Humanos”, a la vez que afecta el pago de horas extra.*

*“El proyecto busca aumentar la jornada de 8 a 12 horas diarias, sin el pago de horas extras al que se tiene derecho actualmente, principio que está contenido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana”, dijo Cruickshank en un pronunciamiento.*

*Para la Defensoría, la creación y ampliación de la jornada excepcional ampliada “es una manera de transformar una jornada extraordinaria en ordinaria”.*

*“Las principales beneficiadas serían las empresas porque no incurrirían en el pago de las horas extras a las personas trabajadoras, abaratando costos, hacia un mayor nivel de producción, por encima de los derechos laborales de las personas trabajadoras”, agregó Cruickshank.*

*La Defensoría también cuestionó el derecho al descanso, pues después de 12 horas de trabajo, no se está contemplando el traslado al hogar, la atención de las obligaciones familiares y de cuidado, y otros asuntos que necesiten la atención de la persona trabajadora.*

*Asimismo, hay inquietud por la supuesta voluntariedad de la medida y la cantidad de funcionarios (110), que tiene el Ministerio de Trabajo para hacer inspecciones laborales.”*

*Tomado de:*

<https://www.larepublica.net/noticia/jornadas-4x3-son-un-retroceso-para-los-derechos-laborales-segun-defensoria-de-los-habitantes>

La Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTR), Central Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMT), Central General de Trabajadores (CGT), Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD) y Central Unitaria de Trabajadores (CUT), prohíjan los criterios esbozados por la Defensora de los Habitantes,



Cruikshank, sobre lo perjudicial que representa esta ley, para los derechos laborales de los trabajadores costarricenses.

### **TAMBIÉN LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (Corte IDH) SEÑALA A COSTA RICA COMO PAIS VIOLATORIO DE LAS LIBERTADES SINDICALES**

Tal y como han venido denunciando las centrales sindicales, ante los órganos de control de la OIT, sobre la violación de las libertades sindicales desde hace mucho tiempo, se constata, en la Opinión Consultiva OC-27/21 “SOBRE LOS DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL NEGOCIACION COLECTIVA Y HUELGA, Y SU RELACION CON OTROS DERECHOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO” emitida por la *CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*, como se verá.

*De este informe destacamos lo siguiente:*

*“La intervención del estado para limitar la negociación colectiva violenta el derecho de las organizaciones de organizar sus actividades y formular su programa”. El destacado es nuestro*

Véase de seguido el resumen oficial del informe de marras.

***“CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS\* DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y HUELGA, Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS, CON PERSPECTIVA DE GÉNERO OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21 DE 5 DE MAYO DE 2021 SOLICITADA POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA El 5 de mayo de 2021 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “el Tribunal”) emitió una Opinión Consultiva en respuesta a la consulta realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”) sobre “el alcance de las obligaciones de los estados, bajo el sistema interamericano, sobre las garantías a la libertad sindical, su relación con otros derechos y aplicación desde una perspectiva de género”. La Comisión Interamericana planteó distintas preguntas en su consulta, las cuales fueron reformuladas por la Corte en tres cuestiones generales y englobantes, para ser abordadas en los siguientes términos: Teniendo en cuenta los artículos 26, 13, 15, 16, 24, 25, 1.1 y 2 de la Convención Americana, 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención Belém Do Pará, 34, 44, y 45 de la Carta de la OEA, y II, IV, XIV, XXI, y XXII de la Declaración Americana: 1) ¿Cuál es el alcance de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, y cuál es su relación con los derechos a la libertad de expresión, la libertad de asociación, el derecho de reunión y el derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias?; 2) ¿Cuál es el contenido del derecho de las mujeres de ser libres de toda forma de discriminación y violencia en el ejercicio de sus derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga?; 3) ¿Cuál es el alcance del deber del Estado para proteger la autonomía sindical y garantizar la participación efectiva de las mujeres como integrantes y lideresas sindicales?, y ¿cuál es el alcance de las obligaciones del Estado respecto a garantizar la participación de los sindicatos en el diseño de las normas y políticas públicas relacionadas***



*al trabajo en contextos de cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías? I. Introducción Previo al análisis de las cuestiones sustantivas planteadas por la Comisión Interamericana, a manera de introducción, la Corte resaltó que el combate a la pobreza y a la desigualdad, y la garantía de los derechos humanos, resultan un componente esencial para el pleno desarrollo democrático de los pueblos. En este sentido, recordó que los propósitos establecidos en la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador, y la Carta Democrática Interamericana, se dirigen a la consolidación de un régimen de protección de los derechos humanos y de justicia social, dentro del cuadro de \* Integrada por los siguientes jueces: Elizabeth Odio Benito, Presidenta; L. Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente; Eduardo Vio Grossi, Juez; Humberto Antonio Sierra Porto, Juez; Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez; Eugenio Raúl Zaffaroni, Juez; y Ricardo Pérez Manrique, Juez. Presentes, además, el Secretario Pablo Saavedra Alessandri y la Secretaria Adjunta Romina I. Sijniensky. 2 instituciones democráticas. Asimismo, la Corte resaltó que la protección de los derechos humanos resulta de particular importancia debido al impacto de la pandemia causada por el coronavirus COVID-19, razón por la cual los Estados deben garantizar todos los derechos humanos, sin discriminación. En el marco de la presente opinión consultiva, la Corte enfatizó la necesidad de que los Estados realicen el máximo de sus esfuerzos disponibles para que se preserven las fuentes de trabajo, y se respeten los derechos laborales y sindicales de todos los trabajadores y las trabajadoras. II. Los derechos a la libertad sindical, a la negociación colectiva y a la huelga, y su relación con los derechos a la libertad de expresión, el derecho de reunión, la libertad de asociación, el derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias La Corte estimó que el principal problema jurídico que le fue planteado requiere interpretar el alcance de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, y su relación con los derechos a la libertad de expresión, la libertad de asociación, el derecho de reunión y el derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias, en el marco de protección establecido por la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador, la Carta de la OEA y la Declaración Americana. Para dar respuesta a esta cuestión, y dada la centralidad que goza la Convención Americana en el régimen de protección del sistema interamericano, el Tribunal consideró pertinente realizar el análisis sobre la base del artículo 26 de la Convención Americana, en su relación con los artículos 45 incisos c y g de la Carta de la OEA, los artículos 1.1, 2, 13, 15, 16 y 25 de la Convención Americana, los artículos 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, y los artículos IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana, así como el corpus iuris relevante de derecho laboral internacional. En relación a este último punto, la Corte subrayó la especial importancia interpretativa que tienen los convenios, recomendaciones y decisiones adoptadas en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Corte constató el artículo 45 incisos c) y g) de la Carta de la OEA señala expresamente que los empleadores y trabajadores podrán asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y de huelga por parte de los trabajadores. Asimismo, encontró que estos derechos se encuentran en una pluralidad de instrumentos a nivel regional y universal, así como en las constituciones de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos. En particular, la Corte destacó que el artículo 8 del Protocolo de San Salvador consagra los “derechos sindicales”, y que el Convenio 87 de la OIT relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, así como el convenio 98 sobre el derecho de*



*sindicación y de negociación colectiva, contienen disposiciones específicas acerca del alcance de los derechos antes mencionados. En el mismo sentido, la Corte recordó que, en su jurisprudencia, se ha referido a la libertad sindical, en el marco de la protección al derecho a la libertad de asociación en materia laboral, como un derecho con connotaciones colectivas e individuales. Asimismo, recordó que los sindicatos y sus representantes, deben gozar de una protección específica para el correcto desempeño de sus funciones, y que los sindicatos deben gozar de personalidad jurídica. Tomando en consideración los diversos instrumentos del corpus juris internacional en materia de derechos humanos, y sobre la base de los artículos 26 de la Convención, y 8 del Protocolo de San Salvador, la Corte realizó una serie de consideraciones adicionales respecto al contenido de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga:*

**Libertad sindical.** El derecho a la libertad sindical debe garantizarse a los trabajadores y las trabajadoras públicos y privados, incluidos aquellos que trabajan en empresas de carácter económico pertenecientes al Estado. De esta forma, los Estados deben garantizar que las asociaciones de trabajadores y trabajadoras del sector público gocen de las mismas ventajas y privilegios que aquellas del sector privado. Respecto del ámbito objetivo del derecho a la libertad sindical, no debe existir ninguna autorización administrativa previa que anule el ejercicio del derecho de los trabajadores y las trabajadoras a crear los sindicatos que estimen conveniente constituir. Los 3 trabajadores y las trabajadoras deben gozar del derecho de creación y afiliación a las organizaciones que consideren convenientes, con independencia de aquellas que ya estén constituidas en determinados sectores. La libertad sindical requiere a los Estados garantizar que los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, gocen de una adecuada protección en el empleo contra todo acto de coacción o de discriminación, directa o indirecta, tendiente a menoscabar el ejercicio de su libertad sindical. Asimismo, los trabajadores y las trabajadoras deben gozar del derecho de desarrollar actividades sindicales, a la reglamentación del sindicato, a la representación, a organizar su administración interna, y a la no disolución por vía administrativa.

**Negociación colectiva.** El derecho a la negociación colectiva constituye un componente esencial de la libertad sindical, en tanto comprende los medios necesarios para que los trabajadores y las trabajadoras se encuentren en condiciones de defender y promover sus intereses. De esta forma, los Estados deben abstenerse de realizar conductas que limiten a los sindicatos ejercer el derecho de negociar para tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representen, lo que implica que las autoridades se abstengan de intervenir en los procesos de negociación. Sin embargo, los Estados deben adoptar medidas que estimulen y fomenten entre los trabajadores y las trabajadoras, y empleadores y empleadoras, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos las condiciones del empleo. Por otro lado, los empleados y las empleadas públicos deben gozar de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo. En ese sentido, los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, deben poder participar plenamente y de manera significativa en la determinación de las negociaciones, por lo que el Estado debe permitir el acceso a los trabajadores y las trabajadoras a la información necesaria para poder tener conocimiento de los elementos necesarios para llevar a cabo dichas negociaciones.

**Huelga.** El derecho de huelga es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y las trabajadoras, y de sus organizaciones, pues constituye un medio legítimo de defensa de sus intereses económicos,



*sociales y profesionales. Los Estados deben tener en consideración que, salvo las excepciones permitidas por el derecho internacional, la ley debe proteger el ejercicio del derecho de huelga de todos los trabajadores y las trabajadoras. De esta forma, las condiciones y requisitos previos que la legislación establezca para que una huelga se considere un acto lícito, no deben ser complicados al punto de producir que en la práctica resulte imposible una huelga legal. La facultad de declarar la ilegalidad de la huelga no debe recaer en un órgano administrativo, sino que corresponde al Poder Judicial. Asimismo, el Estado debe abstenerse de aplicar sanciones a los trabajadores cuando participen en una huelga legal. El ejercicio del derecho de huelga puede limitarse o prohibirse solo con respecto a) a los funcionarios y funcionarias públicos que actúan como órganos del poder público que ejercen funciones de autoridad a nombre del Estado, y b) a los trabajadores y las trabajadoras de los servicios esenciales. Es posible que los Estados establezcan el cumplimiento de ciertas condiciones previas en el marco de la negociación colectiva antes de optar por el mecanismo de la huelga en defensa de los trabajadores y las trabajadoras. La Corte destacó que el ejercicio del derecho a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga solo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que estas sean propias en una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Sin embargo, señaló que las restricciones que se establezcan al ejercicio de estos derechos se deben interpretar de manera restrictiva, en aplicación del principio pro persona, y no deben privarlos de su contenido esencial o bien reducirlos de forma tal que carezcan de valor práctico. En este sentido, recalcó que, en el marco de protección del Sistema Interamericano, los miembros de las fuerzas armadas y de policía, los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, al igual que en los de servicios públicos esenciales, podrán estar sujetos a restricciones especiales por parte de los Estados en el ejercicio de sus derechos. Esto no obsta a que las restricciones, para ser 4 convencionales, deben perseguir un fin legítimo, cumplir con el requisito de idoneidad, y las medidas impuestas deben ser necesarias y proporcionales. La Corte abordó la relación que existe entre la libertad de asociación, el derecho de reunión, la libertad de expresión, la libertad sindical y la negociación colectiva y su consecuencia sobre los contenidos del derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias. En ese sentido, destacó que la relación entre la libertad de asociación y la libertad sindical es una relación de género y especie, pues el primero reconoce el derecho de las personas de crear organizaciones y actuar colectivamente en la persecución de fines legítimos, sobre la base del artículo 16 de la Convención Americana, mientras que el segundo debe ser entendido en relación con la especificidad de la actividad y la importancia de la finalidad perseguida por la actividad sindical, así como por su protección específica derivada del artículo 26 de la Convención y el artículo 8 del Protocolo de San Salvador. La protección de la libertad sindical de esta forma cumple una importante función social, pues la labor de los sindicatos y de otras organizaciones de empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras, permite conservar o mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y las trabajadoras, y en esa medida su protección permite la realización de otros derechos humanos. De esta forma, la libertad sindical es fundamental para permitir una adecuada defensa de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, incluido su derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias. Por otro lado, el Tribunal*



*advirtió que los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de asociación, en su relación con la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, constituyen derechos fundamentales para que los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, se organicen y expresen las reivindicaciones específicas acerca de sus condiciones laborales, para poder así representar efectivamente sus intereses ante el empleador o la empleadora, e incluso participar en cuestiones de interés público con una voz colectiva. De esta forma, los Estados tienen el deber de respetar y garantizar estos derechos, los cuales permiten nivelar la relación desigual que existe entre trabajadores y las trabajadoras, y los empleadores y empleadoras, y el acceso a salarios justos, y condiciones de trabajo seguras. En este sentido, la Corte recordó que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, de forma que la efectividad del ejercicio de los derechos depende de la efectividad del ejercicio de otros derechos. Los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos sociales, culturales y ambientales deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí, y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes. Finalmente, el Tribunal abordó la pregunta sobre si es posible permitir de manera general que las protecciones establecidas por la legislación puedan ser derogadas 'in peius' por medio de la negociación colectiva. Al respecto, la Corte advirtió que la naturaleza protectora del derecho laboral tiene como punto de partida el desbalance de poder entre los trabajadores y las trabajadoras, y los empleadores y empleadoras, al momento de negociar sus condiciones laborales. Por esta razón, permitir que la ley laboral pueda ser derogada, de manera general, in peius, en virtud de un contrato colectivo, colocaría a los trabajadores y las trabajadoras en una situación mayor de desventaja frente al empleador, provocando el desmejoramiento de sus condiciones de trabajo y de vida, y vulnerando así el mínimo de protección establecido por el derecho nacional e internacional. En consecuencia, no sería jurídicamente válido que la legislación nacional autorice a las partes negociantes de un convenio colectivo de trabajo puedan renunciar a la protección de los derechos reconocida en el ámbito interno. Los contratos colectivos, sin embargo, pueden mejorar la legislación laboral cuando se amplíe el ámbito de protección de los derechos laborales, salvo que la ley interna contenga disposiciones que limiten esa posibilidad de manera justificada. III. El derecho de las mujeres a ser libres de toda forma de discriminación y violencia en el ejercicio de sus derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga 5 El Tribunal reiteró que el artículo 1.1 de la Convención es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, por lo cual incluye el artículo 26 de la Convención. En ese sentido, no cabe duda que existe una prohibición expresa de realizar cualquier conducta que pueda ser considerada discriminatoria respecto del ejercicio de los derechos sindicales de las mujeres. Sin embargo, la Corte advirtió que los Estados deben adoptar aquellas medidas positivas necesarias revertir o cambiar situaciones discriminatorias, lo cual requiere al Estado avanzar en la existencia de una igualdad real entre hombres y mujeres en el ejercicio de los derechos sindicales. Expresó que lo anterior se justifica en que la permanencia de roles y estereotipos de género, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, constituyen obstáculos para el pleno ejercicio de los derechos mencionados. Asimismo, dado que la negociación colectiva y la huelga son mecanismos habilitantes para las mujeres para superar la discriminación estructural en el ámbito laboral, su respeto y garantía resulta fundamental para mejorar sus condiciones de vida y laborales. El Tribunal abordó las implicaciones del derecho a la igualdad y no*



*discriminación de manera específica. Sostuvo que las mujeres son titulares del derecho a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, lo que incluye que las trabajadoras gocen de todos los atributos, facultades y beneficios para su ejercicio en los términos señalados con anterioridad. Esto incluye el derecho a constituir organizaciones de trabajadores o trabajadoras o de afiliarse a estas libremente sin ninguna discriminación, según consideren oportuno y de acuerdo a sus intereses propios. En este sentido, la Corte expresó que el Estado debe respetar y garantizar los derechos sindicales, no estableciendo ningún tipo de trato diferenciado de tratamiento injustificado entre personas por su mera condición de mujer. Asimismo, las mujeres deben tener acceso a mecanismos adecuados de tutela judicial de sus derechos cuando sean víctima de discriminación. El Tribunal se pronunció sobre aspectos particulares que requieren la adopción de medidas positivas por parte del Estado para garantizar lo siguiente: a) el derecho de las mujeres de igual remuneración por igual trabajo; b) la tutela especial de las mujeres trabajadoras cuando se encuentren embarazadas; c) el equilibrio de las labores domésticas y de cuidado entre hombres y mujeres, lo que implica adoptar políticas dirigidas a lograr que los hombres participen activamente y equilibradamente en la organización del hogar y en la crianza de los hijos; d) eliminar las barreras que impidan a las mujeres participar activamente en sindicatos, así como en sus cargos de dirección, y de esa forma tener una participación activa en la toma de decisiones; e) la transición de las trabajadoras de la economía informal a la formal, y la adopción de aquellas medidas positivas necesarias para lograr el pleno goce de sus derechos sindicales durante la transición; f) la prevención de la violencia y el acoso sexual en el ámbito público, y que los empleadores privados adopten medidas que sean razonables y factibles para los mismos efectos; y g) el combate a las causas estructurales que permitan la igualdad sustancial entre hombres y mujeres, a través de medidas progresivas. IV. La autonomía sindical, la participación de las mujeres como integrantes y líderes sindicales, y la participación de los sindicatos en el diseño, construcción y evaluación de las normas y políticas públicas relacionadas al trabajo en contextos de cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías. La Corte reiteró que el derecho a la libertad sindical protege la libertad de funcionamiento, la autonomía interna y la independencia de las organizaciones sindicales, incluyendo su organización interna relativa a los derechos de representación y reglamentación. Sin embargo, sostuvo que la existencia de una legislación sindical no constituye en sí misma una violación a los derechos sindicales, pero por regla general debe estar dirigida a establecer condiciones formales y no menoscabar los derechos de los trabajadores y las trabajadoras en el marco del ejercicio de su libertad sindical. Asimismo, consideró que resultan admisibles las disposiciones que tienen por finalidad promover los principios democráticos en el seno de las organizaciones sindicales, sin que esto constituya necesariamente una afectación a la autonomía o la libertad sindical. En razón de lo 6 anterior, consideró que la autonomía sindical no ampara medidas que limiten el ejercicio de los derechos sindicales de las mujeres dentro de los sindicatos, y por el contrario obliga a los Estados a adoptar medidas que permitan a las mujeres gozar de una igualdad formal y material en el espacio laboral y sindical. En el mismo sentido, el Tribunal consideró que los Estados deben garantizar que no exista discriminación directa ni indirecta en el ámbito laboral y sindical, lo que requiere hacer frente a los factores estructurales que subyacen a la persistencia de estereotipos y roles de género y que no permiten a las mujeres el pleno goce de sus derechos. Por esta razón, en el contexto de la pregunta planteada, reiteró la*



*necesidad de que los Estados adopten medidas que permitan equilibrar las labores domésticas y familiares, de forma que puedan también desempeñar adecuadamente sus actividades laborales y sindicales. Desde esta óptica, la adopción de medidas legislativas y de otra naturaleza dirigidas a lograr la igualdad en el ámbito laboral, como son aquellas que buscan proteger a la mujer durante la maternidad o lograr la conciliación entre la vida laboral y familiar, resultan necesarias para la adecuada participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y para el ejercicio de su derecho a la libertad sindical sin discriminación. En consecuencia, estas medidas no resultan incompatibles con la autonomía sindical. La Corte reiteró que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, entre los cuales se encuentran los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. Asimismo, señaló que el reconocimiento de estos derechos debe estar acompañado de garantías adecuadas para su protección. En ese sentido, y en relación con el cuestionamiento planteado por la Comisión Interamericana respecto de la participación sindical en los procesos de diseño, construcción y evaluación de políticas públicas relacionadas con el trabajo en contextos de cambio en el mercado de trabajo mediante nuevas tecnologías, el Tribunal advirtió que la protección a los derechos antes mencionados debe ser entendida tomando en cuenta que las relaciones de trabajo evolucionan constantemente debido a diversos factores, entre los cuales destacan el uso de nuevas tecnologías digitales en el trabajo. Al respecto, el Tribunal destacó que los Estados tienen la obligación de adecuar sus legislaciones y sus prácticas a las nuevas condiciones del mercado laboral, cualesquiera que sean los avances tecnológicos que producen dichos cambios, y en consideración a las obligaciones de protección de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras que impone el derecho internacional de los derechos humanos. La Corte consideró que la regulación del trabajo en el contexto de nuevas tecnologías debe realizarse conforme a los criterios de universalidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales, garantizando el trabajo digno y decente. Los Estados deben adoptar medidas legislativas y de otro carácter, centradas en las personas, y no principal ni exclusivamente en los mercados, que respondan a los retos y las oportunidades que plantea la transformación digital del trabajo, incluido el trabajo en plataformas digitales. En específico, los Estados deben adoptar medidas dirigidas a: a) el reconocimiento de los trabajadores y las trabajadoras en la legislación como empleados o empleadas, si en la realidad lo son, pues de esta forma deberán tener acceso a los derechos laborales que les corresponden conforme a la legislación nacional; y, en consecuencia, b) el reconocimiento de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. La Corte consideró que los derechos laborales son universales, por lo que aplican para todas las personas en todos los países en la medida que las disposiciones de los convenios laborales lo establezcan. En lo que se refiere a las obligaciones de los Estados sobre las garantías específicas para la participación efectiva de los sindicatos en contextos de cambio en el trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías, el Tribunal consideró que la obligación de respetar y garantizar los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, son prerrequisito para la participación efectiva de los trabajadores y las trabajadoras en la elaboración de políticas públicas a través del diálogo social en aspectos que no necesariamente están contempladas en la legislación laboral vigente o en los tratados internacionales. Reconoció que es un hecho que las relaciones laborales 7 evolucionan constantemente atendiendo a los cambios tecnológicos y del mercado, lo cual*



*crea nuevos desafíos para los derechos humanos en materia laboral. De ahí que los trabajadores y las trabajadoras deben gozar de la posibilidad real para constituir sindicatos y de esta forma encontrarse en condición de negociar adecuadamente condiciones de trabajo justas y equitativas. \*\*\*\*\* El texto íntegro de la Opinión Consultiva puede consultarse en el siguiente enlace: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_27\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp.pdf) Los Jueces Eduardo Vio Grossi, Humberto Antonio Sierra Porto, y L. Patricio Pazmiño Freire dieron a conocer a la Corte sus votos individuales a favor.”*

Visto lo anterior, lo dicho por la Corte IDH en la opinión consultiva OC-27/21 “*que todos los estados deben validar la libertad sindical y el derecho a huelga*”, esta afirmación, es uno de los principales argumentos que emplea y es evidente que riñe con lo que sucede en Costa Rica, debido a la sistemática violación a los derechos citados.

Es claro que, la *Ley Marco de Empleo Público* se contraponen a los criterios expresados por la Corte IDH, en la Opinión al decir que “*el Estado debe dar prioridad a la negociación colectiva como medio para solucionar conflictos respecto de la determinación de condiciones de empleo en la administración pública*”, y que, del mismo modo, debe “*privilegiar la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de sus funcionarios, en lugar de promulgar unas leyes que limiten los salarios en el sector público*”.

Es evidente que las leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa se alejan de los criterios de la Corte IDH, las cuales flexibilizan y desregulan la negociación colectiva, pero además aplican políticas extremas para devaluar los salarios, los cuales se mantendrán estancadas durante muchos años, afectando la calidad de vida de los de los funcionarios públicos al limitar las remuneraciones.

Considera el movimiento sindical que lo expuesto en la Opinión, sobre la libertad sindical es esencial para la búsqueda de la justicia social y está estrechamente vinculada con todos los demás derechos fundamentales.

Por tanto, si se obstaculiza la negociación colectiva, se está coartando la posibilidad a la organización sindical de ejercer ese derecho; si se desarrollan prácticas desleales de carácter antisindical, o si se ponen obstáculos a la huelga, se está violentando el Convenio 87.

Cabe señalar que los ataques sistemáticos al derecho de sindicación, a la negociación colectiva y a la huelga, tanto en el sector público como en el privado, colocan al Estado costarricense en una situación delicada frente a sus obligaciones constitucionales y a su condición de Estado miembro de la OIT.

Por todo lo anteriormente expuesto, queda más que demostrado en Costa Rica no existen libertades sindicales.

A manera de conclusión, queremos llamar a la atención de la Comisión de Expertos que desde el momento que el Estado Costarricense, al tenor de lo que establece el artículo 3 de la Constitución de la OIT, solicitó ser miembro de este Organismo, aceptó formalmente cumplir



con las obligaciones que emanan de su Constitución. Así las cosas, no solo se sometió, sino que ratificó e incorporó al ordenamiento jurídico interno, los Convenios 87, 98, 135 y la Recomendación 143.

En su momento, el legislador constitucional costarricense, bajo la égida del constitucionalismo social, incorporó a la Carta Magna de Costa Rica en el artículo 7, que en lo que interesa señala “*Artículo 7. Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen autoridad superior a las leyes. Los tratados públicos y los convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país requerirán aprobación de la Asamblea Legislativa por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros y la de los dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente convocada al efecto. (Así reformado por ley número 4123 de 31 de mayo de 1968)*”. De igual manera, se desarrolla, en este artículo constitucional, el principio de convencionalidad promulgado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como se observa, esa norma constitucional, le da a los tratados y convenios internacionales, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, autoridad superior a la ley, vale decir que los Convenios de la OIT, supra citados en este Informe Memoria, tienen Jerarquía indiscutible sobre la ley nacional. También la Constitución Política de Costa Rica, en sus artículos (60-61-62), establece los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga.

Resulta entonces inexplicable, porque el Estado Costarricense, teniendo en la máxima jerarquía de su ordenamiento jurídico los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, no hace efectiva su promoción, su cumplimiento y por el contrario, los trasgrede y los deja sin efecto alguno, contraviniendo, su propia constitución, incumpliendo la Constitución de la OIT y las obligaciones contraídas, y lo peor aún, desconociendo la función normativa de la OIT y la universalización de sus normas, para el logro de la Justicia Social.

Todas esas transgresiones a los convenios de la OIT, de repetida cita, se materializan en acciones concretas, como lo establecido en el pronunciamiento DAJ-AE-237-15 del MTSS, que permite la reforma y/o eliminación de las cláusulas normativas de las convenciones colectivas en el sector público y sector privado, la promulgación de leyes (Ley para brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos N°9808, Ley Marco de Empleo Público 10159 y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635), cuyos efectos perjudiciales para los derechos de sindicación y negociación colectiva, se están dando a conocer en este informe.

Está claro, que el Gobierno de la República, no ha impulsado una política pública, para que el Estado fomente las libertades sindicales y sus componentes esenciales (derecho de sindicación y derecho a negociación colectiva), como un derecho humano fundamental, y con ello observar los convenios de la OIT que rigen la materia, así como otros instrumentos de derechos humanos que también la tutelan. ***Su política no va dirigida a impulsar y desarrollar las organizaciones sindicales, ni a promover procedimientos de negociación libre, voluntaria en los términos que señala el artículo 4 del convenio 98, por el contrario,***



*está orientada a restringir las convenciones colectivas, al limitar el poder de representación de los sindicatos, mediante decretos, leyes y directrices administrativas. Así como también, imponer unilateralmente las condiciones y materias que el gobierno quiere que se negocien, eliminando paulatina y técnicamente dicho, las convenciones colectivas.*

*Visto lo anterior, dados los hechos continuados aquí descritos, que vulneran los derechos de sindicación y convención colectiva y transgreden las libertades sindicales y derechos humanos, solicitan a esta Honorable Comisión de Expertos, en el próximo informe a rendir ante la Conferencia Internacional del Trabajo 2024, aparezca Costa Rica con un párrafo especial o bien doble párrafo al pie de página.*



## **INFORME MEMORIA 2023**

### **CONVENIO 98 CONVENIO SOBRE EL DERECHO DE SINDICACIÓN Y DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

**CONTINUIDAD DE HECHOS, QUE  
DEMUESTRAN LA VIOLACIÓN, EN LA LEY Y EN  
LA PRÁCTICA DEL CONVENIO 98.**

**COMISIÓN DE EXPERTOS EN CONVENIOS Y  
RECOMENDACIONES (CEACR)**

**COSTA RICA, RATIFICACIÓN 1960**

**AÑO 2023.**



Al tratar, este Informe Memoria del año 2023, que se constituye en un encadenamiento de hechos sucedidos y continuados en Costa Rica, con los cuales se comprueba una vez, más la reiterada inobservancia y violación, en la ley y en la práctica, acerca del Convenio 98 *“sobre Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva”*. Hechos estos, que se han venido presentando desde hace mucho tiempo atrás y que también, se reflejan en la Reclamación presentada en el año 2016 y en los Informes Memoria de los años 2019 y 2020.

Para efectos de facilitar el análisis de este Informe Memoria, necesariamente tenemos que destacar la conexidad que existe con el Convenio 87, porque ambos se integran en una unidad indisoluble para la tutela efectiva de las libertades sindicales.

Este instrumento normativo constituye uno de los pilares esenciales de la Declaración de los Derechos fundamentales en el trabajo, constituyéndose en componente principal de las Libertades Sindicales, acompañado con los Derechos de Sindicación, Negociación Colectiva y Huelga.

Costa Rica, que continúa destacándose en el concierto de las Naciones, como un contumaz violador de las Libertades Sindicales, no hay duda de que, el incumplimiento de los convenios aquí aludidos (98 y 87), se sucede de manera conjunta, sin embargo, para los efectos del presente documento, le daremos un tratamiento separado.

Los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga están reconocidos en la Constitución Política de Costa Rica, en los artículos 60, 61 y 62; sin embargo, hemos venido insistiendo en los anteriores informes memorias, que el sistema democrático costarricense está en pleno declive, es decir, es una democracia en peligro y esto lo decimos porque el gobierno actual está dirigido por la expresión más viva de los neoliberales, que ejercen el poder bajo un estilo vertical y están encaminando al país hacia una eventual dictadura.

Por otra parte, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 23, inciso 4), indica: **“Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses”**. (El destacado es nuestro) Es decir, organizarse en sindicatos para defender sus intereses, es un Derecho Humano Fundamental.

Insistimos en que, en la tutela de las libertades sindicales, y, por ende, de la negociación colectiva, continúan siendo de poco interés para el actual gobierno, por el contrario, como se verá más adelante, la tendencia es a desaparecer sindicatos convenciones colectivas y a criminalizar la protesta y el derecho a la huelga. En tal sentido, se han aprobado leyes regresivas que afectan los derechos humanos y sindicales y con ello las libertades sindicales.

El Congreso de la República, por su estructura y representación, está en su gran mayoría, en favor de las políticas neoliberales. Esto tuvo como efecto la aprobación en el Congreso, de leyes (Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos N°9808, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635 , Ley Marco de Empleo Público N°10159) todas direccionadas a proscribir los sindicatos, y hacer nugatorio el derecho de huelga y por tanto, vaciar de contenido las convenciones colectivas, no permitiéndose negociaciones de tipo salarial ni de ninguna otra índole que venga a mejorar el patrimonio



de los trabajadores y trabajadoras, principalmente del sector público (incluyendo las instituciones y empresas del Estado). Proscribiéndose y criminalizándose la protesta y hacer de la huelga como derecho humano, un derecho inexistente. Los efectos nocivos que en la actualidad se tienen por la aplicación de estas leyes, se materializan, una vez más, en la continuidad de hechos que hacen nugatorio el cumplimiento en la ley y la práctica del Convenio 98 e incluso también del Convenio 87 y 135.

Con relación a la Ley para brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos N°9808, Ley Marco de Empleo Público 10159 y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635, en su momento la CTRN y la propia Asamblea Legislativa hicieron consultas a la OIT de previo a ser aprobadas. Estas consultas, se materializaron en los Memorándum de Comentarios Técnicos, que oportunamente, hizo llegar la OIT hasta la Asamblea Legislativa de Costa Rica, estando las mismas, como se dijo, en proceso de aprobación.

A pesar de que, en dichos Memorándum, la OIT advertía sobre el roce de estas leyes con los convenios 98 y 87, aun así, fueron aprobadas, quedando demostrado una vez más el desinterés del Estado Costarricense de respetar y aplicar en la ley y en la práctica el convenio 98 y, por ende, el convenio 87 y el convenio 135. Convenios estos que, en su conjunto, reiteramos, se constituyen en un blindaje de protección de las libertades sindicales. Estas reformas legislativas vinieron a quebrantar sustancialmente, los avances logrados en materia de Huelga y Negociación Colectiva con la promulgación del Código Procesal Laboral, retrocediendo en la calificación de avance y/o progreso, que otrora le reconociera la OIT, al Estado Costarricense.

## **EFFECTOS NOCIVOS DE LAS LEYES AQUÍ CITADAS EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA.**

Violación a la Libertad Sindical y Negociación Colectiva.

En el presente informe hemos insistido en que las libertades sindicales, se sustentan en tres componentes esenciales a saber: el Derecho de sindicación, el Derecho a Negociación Colectiva y el Derecho a Huelga. Asimismo, consideramos también, que la unicidad de los Convenios 98, 87 y 135 y su aplicación en la ley y en la práctica, son garantías para la tutela efectiva de dichas libertades sindicales, por tanto, promulgar leyes por parte de un Estado (como es el caso del Estado Costarricense), que se contrapongan o trasgredan esos convenios, dejan en estado de indefensión a los trabajadores y sus organizaciones.

De seguido, presentamos a la Honorable Comisión de Expertos nuestras consideraciones acerca de los efectos nocivos de las leyes aquí supracitadas, en materia de libertad sindical y negociación colectiva. Veamos:

El Convenio 87 de la OIT, sobre libertad sindical y derecho a sindicación, en su artículo 2 establece claramente, el derecho que tienen los trabajadores y los empleadores en constituir libremente sindicatos y así como el de afiliarse a estas organizaciones. En el artículo 3, establece su total autonomía frente al Estado y, por ende, frente al patrono en materia de



organización de sus actividades, redactar sus estatutos y de formular sus planes de acción. Por su parte el convenio 98, en lo que interesa establece en el artículo 4, la obligación de los Estados Miembros de estimular y fomentar la negociación colectiva y el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con el objeto de reglamentar en contratos colectivos las condiciones de empleo. Bajo estos lineamientos que nos dan estos convenios, es que los Estados Miembros de la OIT tienen que someterse a tales convenios e integrarlos, una vez aprobados por el Congreso, al ordenamiento jurídico nacional.

Por otra parte, el artículo 11 (convenio 87) con precisión meridiana señala que, *“Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.”*

Por ende, es ineludible la obligación del país de implementar medidas, políticas públicas y la legislación, que sean necesarias, para darle garantía a las personas trabajadoras de un libre ejercicio del derecho de sindicación y de negociación colectiva, que implique la defensa y promoción de los derechos de éstas y sus intereses sociales y económicos.

Todo lo anteriormente expresado, en términos simples significa que la libertad sindical y derecho a negociación colectiva, se circunscribe a no solo la defensa de las personas trabajadoras, sino también de sus intereses, ya sean de carácter económico o de carácter social. Se desprende de ello, que los sindicatos no solo son organizaciones que velan por el cumplimiento de los derechos laborales, sino que parte de su razón de ser, es buscar defender los intereses de las personas trabajadoras en las relaciones y ámbitos laborales, incluso en la materia salarial, de incentivos o de cualquier otro componente económico del salario o adicional a éste.

En toda relación o ámbito laboral pueden existir conflictos de diversa índole, entre los cuales están los de carácter jurídico (cuando no se cumplen las normativas, políticas, directrices o reglamentaciones, que regulan las relaciones o ámbitos laborales); y los de carácter económico y social (mejores condiciones económicas, de salud ocupacional o de ambiente de trabajo).

Así las cosas, los representantes de las personas trabajadoras son los llamados a atender, negociar y luchar para hacer valer sus intereses en dichos conflictos. Las organizaciones sindicales deben contar con libre ejercicio, autonomía e instrumentos legales para lograr ese fin. Por ello, en los sindicatos recae la representación y vocería de los intereses de las personas trabajadoras, en los ámbitos de las relaciones y ambientes laborales, ya sea en materia salarial, condiciones del centro de trabajo, salud ocupacional, transporte, horarios entre otros elementos.

Por tanto, sino se permite la libre sindicación y la negociación colectiva, se le resta poder de acción a los sindicatos, los trabajadores son sometidos a un estado de indefensión que pasan de su condición de personas a “simple mercancía” y esto es lo que se presenta en la realidad en Costa Rica, tanto en el ámbito privado como en el público. Llamamos a la atención de la



Comisión de Expertos, que el “Trabajo Decente” promulgado por la OIT, se está convirtiendo, en términos prácticos, en una quimera en nuestro país.

Por lo tanto, es violatorio según estos convenios (C98, C87 y C135), el restringir o prohibir la acción sindical en todos sus ámbitos y competencias.

*En Costa Rica se desacata, en todos sus extremos lo dispuesto en el convenio 98, pero también en el convenio 87 y el convenio 135 y esto lo afirmamos, porque no se aplica en la ley y en la práctica estas normas internacionales y, por el contrario, se crean normas nacionales contrarias a estos instrumentos normativos.*

**ROCES Y TRANSGRESIONES A LOS CONVENIOS DE LA OIT, A TRAVÉS DE PROMULGACIÓN DE LEYES QUE HACEN NUGATORIOS LOS DERECHOS DE SINDICACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA.**

**EFFECTOS NOCIVOS PRODUCIDOS POR LA LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO**

*Afectación a la Negociación Colectiva.*

Con la nueva Ley Marco de Empleo Público (Ley No. 10159), desde el trámite de su aprobación en la Asamblea Legislativa, se direccionó a prohibir el generar nuevas obligaciones, derechos o variaciones en materia salarial, al punto de que el artículo 49 de esta ley, explícitamente, dice que, *“por vía de negociación colectiva, no se podrá en el sector público, generar modificaciones o variaciones a la escala salarial global, ni tampoco se podrá crear nuevos incentivos, compensaciones o erogaciones adicionales”*. El destacado es nuestro.

Lo anterior tiene como efecto, un retroceso en el reconocimiento de las organizaciones sindicales, como los interlocutores válidos y voceros auténticos en la defensa de los derechos e intereses económicos y sociales, de las personas trabajadoras del sector público, lo que significa violentar la libertad sindical. Asimismo, vaciar de contenido la negociación colectiva, implica restarle validez al principal instrumento, que tienen los trabajadores para el logro de sus más importantes reivindicaciones laborales. Obsérvese:

*“ARTÍCULO 43- Negociaciones colectivas. Mediante la negociación colectiva no se podrán generar nuevas obligaciones o derechos, o variar condiciones laborales referentes a:*

- a) Salarios o remuneraciones y variar o modificar lo referente a la escala salarial o componentes de la columna salarial global.*
- b) La creación de incentivos, compensaciones o pluses salariales.*
- c) Asuntos donde se deba realizar una erogación adicional de recursos que afecten el presupuesto nacional o el de una institución pública, mediante gastos que no se ajusten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad desarrollados por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.*
- d) Normas de carácter prohibitivo contenidas en la presente ley.*



#### *e) La creación de nuevas plazas.*

*Las condiciones que se pacten en los instrumentos de negociación colectiva deberán respetar los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad, igualdad y legalidad presupuestaria. De cada sesión de negociación se levantará un acta, que se publicará como máximo al finalizar el proceso, junto con un acta de cierre en la que se recogerá el texto completo de las cláusulas que fueron negociadas y en la que se indicará cuáles cláusulas del proyecto fueron desechadas o no pudieron negociarse por falta de acuerdo acerca de ellas.*

*Tratándose de normas que por su naturaleza o su afectación del principio de legalidad presupuestaria requieran aprobación legislativa o reglamentaria, su eficacia quedará condicionada a la inclusión en la ley de presupuesto o en los reglamentos respectivos, lo mismo que a la aprobación por parte de la Contraloría General de la República, cuando afecte los presupuestos de las instituciones, cuyos presupuestos ordinarios y extraordinarios o las modificaciones presupuestarias requieran aprobación de esta última entidad.”* (El destacado es nuestro y hasta aquí la cita de la ley).

Como puede colegirse, el objetivo tanto de las diputaciones del momento, como del gobierno en ejercicio, durante la discusión y aprobación de dicho proyecto fue evitar a toda costa que las personas trabajadoras expresaran sus intereses, observaciones, propuestas y planteamientos en materia remunerativa. Es claro el interés antidemocrático y déspota de decidir sobre las remuneraciones de miles de personas por meros criterios fiscalistas, y de cargar sobre la espalda de las personas trabajadoras una crisis fiscal existente en ese momento, sin que estos últimos fuesen los culpables de esta problemática. Esto a todas luces entorpece y censura la acción sindical, vaciando de contenido el derecho a la negociación colectiva, libre sindicación y todo convenio que tutele este derecho humano.

Nótese que las disposiciones contenidas en la ley contravienen el principio de negociación libre y voluntaria y la obligación de los Estados de promover la Negociación Colectiva, señalados en el artículo 4 del convenio 98. Las organizaciones suscribientes en este informe, damos por un hecho y aseguramos, que al Estado Costarricense no le interesa, hacer valer y respetar las normas de la OIT.

### **LA FIJACIÓN SALARIAL NO ES OBJETO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

Otro efecto dañoso de las leyes antes citadas es que, se eliminó la Comisión de Salarios del Sector Público, que tenía representación sindical y representación del Estado patrono. Con ello, se suprimió el único espacio de negociación colectiva que tenían los trabajadores del sector público y sus organizaciones de negociar y fijar salarios, pero lo más grave es que tampoco se permite, como ya se dijo, negociar salarios en las convenciones colectivas si no, que el Gobierno estableció en la ley sus propios mecanismos de fijación salarial como se verá de seguido.



### ***Salario Global y Columna Salarial Global.***

En cuanto a la gestión de la compensación salarial en el sector público, se utilizan mecanismos tales como la Columna Salarial Global y el Salario Global. La fijación de los salarios se realizará con una metodología de valoración del trabajo, elaborada por el Ministerio de Planificación Económica (MIDEPLAN); donde no habrá participación del sector sindical en la definición de los grados de remuneración y la Columna Salarial Global que existirá dentro de cada familia de puestos.

Esta Columna Salarial Global, junto a una Política de Remuneración emitida por el MIDEPLAN, Dirección General de Servicio Civil y Autoridad Presupuestaria, serán los que le den forma al Régimen Salarial Unificado. Y dentro de las consideraciones a tener en cuenta, para la elaboración de esta política de remuneración, tampoco se tomarán en cuenta las observaciones o demandas de las organizaciones sindicales.

A todas luces, esto deja en total desamparo a las personas trabajadoras de expresar, demandar y negociar mejores condiciones en cuanto a su remuneración, y reduce los derechos laborales y sociales de éstas, a criterios fiscalistas, sin tomar en cuenta sus necesidades personales y familiares.

Todo lo dicho en el párrafo precedente, sumado al congelamiento de aumentos salariales existente producto de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que establece que no hayan aumentos cuando se supere más del 60% del PIB en deuda ya que la misma (Ley Marco de Empleo Público), define que los salarios que superen al salario global de dicha categoría, a la entrada en vigencia de esta ley, estarán congelados hasta que logre nivelarse, y que aquellos salarios que estén por debajo del salario global, podrán nivelarse solo vía aumento del plus salarial anualidad (congelado también su pago por efecto de la ley 9635). Todo esto ha traído serios problemas a las personas trabajadoras, que ven como el costo de vida aumenta y ellos y sus sindicatos, no pueden accionar de ninguna forma, para lograr mejorar sus ingresos y precisamente no pueden accionar, porque la huelga como principal herramienta de defensa de los derechos laborales, quedó restringida.

En relación a lo dicho en el párrafo precedente la Comisión de Normas de la Conferencia (2023) al analizar el caso de Costa Rica, sobre el convenio 122, pide al Gobierno, entre otras cosas, ***“tomar medidas para garantizar que la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas se ajuste plenamente al convenio y no vulnere los principios y derechos fundamentales en el trabajo”***, quedando con ello demostrado los efectos nocivos que esa ley causa, a los derechos laborales y sociales de los trabajadores y concatenadamente a los derechos humanos fundamentales, establecidos en la ***“Declaración de los Derechos Fundamentales en el Trabajo”***, la cual tiene como pilares fundamentales los convenios 87 y 98.

**A FALTA DE SINDICATOS, PRODUCTO DE LA PERSECUSIÓN SINDICAL Y LA AUSENCIA DE UNA INSPECCION LABORAL EFECTIVA, SE VIOLENTAN LOS MÁS ELEMENTALES DERECHOS LABORALES Y HUMANOS.**



La CTRN y la CMTC, consideran de vital importancia la función normativa que tiene la OIT. Es por ello por lo que, consideramos que cada uno de los convenios aprobados por la Conferencia se constituye, en su conjunto, en el mejor “escudo” protector, para garantizar en los Sistemas de Relaciones Laborales de los distintos Estados Miembros, se dé el mayor respeto a los derechos laborales y humanos.

En la presentación de este informe, hicimos hincapié en el debilitamiento del Sistema de Relaciones Laborales en Costa Rica, producto de no permitir la creación de sindicatos (sobre todo en el sector privado), y a falta de una inspección laboral constante y eficiente, porque el MTSS solo cuenta con ciento diez inspectores para todo el país. Citamos como factores de ese debilitamiento, entre otros, la poca protección que tienen los trabajadores a que se les garantice una salud ocupacional óptima y una adecuada protección contra el trabajo forzoso y/o esclavizante.

## **EL ESTADO COSTARRICENSE CONTINÚA SIENDO UN CONTUMAZ VIOLADOR Y TRANSGRESOR DE LOS CONVENIOS DE LA OIT.**

La CTRN y la CMTC, lamentan el irrespeto que tiene el Estado Costarricense a las normas internacionales del trabajo y a la misma OIT, las Misiones de Contactos Directo, de Asistencia Técnica y de Alto Nivel que han visitado al país y de las denuncias y/o quejas y reclamaciones presentadas ante los órganos de control de la OIT, por las organizaciones sindicales. no ha sido suficiente para remediar o subsanar la violación a las libertades sindicales, conculcándose constantemente los derechos de sindicación y negociación colectiva.

Las prácticas antisindicales se dan de manera constante, tanto en el sector público como privado, cada vez más crecen los arreglos directos y desaparecen las convenciones colectivas.

De las pocas convenciones colectivas vigentes en el país, en el sector público son vaciadas de contenido, por impedimento legal no se puede negociar salarios, ni ningún complemento salarial, a los sindicatos se les resta autonomía y se les quita, en la ley y en la práctica, la representación de su afiliación, quedando diezmada su capacidad y poder de negociación, como ya lo hemos demostrado en párrafos precedentes.

En el sector privado, cada vez más se flexibilizan y desregulan las convenciones colectivas, pues obligan a los sindicatos a denunciar las mismas y se han eliminado las cláusulas convencionales que se tenían como derechos adquiridos, vale decir que los patronos siempre van a negociar hacia la baja, estableciendo ellos las condiciones en los procesos de negociación, entre ellos los aspectos a negociar. Si los representantes sindicales no están de acuerdo en negociar en las condiciones que proponen los patronos, estos la dan como una negociación fallida, aplicando el inciso d) del artículo 56 de Código de Trabajo, que a la letra dice: ***“ARTICULO 56.- inciso d) Si transcurridos treinta días después de la solicitud hecha al patrono por el respectivo sindicato para la celebración de la convención colectiva, no hubieren llegado las partes a un acuerdo pleno sobre sus estipulaciones, podrá cualquiera de ellas pedir a los Tribunales de Trabajo que resuelvan el punto o puntos en discordia.”***



Esa disposición normativa es aprovechada por los patronos para declarar la convención colectiva, como negociación fallida y trasladarla a los Tribunales de Trabajo, rehuendo de esa manera la negociación con los sindicatos y someter la Convención Colectiva a merced de un tercero, un juez, para que indique que cosas se pueden dar o no en la negociación. Sobre el particular ampliaremos más adelante.

Lo anterior implica una violación al convenio 87 y una violación a una negociación libre y voluntaria, estipulada en el convenio 98.

**EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA POR INTERMEDIO DEL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, SE HA CONSTITUÍDO EN EL PEOR DETRACTOR DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS.**

Como hemos indicado en este Informe Memoria, la violación al derecho de sindicación y negociación colectiva, se han constituido en hechos continuados que se han manifestado desde hace más de cuarenta años y que, se suceden año con año, para conseguir un fin determinado, cual es, el incumplimiento e inaplicación de los convenios 98 y 87 y con ello, eliminar los sindicatos y las convenciones colectivas.

Destacamos que se ha establecido en Costa Rica, un proceso, que plantea una estrategia para dejar sin efecto las libertades sindicales. En virtud de ello, es que las centrales sindicales hemos venido señalando en anteriores Informes Memoria, Reclamaciones y Quejas, advirtiendo en ellas, las consecuencias nocivas para la clase trabajadora, la promulgación de leyes, decretos y directrices administrativas, encaminadas a inobservar los convenios de la OIT.

Así las cosas, en este Informe Memoria se presenta información de hechos y medidas legislativas (implementados en tiempo y espacio), con las cuales se han ido cercenando el derecho de sindicación y el derecho a la convención colectiva, y cuyos efectos nocivos se ven materializados hoy día.

Por tanto, el presente informe contiene datos e informaciones que ya fueron expuestos ante la CEACR, pero que son la muestra de esa política de hechos continuados materializados en acciones, leyes, decretos y directrices administrativas, que se mantienen en la actualidad y que son aplicadas en detrimento al derecho de la negociación colectiva. Veamos:

La política de denunciar las convenciones colectivas adoptada por el Gobierno de la República se ha constituido en la práctica, en la planeación estratégica mejor articulada de los últimos años, para destruir las Convenciones Colectivas.

En primer término hay que aclarar que la denuncia de una Convención Colectiva, en el caso de Costa Rica, está mencionada en el artículo 58 del Código de Trabajo, que a la letra dice: *“ARTÍCULO 58.- En la convención colectiva se especificará todo lo relativo a: a) La intensidad y calidad del trabajo; b) La jornada de trabajo, los descansos y las vacaciones; c) Los salarios; d) Las profesiones, oficios, actividades y lugares que comprenda; e) La duración de la convención y el día en que comenzará a regir. Es entendido que no podrá*



*fijarse su vigencia por un plazo menor de un año ni mayor de tres, pero que en cada ocasión se prorrogará automáticamente durante un período igual al estipulado, si ninguna de las partes la denuncia con un mes de anticipación al respectivo vencimiento. Cuando la denuncia la hicieren los trabajadores, deberán representar por lo menos el sesenta por ciento de la totalidad de los miembros que tenían el sindicato o sindicatos que la hubieren celebrado; y cuando la formulen los patronos, éstos deberán en ese momento tener trabajando por lo menos igual porcentaje de los afectados por la convención. Copia de dicha denuncia debe hacerse llegar a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social antes de que se inicie el transcurso del mes a que alude el párrafo anterior; f) Las demás estipulaciones legales en que convengan las partes. No será válida la cláusula que obligue al patrono a renovar el personal a solicitud del sindicato de trabajadores, o cualquier otra que ponga en condiciones de manifiesta inferioridad a los no sindicalizados, y g) El lugar y fecha de la celebración de la convención y las firmas de las partes o de los representantes de éstas. (Los nombres fueron así reformados por las Leyes No. 3372 del 6 de agosto de 1964 y No. 5089 del 18 de octubre de 1972.)”.* **El destacado es nuestro.**

Para la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRNR), Central Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMTCC), Central General de Trabajadores (CGT), Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD) y Central Unitaria de Trabajadores (CUT), es menester aclarar, que en los términos en que se plantea la denuncia, en el inciso e) del Código de Trabajo (artículo 58), esta se ha llevado a cabo, por derecho de costumbre, acompañándola del respectivo pliego de peticiones, que los sindicatos, o los patronos, según sea el caso, consignan en el mismo, los cambios a los artículos que quieren, se establezcan, en la nueva convención colectiva, o la que se renegociará.

La política de gobierno de denunciar las convenciones colectivas no implicaba para el movimiento sindical mayor preocupación, en el entendido, que la misma se hiciera amparada al inciso e) del artículo 58 del Código Laboral y bajo el procedimiento consuetudinario que en la práctica y a través del tiempo había operado.

Lo que no se esperaban los sindicatos costarricenses es que el gobierno, tenía como segundo paso, en su mal intencionada idea de destruir las convenciones colectivas, de disponer de la División Jurídica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), para que extendiera el pronunciamiento DAJ-AE237-15 el cual anexamos, y que a nuestro juicio riñe contra el derecho a la Convención Colectiva, con los derechos que en ella se pacten y su incorporación a los contratos individuales de cada trabajador, es decir este pronunciamiento es regresivo social y laboralmente y se contrapone con los convenios 98 y 87 de la OIT.

Para los empleadores del Sector Privado, ese pronunciamiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y sus alcances les favorece en demasía por lo siguiente:



- De hecho, van a denunciar las convenciones colectivas, porque con la denuncia, éstas se extinguen,
- Los derechos negociados en las convenciones colectivas se extinguen y no se incorporan a los contratos individuales,

Lo anterior implica que pueden negociar, con total ventaja a su favor, pues negociarán a la baja, es decir, desregulan los derechos de los trabajadores pactados con anterioridad. El supra citado pronunciamiento, solo da un plazo de un mes para negociar (plazo que es insuficiente para el sindicato, para poder forzar la negociación de la convención colectiva), el patrono simplemente no negocia, deja que transcurra el plazo, y será el juez laboral, quien decida que otorga o quita del pliego de peticiones que dio origen a la negociación de las convenciones colectivas, esto implica, la **inobservancia** e inaplicación del principio de negociación libre y voluntaria estipulado en el artículo 4 del Convenio 98.



## PRONUNCIAMIENTO DAJ-AE-237-15

**MTSS** | DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS  
Departamento de Asesoría Externa

Gestión N° daj-dae-476-15

Pronunciamento DAJ-AE-237-15  
14 de setiembre de 2015

Señora  
Jenny Villalobos Fallas  
Regidora propietaria  
Cantón de Montes de Oca  
Presente

Estimada señora:

Se recibió en esta Dirección su consulta, remitida por el Departamento de Relaciones de Trabajo mediante oficio número DRT-173-2015, en la cual se refiere a que el Departamento dicho emitió una certificación sobre la vigencia de la Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre la Municipalidad del Cantón de Montes de Oca (en adelante Municipalidad de Montes de Oca) y el Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Montes de Oca (en adelante SITRAM); certificación que según su dicho, no se ajusta a lo solicitado por su persona.

En este sentido, indica que al momento de solicitar la certificación, señaló que debían tomarse en cuenta ciertos aspectos, los cuales se resumen de la siguiente manera:

1. El día 06 de abril de 1998 se firmó la convención colectiva entre la Municipalidad de Montes de Oca y SITRAM, con una vigencia de 3 años, prorrogables mientras ninguna de las partes manifestara por escrito su decisión de renegociar parcial o totalmente una nueva convención en el plazo de 30 días antes de su vencimiento.

Teléfono: 2222-2608 • Central Telefónica: 2542-0000 • [www.mtss.go.cr](http://www.mtss.go.cr)  
"POR UNA COSTA RICA INCLUSIVA Y SOLIDARIA" <sup>1</sup>



2. Mediante oficio número 04-2012 del SITRAM se establece que el 20 de abril de 2004 se inició un proceso de renegociación de la convención, el cual quedó inconcluso.
3. Existe un proceso en curso de renegociación de la convención, la cual ha mantenido sus efectos por un acuerdo de partes.
4. Según su criterio, la convención no tiene vigencia en este momento, ni se ha prorrogado automáticamente, por estarse en proceso de renegociación, pero sus beneficios se mantienen.

#### I. DE LA CONVENCIÓN COLECTIVA.

Como preámbulo al desarrollo que se le dará al tema consultado, y dada la importancia que sobre éste tienen las generalidades existentes en la figura de las convenciones Colectivas, resulta de mérito estudiar de manera sucinta el valor normativo que posee este elemento, debiéndose recordar en primer momento que su aplicación y viabilidad posee un fundamento *supralegal* recogido en el artículo 62 de la Constitución Política, numeral que confiere "fuerza de ley" a las normas pactadas entre los patronos y sus trabajadores<sup>1</sup>.

Esta norma de carácter constitucional ha sido desarrollada también por instrumentos de menor jerarquía, sobresaliendo al caso las disposiciones contenidas en los artículos 54 y 55 del Código de Trabajo, cánones que al efecto señalan que:

*"Artículo 54.- Convención colectiva es la que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste. La convención colectiva tiene carácter de ley profesional y a sus normas deben adaptarse todos los contratos individuales o colectivos existentes o que luego se realicen en las empresas, industrias o regiones que afecte. En toda convención colectiva deben entenderse*

<sup>1</sup> Indica dicho numeral que: "Artículo 62.- Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados."



Departamento de Asesoría Externa

*incluidas, por lo menos, todas las normas relativas a las garantías sindicales establecidas en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por nuestro país."*

*"Artículo 55.- Las estipulaciones de la convención colectiva tienen fuerza de ley para:*

- a) Las partes que la han suscrito, ...;*
- b) Todas las personas que en el momento de entrar en vigor trabajen en la empresa, empresas o centros de producción a que el pacto se refiera, en lo que aquellas resulten favorecidas y aun cuando no sean miembros del sindicato o sindicatos de trabajadores que los hubieren celebrado; y*
- c) Los que concierten en los futuros contratos individuales o colectivos dentro de la misma empresa, empresas o centro de producción afectados por el pacto, en el concepto de que dichos contratos no podrán celebrarse en condiciones menos favorables para los trabajadores que las contenidas en la convención colectiva."*

De la lectura de las normas transcritas puede fácilmente concluirse que la figura de las convenciones colectivas se establece dentro de las relaciones de empleo, como un acuerdo que permite a las partes involucradas negociar elementos que van más allá de lo originalmente pactado, sea estableciendo nuevas reglas o modificando las ya existentes, dotando dichos cambios de un carácter vinculante<sup>2</sup>.

## II. DE LA DENUNCIA DE LA CONVENCIÓN COLECTIVA.

De conformidad con el artículo 58 inciso e) del Código de Trabajo, para que se dé efectivamente la denuncia de una Convención Colectiva es necesaria la comunicación de la parte que desea denunciar la convención a la otra parte y el envío de la copia de dicha denuncia a este Ministerio. En este sentido, el artículo de cita señala en lo que interesa:

<sup>2</sup> Esta obligatoriedad de observancia a lo pactado resulta por demás lógico en este tipo de convenciones, pues de nada servirían los acuerdos logrados entre patronos y trabajadores si se dejara al libre arbitrio de las partes el darle cumplimiento a lo estipulado.



*"Artículo 58. En la convención colectiva se especificará todo lo relativo a: ...*

*a) ...*

*e) La duración de la convención y el día en que se comenzará a regir. Es entendido que no podrá fijarse su vigencia por un plazo menor de un año ni mayor de tres, pero en cada ocasión se prorrogará automáticamente durante un periodo igual al estipulado, si ninguna de las partes la denuncia con un mes de anticipación al respectivo vencimiento. Cuando la denuncia la hicieren los trabajadores, deberán representar por lo menos el sesenta por ciento de la totalidad de los miembros que tenían el sindicato o sindicatos que la hubieren celebrado; y cuando la formulen los patronos, éstos deberán en ese momento tener trabajando por lo menos igual porcentaje de los afectados por la convención.*

*Copia de dicha denuncia debe hacerse llegar a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, antes de que se inicie el transcurso del mes a que alude el párrafo anterior..."*

De conformidad con lo anterior, la convención colectiva se prorroga en caso que no sea denunciada debidamente por alguna de las partes, en el plazo de un mes antes de su vencimiento.

Sobre el particular, la Sala Segunda ha dispuesto:

*"La denuncia de un convenio colectivo supone la voluntad unilateral de poner fin a su aplicación. En el caso de la convención con plazo determinado, este instituto busca evitar la prórroga automática (al respecto, puede estudiarse la obra de Plá Regules, María Josefina, "Rescisión de los convenios colectivos", en: Veintitrés estudios sobre Convenios Colectivos, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1988, p. 252). La denuncia viene a ser la expresión de voluntad de una de las partes de que la fecha concertada para terminar el convenio sea efectivamente cumplida. El efecto jurídico de la denuncia será el de*



*terminar efectivamente la vigencia del convenio en el tiempo pactado. Si falta la denuncia, entonces el convenio colectivo seguirá en vigor, operándose una prórroga por tácita reconducción; es decir, se está ante la falta de voluntad, por parte de los negociadores, de denunciar el convenio y presumiblemente, entonces, existe conformidad en que el convenio se prolongue más allá del término inicial acordado. Se suple así la inactividad de los contratantes otorgando un nuevo período de vigencia al convenio... (Torres de León, Vasco. El contenido del convenio colectivo panameño, Editorial Juris Textos S.A., Panamá, 1998, pp. 129, 131, 132 y 134)”<sup>3</sup>*

Según se colige de lo dicho, la denuncia es la expresión de la voluntad de una de las partes de finalizar la aplicación de la convención colectiva en la fecha concertada o pactada por las partes.

En el caso en consulta, de conformidad con el expediente número 720 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad del cantón de Montes de Oca que se encuentra en custodia de la Dirección General de Asuntos Laborales, se evidencia en folio 56 que el Alcalde Municipal a.i. mediante oficio número D.Alc.334.2004 del 03 de marzo de 2004, procedió a denunciar la convención colectiva ante el SITRAM, efectuando además la comunicación debida al Departamento de Relaciones de Trabajo de este Ministerio, según consta a folio 56 del expediente dicho.

### III. DE LA CLÁUSULA DE EXTENSIÓN.

En la transcripción del acta número 1 de negociación de la sexta convención colectiva de trabajadores de la Municipalidad de Montes de Oca, de fecha 05 de abril de 2004, visible a folios 62 y 63 del expediente dicho, consta que se acordó que *“todos los beneficios de los trabajadores y el Sindicato establecidos en la V Convención Colectiva se mantienen vigentes por el lapso que dure la renegociación de la Sexta Convención Colectiva...”* El contenido de este acuerdo ha sido llamado por la doctrina como cláusula de extensión.

<sup>3</sup> Sala Segunda de la Corte, sentencia número 317-2010 de las 10:45 horas del 03 de marzo de 2010.



Departamento de Asesoría Externa

Sobre este tema, en el voto 2001-028, de las 15:20 horas, del 10 de enero de 2001, la Sala Segunda hace un interesante estudio del momento de validez y vigencia de una convención colectiva, concluyendo que las partes tienen plena potestad para fijar una fecha incluso anterior a la homologación y depósito del Instrumento en el Ministerio de Trabajo. Lo importante para efectos del tema que se estudia, es la referencia de la Sala a que un instrumento permanece vigente mientras se homologa uno posterior:

*“Por otra parte, a pesar de que en el texto de la Séptima Reforma, se había dispuesto que su vigencia sería hasta que se homologara la próxima reforma, esa disposición se entiende, y no resulta contradictoria, dado que surge la necesidad de que no se produzca un período de “vacatio legis”; esto es, mientras tanto se le confiere la respectiva homologación al nuevo convenio pactado. Así, la normativa de la Séptima Reforma, podía aplicarse inclusive hasta la fecha en que la Octava fue homologada, precisamente con esa definida finalidad jurídica de no crear un período de vacancia jurídica; pero, sin perjuicio, claro está, de que, una vez legalmente homologado, los efectos jurídicos surgidos de las normas contempladas, en la nueva Reforma, puedan válidamente retrotraerse a la fecha de vigencia concretamente pactada. Eso sí, siempre debe tenerse en cuenta que, como se había explicado, existen una serie de normas cuyos efectos no podrán retrotraerse y, por consiguiente, su aplicación se mantiene hasta tanto el convenio posterior no haya sido homologado. En cuanto a este punto concreto, resulta de interés citar lo expuesto por Carmona Pozas, en este sentido: “Denunciado en tiempo y forma un convenio colectivo y vencido el término de su vigencia, se seguirá aplicando, no obstante, el mismo, en sus propios términos, hasta que se homologare el nuevo convenio que viniere a sustituirle, o se dictare la decisión arbitral obligatoria procedente”. (Op.cit., p. 281). Más adelante, sobre el mismo aspecto, señaló: “b) La segunda cuestión que patentiza la revisión de un convenio es la vacatio legis o laguna que podría surgir entre el término de su eficacia y la entrada en vigor del nuevo... se continuará aplicando el mismo en sus propios términos hasta la homologación del convenio que viniere a sustituirle, sin*

Teléfono: 2222-2608 • Central Telefónica: 2542-0000 • [www.mtss.go.cr](http://www.mtss.go.cr)

“POR UNA COSTA RICA INCLUSIVA Y SOLIDARIA” 6



DIRECCIÓN  
DE ASUNTOS  
JURÍDICOS

Departamento de Asesoría Externa

perjuicio de las cláusulas de retroactividad..." (Ibid., pp.283-284)."(El subrayado no corresponde al original).

De la anterior cita, se desprende que para la Sala es posible jurídicamente la aplicación de una convención colectiva mientras se negocia una posterior, por lo que aquella permanecerá vigente hasta la vigencia de la que venga a sustituirla. La frase vacancia jurídica revela a juicio de esta Dirección, que la seguridad jurídica es un valor atesorado en el sistema de negociación colectiva nacional, a fin de no dejar espacios temporales sin regulación alguna.

#### IV. DEL PLAZO DE RENEGOCIACIÓN.

En el expediente número 720 dicho, no consta que se haya presentado para su homologación el texto de una nueva convención colectiva, tampoco a la fecha, en el expediente administrativo custodiado por el Departamento de Relaciones de Trabajo, existe información alguna sobre el estado actual de la renegociación dicha.

En el caso en particular el acuerdo de renegociación se realizó (según fecha del acta) el 5 de abril del 2004, por lo que han transcurrido más de 10 años desde la denuncia de la convención colectiva, sobre este punto debe tenerse presente que el plazo de la negociación del siguiente convenio no puede ser ilimitado, no sólo por la inseguridad jurídica que generaría para las partes, sino porque en escenarios de derecho público, algunas reglas cambian para las entidades públicas, sobre todo aquellas referidas al gasto y al principio de legalidad.

Sobre este tema, la Procuraduría General de la República, ante una consulta realizada por la misma Municipalidad de Montes de Oca señaló:

*"En todo caso, por el innegable interés de su promotor en obtener criterios jurídicos que le permitan esclarecer las dudas que formula, actuando siempre dentro de nuestras facultades legales como órgano superior consultivo, técnico-jurídico, de la Administración Pública, le Indicamos a esa corporación territorial que si bien la regla en*

Teléfono: 2222-2608 • Central Telefónica: 2542-0000 • [www.mtss.go.cr](http://www.mtss.go.cr)

"POR UNA COSTA RICA INCLUSIVA Y SOLIDARIA"7



DIRECCIÓN  
DE ASUNTOS  
JURÍDICOS

Departamento de Asesoría Externa

*doctrina es que si el convenio es denunciado mientras se pacta uno nuevo no tendrán vigencia las cláusulas obligacionales, pero sí las de contenido normativo, salvo que se pacte lo contrario, lo cierto es que en nuestro medio la jurisprudencia laboral ha determinado que la denuncia de una convención colectiva no produce la aniquilación automática de los efectos de la convención colectiva, pues el ordinal 58 del Código de Trabajo faculta a las partes pactar una cosa distinta, incluso dentro del mismo instrumento colectivo, manteniendo su vigencia, aún en el supuesto de denuncia, durante el período en que las partes logren un nuevo acuerdo colectivo, en aplicación plena del principio de la autonomía colectiva que impera en esta materia (Resoluciones N<sup>os</sup> 2012-000905 de las 10:00 hrs. del 3 de octubre de 2012, 2012-001045 de las 14:20 hrs. del 21 de noviembre de 2012. En sentido similar la N<sup>o</sup> 2001-00183 de las 10:30 hrs. del 22 de marzo de 2001, todas de la Sala Segunda); reconociéndose así excepcionalmente la denominada "Ultractividad del convenio vencido y denunciado"<sup>[1]</sup>, si así lo dispusieran las partes legitimadas.*

*No obstante, estimamos que aquella excepción reconocida a nivel de fuente no escrita del ordenamiento (art. 7 incisos 1 y 2 LGAP) no puede quedar abierta e ilimitada "sine die" –como en este caso-, máxime que aquella ultractividad del convenio denunciado está circunscrita al lapsus temporal que comprende el período necesario para negociar un nuevo convenio colectivo y su homologación. Y por tanto condicionada a que se alcance un nuevo convenio<sup>[2]</sup>. Admitir lo contrario –ultractividad sin límite temporal- podría conducir a un fraude de ley<sup>[3]</sup>, en el tanto se estarían perpetuando convenios colectivos que, por regla general, debieron perder vigencia al ser oportunamente denunciados<sup>[4]</sup>. La idea es incentivar o estimular la renovación del contenido negocial de los convenios colectivos y evitar así la petrificación de las condiciones de trabajo pactadas, adaptándolas a la actual situación económicos en*

Teléfono: 2222-2608 • Central Telefónica: 2542-0000 • www.mtss.go.cr

"POR UNA COSTA RICA INCLUSIVA Y SOLIDARIA"<sup>8</sup>



DIRECCIÓN  
DE ASUNTOS  
JURÍDICOS

Departamento de Asesoría Externa

*términos de flexibilidad, y que no se demore en exceso el acuerdo renegociador.*<sup>4</sup> (El resaltado es de quien redacta)

En virtud de lo anterior y en estricto apego a la buena fe como elemento fundamental dentro del proceso negociador, esta Dirección es del criterio de que es legalmente posible que se mantenga la vigencia de la cláusula de extensión pactada por las partes y por ende la aplicación de la convención colectiva, en el tanto se estén llevando a cabo las negociaciones para la nueva convención colectiva, es decir siempre que en ambas partes exista el "*animus negotiandi*".

Sin embargo, en caso de que cesen las negociaciones correspondientes, ya sea por falta de acuerdo entre las partes, o bien porque una de ellas o ambas hayan dejado de acudir a las sesiones de negociación; esta cláusula de extensión no se mantendrá incólume de manera indefinida, sino que será de aplicación lo dispuesto por el inciso d) del artículo 56 del Código de Trabajo, el cual 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.

Es decir, no es posible utilizar la figura de la cláusula de extensión para dejar negociaciones sin terminar y permitir la vigencia de la convención colectiva sin límite de tiempo, especialmente cuando esas negociaciones se han paralizado.

Si bien el Código de Trabajo no establece si este plazo de 30 días se debe entender como días hábiles o naturales, es criterio de esta Dirección que haciendo una interpretación del artículo 452<sup>5</sup> del mismo Código se debe aplicar lo dispuesto por el artículo 146 del Código Procesal Civil, el cual dispone:

*"Artículo 146.- Plazos por horas, días, meses y años.  
Cuando este Código fije un plazo de veinticuatro horas, se entiende reducido a las que fueren de despacho el día en que comienza a correr.*

<sup>4</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen número C-379-2014 del 4 de noviembre de 2014.

<sup>5</sup> "Artículo 452.- En cuanto no contraríen el texto y los principios procesales que contiene este Título, se aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Procesal Civil..."



*Los plazos por días se entiende que han de ser hábiles.*

*Los plazos por años o meses se contarán según el calendario, o sea, de fecha a fecha. Cuando el ordinal del día de partida no exista en el mes de vencimiento, el plazo concluirá el último día de éste.” (El resaltado no forma parte del original)*

Es decir, en aplicación de lo anteriormente dicho, la cláusula de extensión se mantendrá vigente mientras se mantenga una negociación activa del nuevo instrumento colectivo; siendo que en caso de que cese el proceso de negociación, una vez transcurrido el plazo de 30 días señalado, la cláusula de extensión perderá su validez.

#### V. DE LAS CLÁUSULAS NORMATIVAS Y OBLIGACIONALES. TESIS TRADICIONAL SUPERADA:

Mayoritariamente, la doctrina y la jurisprudencia laborales se inclinan por señalar que las convenciones colectivas de trabajo tienen un doble contenido clausular: las cláusulas normativas y las cláusulas obligacionales.

Las cláusulas normativas tienen por destinatarios a los contratos de trabajo, se incorporan a ellos como una cláusula más, y por tanto, los beneficiarios son los trabajadores de la empresa o establecimiento donde rige la convención colectiva. Sobre estas, el autor Guillermo Cabanellas señaló: “(...) El contenido de las partes normativas no crea, como en los negocios jurídicos, derechos y deberes subjetivos; sino que, normalmente, regulan inmediata e imperativamente, un número determinado de relaciones jurídicas, con independencia de la relación jurídica individual (...) Pueden ser positivas o negativas, ordenar o prohibir, referirse a derechos o estipular obligaciones, tener carácter unilateral o bilateral, resultar principales o accesorias, etc.”<sup>6</sup>

Esto es recogido por el Código de Trabajo en los artículos 54 párrafo segundo y 55, partiendo del carácter de ley profesional que tiene la convención colectiva. Claramente, ambas normas indican que los contratos individuales o colectivos de trabajo –presentes o

<sup>6</sup> Cabanellas, Guillermo, Tratado de Derecho Laboral, tomo III, Vol. 3, Editorial Heliasta. Buenos Aires, 1989, pág. 225.



futuros- deben adaptarse a la convención; y que afectan a los trabajadores presentes y futuros, estén o no sindicalizados. Esta amplitud de eficacia es la nota característica más relevante de la convención colectiva. Por lo tanto, esta inclusión de las cláusulas normativas a los contratos de trabajo, más que representar una posición ideológica o doctrinal, muestra la voluntad del legislador nacional, misma que debe prevalecer mientras estas normas no sean derogadas o reformadas.

Deben diferenciarse de las cláusulas obligacionales que tienen por destinatarios a los firmantes del pacto (sindicato o sindicatos de trabajadores por una parte y patrono, patronos, sindicatos o sindicatos de patronos): "(...) Se tiene en cuenta, para justificar la inclusión de este tipo de cláusulas, el hecho de que, en la convención colectiva, las partes signatarias, como sostiene Krotoschin, asumen también deberes obligacionales, recíprocos entre ellas o estipulan obligaciones en beneficio de aquellos que pactan la convención".<sup>7</sup> Lo anterior se muestra reflejado en el inciso a) del artículo 55 del mismo Código.

La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, había mantenido una posición tradicional y reiterativa respecto a la teoría de la incorporación de las cláusulas normativas a los contratos de trabajo, dictando votos uniformes a favor de esta posición doctrinaria, incluso esta Dirección mantuvo por muchos años la tesis de que las cláusulas normativas se incorporan a los contratos de trabajo, y que por ello no se pueden modificar ni eliminar. Sin embargo como veremos de seguido, esta tesis quedó superada por la jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

#### VI.- NUEVA POSICIÓN RESPECTO A LA TEORÍA DE LA INCORPORACIÓN DE LAS CLÁUSULAS NORMATIVAS A LOS CONTRATOS DE TRABAJO:

desde el año 2005 La Sala Segunda ha venido dictando jurisprudencia cuyo contenido doctrinario cambia radicalmente la posición tradicional respecto a la teoría de la incorporación en las convenciones colectivas, así como la diferencia entre irrenunciabilidad de derechos en la esfera individual y la autonomía de la voluntad colectiva que se extrae de ese principio laboral.

<sup>7</sup> Ibid.



Departamento de Asesoría Externa

La Sala Segunda consideró superada la teoría de la incorporación de los derechos previstos en las cláusulas normativas en los contratos de trabajo en los votos números 2005-716 de las 10:00 horas del 24 de agosto de 2015, 2008-1034 de las 9:45 horas del 10 de diciembre de 2008 y más recientemente en el voto número. 2010-317 de las 10:45 horas del 03 de marzo de 2010 constituyendo por lo tanto fuente de derecho.

Por ser imprescindible, para la respuesta a la presente consulta, es necesario transcribir en lo que interesa, lo dispuesto por el voto número 2010-317 que citando lo señalado en el voto 2008-1034, establece:

*“La denuncia de un convenio colectivo supone la voluntad unilateral de poner fin a su aplicación. En el caso de la convención con plazo determinado, este instituto busca evitar la prórroga automática (al respecto, puede estudiarse la obra de Plá Regules, María Josefina, “Rescisión de los convenios colectivos”, en: Veintitrés estudios sobre Convenios Colectivos, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1988, p. 252). La denuncia viene a ser la expresión de voluntad de una de las partes de que la fecha concertada para terminar el convenio sea efectivamente cumplida. El efecto jurídico de la denuncia será el de terminar efectivamente la vigencia del convenio en el tiempo pactado. Si falta la denuncia, entonces el convenio colectivo seguirá en vigor, operándose una prórroga por tácita reconducción; es decir, se está ante la falta de voluntad, por parte de los negociadores, de denunciar el convenio y presumiblemente, entonces, existe conformidad en que el convenio se prolongue más allá del término inicial acordado. Se sule así la inactividad de los contratantes otorgando un nuevo período de vigencia al convenio. En cuanto a las formalidades de la denuncia se recalca el carácter recepticio del acto, pues la otra parte debe recibir la comunicación (Torres de León, Vasco. (...))*

*De ahí que los efectos de la convención colectiva habían cesado al vencer su plazo, pues con la denuncia no se prorrogó en forma automática y, consecuentemente, esa normativa ya no resultaba aplicable, sin que pueda considerarse que a los coactores citados les asistía un derecho*

Teléfono: 2222-2608 • Central Telefónica: 2542-0000 • [www.mtss.go.cr](http://www.mtss.go.cr)

“POR UNA COSTA RICA INCLUSIVA Y SOLIDARIA” 12



adquirido a que el preaviso y la cesantía se les calculara según las estipulaciones de la norma convencional. En cuanto a este punto, cabe advertir que esta Sala, en la sentencia número 716, de las 10:00 horas del 24 de agosto de 2005, consideró superada la teoría de la incorporación de los derechos previstos en las cláusulas normativas en los contratos de trabajo. En forma expresa, se explicó:

*“Por último, opina que la cláusula que contempla la estabilidad laboral es de tipo normativo (no obligacional), por lo cual tiene vida propia, exista o no la norma que le dio origen, porque se incorpora como tal al contrato de trabajo, constituyendo un derecho adquirido no suprimible. Ninguno de esos argumentos es atendible... Por otro lado, la teoría de la incorporación que se menciona en el recurso se encuentra hoy ampliamente superada, por las razones que, con apoyo en la doctrina, pasamos a exponer:*

*“En este sentido, creemos de utilidad el aporte de algunas reflexiones acerca de la vigencia actual de la teoría de la incorporación de los beneficios del convenio colectivo en los contratos individuales de trabajo, en el marco de aquellos ordenamientos positivos -como el nuestro- que no la recogen expresamente (...). Partimos de la distinción que hace todos los autores entre contenido normativo y contenido obligacional del convenio colectivo. El contenido normativo se desdobra en dos efectos principales, a saber: a) automaticidad, que significa la producción de efectos automáticos de las cláusulas del convenio sobre el contrato individual de trabajo, sancionándose con nulidad las disposiciones de este cuando son menos favorables para el trabajador que las del convenio colectivo; y b) inderogabilidad “in peius”, esto es, la imposibilidad de acordar individualmente, dejar sin efecto las cláusulas más beneficiosas contenidas en el convenio colectivo. Para explicar estos efectos, tradicionalmente se elaboró la teoría de la incorporación de los beneficios o derechos consagrados en el convenio colectivo, a los contratos individuales de trabajo, o a los usos y costumbres profesionales. Esta teoría ha sido enunciada desde dos enfoques que revelan una diferencia de matiz. Una posición entiende que los*



Departamento de Asesoría Externa

*beneficios del convenio se incorporan a los contratos individuales de trabajo como derechos adquiridos, manteniendo su vigor aún después de extinguido el convenio, para los trabajadores vinculados a la empresa durante su vigencia. Es decir que las normas del convenio colectivo extinguido, siguen regulando las relaciones laborales de estos trabajadores, en calidad de cláusulas contractuales y no ya convencionales. La otra posición considera que las normas se incorporan a los usos, costumbres o prácticas profesionales, no pudiendo el empleador desconocerlas aunque el convenio pierda su vigencia, debiendo aplicarlas también a los trabajadores que ingresen con posterioridad a la extinción del mismo. Durante la vigencia del convenio colectivo, no existen dudas de que las cláusulas normativas producen los efectos de automaticidad e inderogabilidad "in peius" con relación a los contratos individuales, siendo estos los efectos connaturales al instituto, admitidos pacíficamente. La verdadera relevancia práctica de la teoría se evidencia cuando la negociación colectiva se enfoca desde un punto de vista dinámico, en medio de una realidad que cambia permanentemente, tanto a nivel macro, considerando la realidad nacional e internacional, como a nivel micro, el de la empresa o el de la rama de actividad. Desde esta óptica, la teoría de la incorporación proyecta importantes consecuencias en dos hipótesis: en la de extinción del convenio colectivo y en la de sustitución de un convenio colectivo por otro. De lo que expresamos al enunciar esta teoría, la incorporación de los beneficios a los contratos individuales de trabajo, se traduce en el mantenimiento de los mismos, siendo irrelevante la extinción del convenio o la suscripción de un nuevo convenio colectivo, el cual no podría modificarlos hacia abajo o suprimirlos. Ello se traduce en una cierta fijeza de las condiciones de trabajo que solo podrían alterarse para mejorar. A diferencia del derecho individual del trabajo -cuyo centro lo constituye el trabajador aislado- el derecho colectivo es el derecho de las organizaciones sindicales. La agrupación de los trabajadores para la defensa de sus intereses comunes constituye un correctivo de la situación de inferioridad del trabajador frente al*

Teléfono: 2222-2608 • Central Telefónica: 2542-0000 • [www.mtss.go.cr](http://www.mtss.go.cr)

**"POR UNA COSTA RICA INCLUSIVA Y SOLIDARIA"<sup>14</sup>**



Departamento de Asesoría Externa

*empleador, reestableciéndose el equilibrio y colocándolos en igualdad de posiciones para la concertación de las condiciones de trabajo. Este reconocimiento de una mayor fuerza del trabajador organizado, se proyecta en el terreno de los principios rectores de nuestra disciplina fundamentando importantes diferencias - entre otras- en cuanto al grado de autonomía de la voluntad asignado al sujeto individual y al sujeto plural. Así, mientras el primero tiene grandes limitaciones en la esfera de su manifestación de voluntad, que se traducen en el principio de irrenunciabilidad, al segundo se le reconoce con gran amplitud el poder de determinación autónoma de las condiciones de trabajo, lo que se concreta en el principio de autonomía colectiva (...). Esta amplia autonomía negocial tiene -a nuestro juicio- dos consecuencias de la mayor importancia para la dilucidación de la cuestión que estamos analizando. En primer lugar, significa la aptitud del sujeto sindical de poner fin a las estipulaciones convencionales, de conformidad con las distintas formas de extinción del convenio colectivo. En segundo lugar, supone la capacidad de pactar con el empleador un nuevo convenio colectivo que reemplace al anterior, con libertad para disponer de los beneficios preexistentes, ampliándolos, reduciéndolos o simplemente suprimiéndolos para el futuro (...). Von Potobski (...) ha señalado que es necesario tener presente que una de las características esenciales del convenio colectivo es su flexibilidad como instrumento normativo. El convenio debe permitir que las partes sociales regulen las relaciones de trabajo en función de las posibilidades del mercado laboral, respetando la protección mínima concedida por la ley (...). El mandato concedido por el trabajador al sindicato es el de defender sus intereses, pero estos deben ser concebidos en el marco de los intereses colectivos representados por la organización. Estos últimos tienen un carácter global, compuesto, y sus elementos pueden resultar términos de intercambio en una negociación en la que el sindicato vea la conveniencia de trocar beneficios anteriores por otros más actuales y apremiantes (...). Plá Rodríguez, al preguntarse si un convenio posterior puede ser modificado "in pelus", sostiene que en principio parecería*

---

Teléfono: 2222-2608 • Central Telefónica: 2542-0000 • [www.mtss.go.cr](http://www.mtss.go.cr)

**"POR UNA COSTA RICA INCLUSIVA Y SOLIDARIA" 15**



Departamento de Asesoría Externa

aceptable la respuesta afirmativa, en función de estas consideraciones: a) los mismos sindicatos que fueron competentes para concertar un convenio colectivo, son competentes para concertar otros posteriores (...), b) los convenios colectivos por su propia naturaleza tienen una duración transitoria, provisoria, y c) la resistencia a la renuncia de las ventajas derivadas de un convenio colectivo por un contrato individual, derivada de la diferente fuerza de las partes, no se da en el caso de modificación por un nuevo convenio colectivo, con el cual se restablece la igualdad derivada de la unión (...). La teoría de la incorporación y su efecto principal, la ultraactividad, se encuentran reñidos con el principio de autonomía colectiva, que se sustenta en el principio de libertad sindical (...). La ultraactividad de las cláusulas solo es admisible ante un claro texto expreso (...). Este cambio a nivel teórico, plasmado en la mayoría de los derechos positivos, se produce concomitantemente con la acentuación de la crisis, como un instrumento de flexibilidad, que no necesariamente significa desregulación" (FERREIRA (Tatiana), "Algunas reflexiones sobre los efectos del convenio colectivo en los contratos individuales", en Veintitrés estudios sobre convenios colectivos, Fundación de Cultura Universitaria, 1988, Montevideo, p.p.197-211).

Por su parte, el autor Juan Raso Delgue sostiene:

"En nuestra opinión, el principio de la irrenunciabilidad reposa sobre los dos fundamentos de la imperatividad de la ley laboral y la presunción del consentimiento viciado por parte del trabajador (...). El principio de la irrenunciabilidad como el principio protector nace en el ámbito del derecho individual de trabajo, porque su elaboración se expresa precisamente en la defensa de un trabajador que enajena su fuerza de trabajo en una relación de desigualdad con su empleador (...). Santoro Passarelli ha expresado que el contrato colectivo es expresión de un fenómeno de autoregulación de intereses privados entre grupos contrarios, que se sintetiza en la fórmula "autonomía colectiva" (...). Al examinar la cuestión de la irrenunciabilidad frente a la negociación colectiva, el principal problema que se plantea es el de determinar si es

Teléfono: 2222-2608 • Central Telefónica: 2542-0000 • [www.mtss.go.cr](http://www.mtss.go.cr)

"POR UNA COSTA RICA INCLUSIVA Y SOLIDARIA"16



DIRECCIÓN  
DE ASUNTOS  
JURÍDICOS

Departamento de Asesoría Externa

*posible renunciar colectivamente a normas o condiciones más favorables que regulan la relación de trabajo de los trabajadores individualmente considerados (...). La doctrina nacional en forma pacífica ha defendido la teoría que todos los beneficios que el trabajador adquiere a través de la negociación colectiva se incorporan a su contrato individual de trabajo y forman parte, por así decirlo, del patrimonio laboral propio del trabajador (...). Hoy la cuestión parece volver al terreno del debate, por las mutaciones que se han producido en el mercado laboral. Por un lado las organizaciones sindicales negocian convenios, en los que puede haber tácitas renunciaciones a beneficios obtenidos en anteriores negociaciones. Por el otro, los empleadores retacean la concesión de beneficios en la negociación colectiva, por el temor que la doctrina de la incorporación vuelva definitivo algo que puede ser dado sobre la base de situaciones coyunturales (...). En base a los criterios que hemos expuesto, debemos diferenciar si los beneficios fueron acordados por una norma heterónoma o autónoma. En el primer caso, la negociación colectiva no podrá disminuir los beneficios impuestos por el precepto legal o reglamentario (...). Por lo tanto la renuncia de beneficios legales, aun acordada a través de las garantías de la negociación colectiva, será inválida (...). A diversa conclusión llegamos en el caso de que a través de un convenio colectivo se renuncie a beneficios acordados en anteriores convenios. Las normas de un convenio colectivo se imponen a las partes no en virtud de la imperatividad u orden público legal, vigente por encima de las partes, sino en virtud de una imperatividad negocial, obligacional, derivada del contrato colectivo mismo. Nada impide por tanto que lo que las partes hayan acordado, las mismas partes deshagan (...). Consideramos que es posible la renuncia colectiva de anteriores beneficios acordados colectivamente, siempre que la nueva situación respete los límites legales impuestos por las normas heterónomas" ("El principio de la irrenunciabilidad y la negociación colectiva", en Veintitrés estudios sobre convenios colectivos, op.cit., p.p. 289-298).*

*Por último, cabe citar a Vasco Torres de León:*

Teléfono: 2222-2608 • Central Telefónica: 2542-0000 • www.mtss.go.cr

"POR UNA COSTA RICA INCLUSIVA Y SOLIDARIA" 17



*“Es característica del convenio colectivo ser una norma que rige una coyuntura laboral limitada en el tiempo dentro de su ámbito de aplicación (...). No obstante su temporalidad, el convenio colectivo pretende proporcionar cierta estabilidad que permita que empresarios y trabajadores puedan desarrollar sus planes a corto y mediano plazo (...). Es decir, la norma como tal produce sus efectos para el futuro pero en un plazo determinado de tiempo aunque sin pretensiones de permanencia; por el contrario, la norma colectiva es creada para regular situaciones determinadas en un tiempo determinado, aun cuando las situaciones que pretende normar -las relaciones de trabajo- sean de carácter permanente. La aparente contradicción es resuelta en el sentido de desentrañar la función y objetivo del propio convenio colectivo, el que pretende ser un conjunto normativo que posee adaptabilidad a las relaciones permanentes de trabajo; puesto que, aunque estas se mantienen como tales, las condiciones en que las mismas se prestan son altamente variables. Así, entonces, se pretende, por medio del convenio colectivo, dar flexibilidad a relaciones de trabajo permanentes en el tiempo. Existe entonces una necesidad bidireccional que debe ser cubierta. Por un lado, los trabajadores precisan de estabilidad en las condiciones en que deben prestar el trabajo y en la remuneración a la que tienen derecho; y, por otra parte, las transformaciones económicas y de la organización productiva que se reflejan, necesariamente, en el seno de la empresa hacen necesaria la creación de una herramienta que conjugue ambos elementos haciendo posible una regulación con la adecuada dosis de certeza jurídica en las condiciones de trabajo y flexibilidad en la organización empresarial. Esta herramienta es proporcionada por el carácter temporal del convenio colectivo” [El contenido del convenio colectivo panameño, Editorial Juris Textos S.A., Panamá, 1998, p.p. 116-119].*

*La Sala se inclina por la teoría de la autonomía colectiva, por ajustarse más a las corrientes flexibilizadoras que caracterizan a esta época, amén de que sin duda tiene la virtud de estimular la negociación colectiva”.*



Departamento de Asesoría Externa

Se puede afirmar con toda seguridad, que al tenor de la jurisprudencia expuesta, la posición doctrinaria sufre un gran cambio de criterio respecto al tema de las cláusulas normativas y la teoría de la ultraactividad de la convención colectiva, que en criterio de los Señores Magistrados, ha cedido ante la teoría de la autonomía colectiva de las partes en una negociación colectiva.

Según esta jurisprudencia, ya no se puede hablar de derechos originados en las convenciones colectivas que se hayan incorporados a los contratos de trabajo, porque al originarse en una convención colectiva cuya vigencia es temporal, podría existir la posibilidad de eliminar dichos derechos o bien disminuirlos, dejando de lado aquella posición tradicional de perpetuidad de los derechos negociados en una convención colectiva.

Para una mayor comprensión de los Votos y por ser el punto medular de este criterio, me permito resumir las principales ideas que permiten fundamentar el cambio de criterio de la Sala Segunda:

- 1) El efecto jurídico de la denuncia de una convención colectiva es que pone término a la convención colectiva, de manera que cesan sus efectos.
- 2) La teoría de la incorporación de los derechos previstos en las cláusulas normativas de los contratos de trabajo se encuentra superada, toda vez que las convenciones colectivas no son eternas, al tener un tiempo de duración determinado en la misma convención, todos los derechos mueren cuando se plantea una denuncia a la convención colectiva, por las siguientes razones en resumen:
  - a) La teoría de la incorporación de los beneficios a los contratos individuales de trabajo, persigue perpetuar los derechos independientemente si la convención colectiva está o no vigente por lo que tampoco se podría negociar "in peius". Esta teoría se encuentra superada por la jurisprudencia nacional y la doctrina internacional en la materia.
  - b) La convención colectiva es una norma que rige por un período determinado, refleja una coyuntura laboral limitada en el tiempo dentro de su ámbito de aplicación. Aunque la norma produce sus efectos hacia el futuro, debe entenderse que será por un plazo determinado de tiempo, sin pretensión de permanencia.

Teléfono: 2222-2608 • Central Telefónica: 2542-0000 • [www.mtss.go.cr](http://www.mtss.go.cr)

"POR UNA COSTA RICA INCLUSIVA Y SOLIDARIA" 19



- c) La convención colectiva se pacta para regular situaciones determinadas en un tiempo determinado aún cuando las relaciones laborales son permanentes. Esta contradicción es resuelta al desentrañar la función y el objetivo de la convención colectiva, que debe ser un instrumento adaptable a las condiciones de trabajo que son altamente variables en la realidad. Así se permite la flexibilidad de las relaciones laborales en el tiempo.
- d) Existe una necesidad bidireccional que debe cubrirse: por un lado los trabajadores precisan estabilidad de las condiciones y la remuneración, y por otro lado la necesidad de la empresa derivada de las transformaciones económicas y de la organización productiva, requieren una herramienta que conjugue ambos elementos y posibilite regulación adecuada en condiciones de trabajo y flexibilidad en la organización empresarial. Esta herramienta es proporcionada por el carácter temporal del convenio colectivo. Esta tesis, en criterio de la Sala, está más acorde con las corrientes flexibilizadoras de la época actual y que estimulan la negociación colectiva.
- 3) El derecho colectivo es el derecho de las organizaciones sindicales, que pretende equilibrar la situación de desigualdad con el patrono, permitiendo concertar y definir en conjunto con éste las condiciones de trabajo. Es muy diferente la relación individual del trabajador donde impera el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales; en el ámbito del derecho colectivo al estar en equilibrio el poder de ambas partes en una negociación colectiva, priva el principio de autonomía colectiva que facilita la determinación autónoma de las condiciones de trabajo. Esta autonomía colectiva permite además ponerle fin a las disposiciones de la convención colectiva, pactar un nuevo convenio colectivo que reemplace al anterior, pudiendo mantener, reducir o eliminar los beneficios laborales establecidos anteriormente en la convención colectiva que se denunció.
- 4) El convenio colectivo es flexible como instrumento normativo, debe permitir que las partes regulen las relaciones de trabajo en función de las posibilidades de mercado laboral, con la obligación de respetar los mínimos de Ley. En criterio de Plá Rodríguez, laboralista reconocido, se podría negociar "in peius" y en ese sentido los mismos sindicatos que concertaron la anterior convención colectiva pueden negociar otras posteriores, los convenios colectivos por su



naturaleza son provisionales; finalmente manifiesta que en la negociación se restablece la igualdad entre las partes.

- 5) En términos generales la ultraactividad va en contra del principio de autonomía colectiva que sustenta el principio de libertad sindical. La acentuación de la crisis ha obligado a la mayoría de las legislaciones a flexibilizar este tema sin que se llegue a la desregulación. Podría permitirse la ultraactividad de las cláusulas solo en presencia de texto expreso.
- 6) El principio de irrenunciabilidad de derechos, principio protector del Derecho Laboral nace en el ámbito del derecho individual porque se procura defender al trabajador ante la desigualdad que tiene con su patrono, por ello se creía en la teoría de la incorporación de los beneficios colectivos al contrato de trabajo, pero hoy en día las mutaciones del mercado laboral permiten negociaciones a nivel colectivo que no deben incluir aquella teoría del derecho individual.
- 7) Debe entenderse que si se trata de una norma heterónoma, no será posible disminuir beneficios, por tratarse de una ley o reglamento debidamente promulgados; pero si se trata de una norma autónoma como la convención colectiva, si será posible la renuncia de beneficios acordados en anteriores convenios. "Las normas de un convenio colectivo se imponen no en virtud de la imperatividad u orden público legal, que están por encima de las partes, sino en virtud de una imperatividad negocial, obligacional, derivada del contrato colectivo mismo. Nada impide que lo que las partes hayan acordado, las mismas partes lo deshagan".

#### VII. DEL CASO EN CONCRETO.

En el caso en consulta, la denuncia de la convención colectiva fue realizada, aparentemente, en tiempo y forma, lo cual ocasiona que dicha convención colectiva terminara su vigencia en ese momento; no obstante, en virtud de la cláusula de extensión, que permite la ultraactividad de la convención mientras se negocia la nueva convención colectiva, no puede ser eterna, de manera que si transcurrieron más de 30 días desde la última reunión de negociación, la convención quedó sin vigencia a partir de ese momento



Departamento de Asesoría Externa

En el caso en consulta, las partes firmantes de la convención original, pactaron en abril de 2004 la conservación de los derechos propios de la convención colectiva de la Municipalidad de Montes de Oca mientras se renegocie la nueva convención, acuerdo que fue dado antes del vencimiento del plazo y presentado ante el Departamento de Relaciones de Trabajo junto con la denuncia. No obstante, existe un período de más de 10 años en los cuales no aparece en el expediente de la convención colectiva, ningún documento que demuestre la realización de negociaciones continuas en esos 10 años, por lo que en aplicación de la posición expuesta en la presente, esa convención colectiva perdió vigencia y junto con ella todos los derechos derivados de ella.

Como se dijo, la cláusula de extensión tiene aplicación en el tanto exista el ánimo de negociar la nueva convención colectiva, pero en casos como el presente, donde no se demuestra ese ánimo, no podemos mantener de manera permanente la cláusula de extensión.

Es necesario reiterar que dentro de la nueva posición doctrinaria y jurisprudencial, resulta inaplicable la teoría de la incorporación de los derechos laborales originados en la convención colectiva denunciada a los contratos de trabajo, pues estos desaparecen desde el momento de la denuncia, no pudiendo alegarse derechos adquiridos o mantenimiento de esas cláusulas normativas, en virtud de que esa posición doctrinaria ha quedado superada desde hace varios años con la jurisprudencia, fuente de derecho que plantea la nueva tesis de autonomía de la voluntad de las partes y la temporalidad de las convenciones colectivas, entre otros argumentos.

En el expediente número 720 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad del cantón de Montes de Oca que se encuentra en custodia de la Dirección General de Asuntos Laborales, no se encuentra documentación que indique si las negociaciones de la nueva convención colectiva se están llevando a cabo o no.

En razón de lo anterior, esta Dirección considera que en acatamiento de lo dispuesto por la jurisprudencia de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia y la Procuraduría

---

Teléfono: 2222-2608 • Central Telefónica: 2542-0000 • [www.mtss.go.cr](http://www.mtss.go.cr)

**"POR UNA COSTA RICA INCLUSIVA Y SOLIDARIA"22**



Departamento de Asesoría Externa

General de la República, y lo señalado por la doctrina desarrolladas en este pronunciamiento, la convención colectiva de la Municipalidad de Montes de Oca perdió vigencia desde el momento en que dejaron transcurrir más de 30 días sin negociación después de la fecha de la denuncia, por lo que cualquiera de las partes puede llevar el asunto a los Tribunales de Justicia para que esa instancia resuelva el conflicto por la ausencia de convención colectiva.

La pérdida de vigencia de la convención colectiva implica la desaparición de las cláusulas normativas de la misma, por lo que todos los derechos cuyo origen sean la convención colectiva, han desaparecido por la falta de vigencia de la misma, cualquier conflicto relacionado con este tema, deberán someterlo como se dijo, a los Tribunales de Justicia.

Atentamente,

Licda. Adriana Quesada Hernández  
Asesora

Licda. Ivania Barrantes Venegas  
Subdirectora

C.C. Licda. Leda Villalobos Villalobos, Departamento de Relaciones de Trabajo  
AQH/dgq  
Ampos 8 B)

Teléfono: 2222-2608 • Central Telefónica: 2542-0000 • [www.mtss.go.cr](http://www.mtss.go.cr)

“POR UNA COSTA RICA INCLUSIVA Y SOLIDARIA” 23



**Observación importante:** este pronunciamiento DAJ-AE237-15 mantiene vigente su aplicación.

Cabe destacar que, dentro de la llamada desregulación de las convenciones colectivas, implementadas en el pronunciamiento DAJ-AE237-15 emitido por el Ministerio de Trabajo, en el capítulo VI de la misma, se puede observar entre otras cosas:

- Se deja sin efecto la incorporación de las cláusulas normativas a los contratos de trabajo, vale decir, que los derechos laborales negociados que beneficiaban a los trabajadores, ya no se incorporan a los contratos individuales, esto siguiendo la línea jurisprudencial de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, en la negociación de una nueva convención colectiva, estas cláusulas normativas, el patrono no las negociará porque las mismas pierden el respaldo que otrora tenían, esto es, de ser incorporadas a los contratos individuales. En resumen, la denuncia obligada de las convenciones colectivas tiene como resultado que, en la nueva negociación los trabajadores pierdan derechos laborales adquiridos y le posibilita a la patronal, negociar a la baja, porque tiene el respaldo del MTSS.

Al respecto, es de relevancia indicar, que el artículo 3 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social prescribe lo siguiente “Artículo 3°. Corresponde además al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, evacuar las consultas que se le formulen en relación con la aplicación de la legislación social. Esta atribución le corresponde directamente al titular de la Cartera, quien previamente deberá oír a la Oficina Legal del Ministerio, debiendo razonar el pronunciamiento de que se trate, en caso de discrepancia con el parecer de dicha Oficina. (Así reformado por artículo 1° de Ley N° 3095 de 18 de febrero de 1963. El nombre del Ministerio fue así reformado por Ley N° 5089 de 18 de octubre de 1972).” El subrayado es nuestro.

Al tenor de lo que establece este artículo 3, Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, los sindicatos le solicitaron al entonces ministro de Trabajo y Seguridad Social, Víctor Morales Mora, que se apartara del criterio del Pronunciamiento DAJ-AE-237-15 y lo dejara sin efecto, pero se negó a hacerlo, evidenciando con ello, la real intención de desregular las convenciones colectivas, como parte del proceso del debilitamiento de estas.

## **EI DECRETO EJECUTIVO REGLAMENTO PARA LA NEGOCIACIÓN DE CONVENCIONES COLECTIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO. (N°295-76-MTSS) Y LA REFORMA PROCESAL LABORAL.**

Para el control de las convenciones colectivas en el sector público, el Estado Costarricense promulgó, en su momento, el decreto Ejecutivo N°295-76-MTSS Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público.

En el capítulo V de ese reglamento, se crea la Comisión de Políticas para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, que en sus artículos 12 y 13, señala:



Artículo 12.- Créase la Comisión de políticas para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público, que estará integrada por:

- a) El ministro de Trabajo y Seguridad Social o el viceministro del ramo, quien la presidirá.
- b) El ministro de Hacienda o el viceministro.
- c) El procurador general de la República o el procurador general adjunto.
- d) El director general del Servicio Civil o quien lo sustituya temporalmente en el cargo.
- e) Un representante de nivel jerárquico de la entidad que va a negociar la convención colectiva.

Artículo 13.- Son atribuciones de la Comisión:

- a) Recibir la solicitud de negociación junto con el proyecto de convención colectiva, una opinión del ente interesado sobre su contenido y alcances, así como el nombramiento del representante jerárquico correspondiente que se integrará a la Comisión. Para su envío a la Comisión, la institución patronal interesada dispondrá de un mes, prorrogable por acuerdo de partes a dos meses, contados a partir del recibo de la solicitud de negociación.
- b) **Definir las políticas de negociación para el caso concreto, tomando en cuenta las posibilidades legales y presupuestarias. A este fin emitirá las instrucciones pertinentes a los negociadores que nombre el ente interesado, por medio del representante jerárquico integrante de la Comisión; todo dentro del plazo de dos meses a partir del recibo, por parte de la Comisión, de la documentación de que habla el inciso anterior.** (El destacado es nuestro)
- c) **Mantener el contacto necesario con la delegación patronal negociadora durante las negociaciones, para garantizar las decisiones que se requieran para la continuidad y finalización del proceso conforme a derecho.** (El destacado es nuestro)

La Comisión contará con la asesoría jurídica de la Procuraduría General de la República y el concurso de los demás órganos técnicos de la Administración Pública que requiera para el mejor cumplimiento de sus fines.

En todo lo relacionado con su funcionamiento, la Comisión se regirá por las disposiciones de los artículos 49 a 57 de la Ley General de la Administración Pública. Sus integrantes devengarán dietas en las mismas condiciones establecidas en la Ley N.º 7558, de 3 de noviembre de 1995, y su monto será fijado por decreto

Al establecerse la Reforma Procesal Laboral (RPL) y durante el proceso de discusión de esta, se acordó que el contenido del “Reglamento para a Negociación Colectiva en el Sector Público”, serviría como base para establecer un capítulo de Negociación Colectiva dentro de la Reforma Procesal Laboral. Dándose por un hecho, que el citado reglamento como un todo, ya no tendría ningún efecto jurídico. Sin embargo, el MTSS hace una consulta a la



Procuraduría General de la República (abogado del Estado), con respecto de la vigencia de la “Comisión de políticas para la negociación de convenciones colectivas en el Sector Público”, esta, la Procuraduría, resuelve la consulta indicando que esa norma que establecía la Comisión, no fue derogada y por tanto sigue vigente.

**Como colorario a lo dicho, existe otro impedimento a la Negociación Colectiva, prueba de ello son el siguiente criterio:** “Esta revisión se realiza en apego a lo establecido en el artículo 57 del Código de Trabajo, así como en las circulares MTSS-DMT-CIR-10-2019 y MTSS-DMT-CIR-11-2020, emitidas por la señora Ministra de Trabajo y el señor viceministro del Área Laboral, las cuales remiten al cumplimiento del pronunciamiento DAJ-AER-OFP-76-2019 de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Trabajo, y del dictamen C-232-2019 de la Procuraduría General de la República, en el cual se establecen los lineamientos que debe seguir el Departamento de Relaciones de Trabajo en el proceso de homologación de convenciones colectivas del sector público.” **Tomado del Oficio DAL-DRT-OF-53-2021 (el cual se anexa).**

Tome nota la CEACR, que la negociación colectiva en el sector público se está sometiendo al escrutinio y decisión de la Comisión, de lo que puede negociarse o no en una convención colectiva y lo más grave aún es que, cuando dicha Comisión estudia el documento a negociar por las partes, solo da audiencia al patrono, sea este un Ministro o Presidente de una institución pública o empresa del Estado, para que se refiera sobre el contenido del documento objeto de negociación, pero a los representantes de los trabajadores, no se les da audiencia ni se les toma criterio alguno.

La imposición de esta Comisión violenta a todas luces el principio de negociación libre y voluntaria estipulado en el Convenio 98.

## **LO DICHO POR EL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL, EN RELACIÓN CON EL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA, EN EL SECTOR PÚBLICO, Y LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE NEGOCIACIÓN LIBRE Y VOLUNTARIA**

Aunque pareciera un ejercicio innecesario, procedemos a hacer citas textuales de lo dicho por el Comité de Libertad Sindical (CLS) respecto al derecho de la negociación colectiva. Esto con el objeto, de demostrar ante la Honorable Comisión de Expertos (CEACR), que la jurisprudencia establecida por este órgano de control es totalmente irrespetada y no tomada en cuenta para efecto de respetar el derecho a la negociación colectiva.

El Comité de Libertad Sindical (CLS), ha emitido sus criterios sobre del derecho de la negociación colectiva en el sector público, en los siguientes términos:

**1030. Son contrarias al principio de negociación colectiva voluntaria consagrado en el Convenio núm. 98 las disposiciones de la legislación que prohíben la negociación de aumentos salariales por encima del alza del costo de la vida; una limitación de este tipo sólo sería admisible si queda en el marco de una política de estabilización económica, pero siempre que se aplicase como medida de excepción, se limitase a lo necesario y no excediera de un período razonable.** (Véase Recopilación de 1996, párrafo 891.)



**1031.** En un caso en que medidas gubernamentales habían fijado la norma de referencia en materia de ajuste de salarios, aun cuando las partes habían fijado ciertas reglas de ajuste de salarios, el Comité recordó que la intervención 219 gubernamental en materias que, desde hace mucho tiempo, siempre han sido negociadas libremente por las partes, podría poner en entredicho el principio de la libre negociación colectiva reconocido en el artículo 4 del Convenio núm. 98, a menos que vaya acompañada de ciertas garantías y, sobre todo, que su duración sea limitada. (Véase Recopilación de 1996, párrafo 892.)

**1032.** La determinación de los criterios a tener en cuenta por las partes para fijar los salarios (alza del costo de la vida, productividad, etc.) es materia de negociación entre las mismas y no corresponde al Comité expedir (Véase 310.º informe, caso núm. 1946, párrafo 268.) h) Facultades presupuestarias y negociación colectiva.

**1033.** *Las facultades presupuestarias reservadas a la autoridad legislativa no deberían tener por resultado impedir el cumplimiento de los convenios colectivos celebrados directamente por esa autoridad o en su nombre. (Véanse Recopilación de 1996, párrafo 894 y 330.º informe, caso núm. 2212, párrafo 745.)*

**1034.** El Comité ha considerado que el ejercicio de las prerrogativas de la autoridad en materia financiera de una manera que tenga por efecto impedir o limitar el cumplimiento de convenios colectivos que hayan previamente negociado los organismos públicos, no es compatible con el principio de la libertad de negociación colectiva. (Véanse Recopilación de 1996, párrafo 895 y 325.º informe, caso núm. 2106, párrafo 481.)

**1035.** Debería encontrarse un compromiso equitativo y razonable entre, por una parte, la necesidad de preservar hasta donde sea posible la autonomía de las partes en la negociación y, por otra, el deber que incumbe a los gobiernos de adoptar las medidas necesarias para superar sus dificultades presupuestarias. (Véase 297.º informe, caso núm. 1758, párrafo 229 y 299.º informe, caso núm. 1800, párrafo 184.)

**1036.** En la medida en que los ingresos de las empresas y entidades públicas dependan de los presupuestos del Estado, no sería objetable que – después de una amplia discusión y consulta entre los empleadores y las organizaciones sindicales interesadas en el seno de un sistema que cuente con la confianza de las partes – se establecieran topes salariales en las leyes de presupuesto del Estado, ni tampoco que el Ministerio de Economía y Hacienda realice un informe previo antes de que se inicie la negociación colectiva con miras a que se respeten dichos topes. (Véanse Recopilación de 1996, párrafos 896 y 898; 318.º informe, caso núm. 1993, párrafo 590; 325.º informe, caso núm. 2068, párrafo 325, caso núm. 2106, párrafo 486; 327.º informe, caso núm. 1865, párrafo 501 y 330.º informe, casos núms. 2166, 2173, 2180 y 2196, párrafo 290.) 15. Negociación colectiva La libertad sindical – Quinta edición (revisada)

**1037.** En lo que respecta a la exigencia de un dictamen previo (realizado por las autoridades financieras y no por la entidad o empresa pública de que se trate) sobre los proyectos de contrato colectivo en el sector público y los gastos que implicarían, el Comité señaló que era



consciente de que la negociación colectiva en el sector público exige la verificación de los recursos disponibles en los distintos organismos o empresas públicas, de que tales recursos están condicionados por los presupuestos del Estado y de que el período de vigencia de los contratos colectivos en el sector público no siempre coincide con la vigencia de la ley de presupuestos del Estado, lo cual puede plantear dificultades. Este órgano puede también formular de hecho recomendaciones en función de la política económica del gobierno o velar por que no se produzcan discriminaciones en las condiciones de trabajo de los empleados de distintas entidades o empresas públicas con motivo de la negociación colectiva. Debería preverse pues un mecanismo con objeto de que, en el proceso de negociación colectiva en el sector público, las organizaciones sindicales y los empleadores y sus organizaciones en el sector público sean consultados y puedan expresar sus puntos de vista a la autoridad encargada del control de las consecuencias financieras de los proyectos de contratos colectivos. No obstante, independientemente de toda opinión expresada por las autoridades financieras, las partes en la negociación deberían encontrarse en condiciones de poder concluir libremente un acuerdo. (Véanse Recopilación de 1996, párrafos 897 y 898; 306.º informe, caso núm. 1878, párrafo 537; 318.º informe, caso núm. 1993, párrafo 590; 325.º informe, caso núm. 2106, párrafo 482; 327.º informe, caso núm. 1865, párrafo 501 y 330.º informe, casos núms. 2166, 2173, 2180 y 2196, párrafo 290.)

**1038.** El Comité ha compartido el punto de vista de la Comisión de Expertos en su Estudio general de 1994, cuando ésta manifiesta que: Aun cuando el principio de la autonomía de las partes en la negociación colectiva conserva su validez por lo que se refiere a los funcionarios y empleados públicos amparados por el Convenio núm. 151, éste ha de aplicarse con cierto grado de flexibilidad, dadas las características particulares de la administración pública señaladas anteriormente. Por esta razón, a juicio de la Comisión son compatibles con el Convenio las disposiciones legislativas que habilitan al Parlamento o al órgano 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 (por ejemplo, la reducción del tiempo de trabajo u otros arreglos en materia de condiciones de empleo, la regulación de los aumentos de salario en función de los diferentes niveles de remuneración, o el establecimiento de dispositivos para escalonar los reajustes), 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, empero, que los trabajadores y sus organizaciones puedan participar plenamente y de manera significativa 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 que le sirvan para evaluar la situación con pleno conocimiento de causa. Es distinto el caso de las disposiciones legislativas motivadas por la situación económica de un país, que, por ejemplo, imponen unilateralmente un porcentaje de aumento salarial determinado y excluyen toda posibilidad de negociación, especialmente cuando prohíben el recurso a los mecanismos de presión so pena de severas sanciones. La Comisión es consciente de que «la negociación colectiva en el sector público exige la verificación de los recursos disponibles en los distintos organismos o empresas públicas, de que tales recursos están condicionados por los presupuestos del Estado y de que el período de vigencia de los



contratos colectivos en el sector público no siempre coincide con la vigencia de la ley de presupuestos del Estado, lo cual puede plantear dificultades». En consecuencia, la Comisión toma nota enteramente en cuenta las graves dificultades financieras y presupuestarias que deben afrontar los gobiernos, sobre todo en períodos de estancamiento económico general y prolongado. Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, la Comisión considera que las autoridades deberían privilegiar en la mayor medida posible la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de los funcionarios; si en razón de las circunstancias ello no fuera posible, esta clase de medidas deberían aplicarse durante períodos limitados y tener como fin la protección del nivel de vida de los trabajadores más afectados. En otras palabras, debería encontrarse un compromiso equitativo y razonable entre, por una parte, la necesidad de preservar hasta donde sea posible la autonomía de las partes en la negociación y, por otra, el deber que incumbe a los gobiernos de adoptar las medidas necesarias para superar sus dificultades presupuestarias. (Véanse Recopilación de 1996, párrafo 899 y, por ejemplo 299.º informe, caso núm. 1561, párrafo 38; 300.º informe, caso núm. 1806, párrafo 122; 306.º informe, caso núm. 1859, párrafo 238; 307.º informe, caso núm. 1873, párrafo 98; 308.º informe, caso núm. 1921, párrafo 571; 318.º informe, caso núm. 1999, párrafo 168; 329.º informe, caso núm. 2123, párrafo 531; 330.º informe, casos núms. 2166, 2173, 2180 y 2196, párrafo 290; 333.er informe, caso núm. 2288, párrafo 826 y 337.º informe, caso núm. 2356, párrafo 704.)

**1039.** Es aceptable que en el proceso de negociación la parte empleadora que represente a la administración pública recabe el dictamen del Ministerio de Finanzas o de un órgano económico-financiero que controle las consecuencias financieras de los proyectos de contratos colectivos (Véanse 306.º informe, caso núm. 1878, párrafo 537 y 318.º informe, caso núm. 1993, párrafo 590.)

**1040.** En contextos de estabilización económica se debe dar prioridad a la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de sus funcionarios, en lugar de preferir promulgar una ley sobre limitación de los salarios en el sector público. (Véanse Recopilación de 1996, párrafo 900; 331.er informe, caso núm. 2187, párrafo 438 y 337.º informe, caso núm. 2349, párrafo 406.) 15. Negociación colectiva La libertad sindical – Quinta edición (revisada)

**1041.** El Comité deploró que a pesar de sus anteriores llamamientos a un gobierno para que se abstuviera de intervenir en el proceso de negociación colectiva, haya omitido una vez más dar prioridad a la negociación colectiva como medio para negociar un cambio en las condiciones de empleo de los funcionarios públicos, y que la autoridad legislativa haya considerado necesario promulgar la ley sobre la semana de trabajo reducida y la remuneración del sector público, sobre todo teniendo en cuenta que esta ley es inmediatamente posterior a la intervención legislativa por la cual se congelaron los salarios del sector público por un período de un año. (Véase Recopilación de 1996, párrafo 901.)

**1042.** Cuando el principio de la autonomía de las partes en la negociación colectiva conserva su validez por lo que se refiere a los funcionarios y empleadores públicos amparados por el Convenio núm. 151, éste ha de aplicarse con cierto grado de flexibilidad, dadas las características particulares de la administración pública, pero al mismo tiempo las



autoridades deberían privilegiar en la mayor medida posible la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de los funcionarios. (Véase 337.º informe, caso núm. 2331, párrafo 594 y caso núm. 2356, párrafo 704.)

**1043.** Un sistema en el que los empleados públicos pueden solamente presentar «memoriales respetuosos» que no serán objeto de negociación alguna, en particular sobre las condiciones de empleo, cuya determinación es de exclusiva competencia de las autoridades no está en conformidad con los Convenios núms. 98, 151 y 154. (Véase 337.º informe, caso núm. 2331, párrafo 594.) i) Otras intervenciones de las autoridades.

**1044.** En un caso en que se alegaba que el gobierno había violado el artículo 4 del Convenio núm. 98 cuando, al haberse llegado a una situación de desacuerdo insuperable después de largas negociaciones, había dado satisfacción a las reivindicaciones del sindicato por medios legislativos, el Comité señaló que tal argumento, llevado al extremo, autorizaría a pensar que en casi todos los países en que se establece por ley un salario mínimo nacional porque los trabajadores no cuentan con organizaciones suficientemente poderosas para obtenerlo, se produciría violación del artículo 4 del Convenio núm. 98. Tal argumento sería claramente insostenible. Si el gobierno adoptara una política sistemática que tuviera por objeto otorgar por ley lo que los sindicatos no pueden obtener mediante negociación, la situación podría requerir un nuevo examen. (Véase Recopilación de 1996, párrafo 902.)

**1045.** En un caso en que se establecieron por ley aumentos generales de salario en el sector privado, que se añadieron inclusive a los ya pactados en los convenios colectivos, el Comité señaló a la atención del gobierno que el desarrollo armonioso de las relaciones laborales se vería favorecido si los poderes públicos al hacer frente a los problemas relativos a la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores adoptaran soluciones que no entrañasen modificaciones de lo convenido entre organizaciones de trabajadores y empleadores sin la anuencia de ambas partes. (Véase Recopilación de 1996, párrafo 903.)

Como puede observarse, lo contenido y/o establecido en el pronunciamiento DAJ-AE-237-15 del MTSS, las reformas y/o eliminación de las cláusulas normativas de las convenciones colectivas en el sector público, así como lo establecido en las leyes (Ley para brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos N°9808, Ley Marco de Empleo Público 10159 y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635), mediante las cuales, como queda aquí demostrado, se prohíbe la negociación salarial, se produce el congelamiento de salarios y el patrono Estado, impone los salarios de manera unilateral sin participación de los representantes de los trabajadores, y establece unilateralmente, sin ninguna participación de los trabajadores, una Comisión de Ministros que determina y autoriza que negociar; todo esto, es contrario a lo dicho por el Comité de Libertad Sindical, con respecto a la Negociación Colectiva.



## **TAMBIÉN LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS SEÑALA A COSTA RICA COMO PAIS VIOLATORIO DE LAS LIBERTADES SINDICALES**

Tal y como han venido denunciando las centrales sindicales, ante los órganos de control de la OIT, sobre la violación de las libertades sindicales desde hace mucho tiempo, se constata, en la Opinión Consultiva OC-27/21 “SOBRE LOS DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL NEGOCIACION COLECTIVA Y HUELGA, Y SU RELACION CON OTROS DERECHOS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO” emitida por la *CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*, como se verá.

*De este informe destacamos lo siguiente:*

**“La intervención del estado para limitar la negociación colectiva violenta el derecho de las organizaciones de organizar sus actividades y formular su programa”.** El destacado es nuestro.

Véase de seguido el resumen oficial del informe de marras.

**“CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS\* DERECHOS A LA LIBERTAD SINDICAL, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y HUELGA, Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS, CON PERSPECTIVA DE GÉNERO OPINIÓN CONSULTIVA OC-27/21 DE 5 DE MAYO DE 2021 SOLICITADA POR LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS RESUMEN OFICIAL EMITIDO POR LA CORTE INTERAMERICANA El 5 de mayo de 2021 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte” o “el Tribunal”) emitió una Opinión Consultiva en respuesta a la consulta realizada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Comisión Interamericana”) sobre “el alcance de las obligaciones de los estados, bajo el sistema interamericano, sobre las garantías a la libertad sindical, su relación con otros derechos y aplicación desde una perspectiva de género”. La Comisión Interamericana planteó distintas preguntas en su consulta, las cuales fueron reformuladas por la Corte en tres cuestiones generales y englobantes, para ser abordadas en los siguientes términos: Teniendo en cuenta los artículos 26, 13, 15, 16, 24, 25, 1.1 y 2 de la Convención Americana, 3, 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención Belém Do Pará, 34, 44, y 45 de la Carta de la OEA, y II, IV, XIV, XXI, y XXII de la Declaración Americana: 1) ¿Cuál es el alcance de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, y cuál es su relación con los derechos a la libertad de expresión, la libertad de asociación, el derecho de reunión y el derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias?; 2) ¿Cuál es el contenido del derecho de las mujeres de ser libres de toda forma de discriminación y violencia en el ejercicio de sus derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga?; 3) ¿Cuál es el alcance del deber del Estado para proteger la autonomía sindical y garantizar la participación efectiva de las mujeres como integrantes y lideresas sindicales?, y ¿cuál es el alcance de las obligaciones del Estado respecto a garantizar la participación de los sindicatos en el diseño de las normas y políticas públicas relacionadas al trabajo en contextos de cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías?**

**I. Introducción** Previo al análisis de las cuestiones sustantivas planteadas por la Comisión Interamericana, a manera de introducción, la Corte resaltó que el combate a la pobreza y a la desigualdad, y la garantía de los derechos humanos, resultan un componente esencial para el pleno desarrollo democrático de los pueblos. En este sentido, recordó que los propósitos establecidos en la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador, y la Carta Democrática Interamericana, se dirigen a la consolidación de un régimen de protección de los derechos humanos y de justicia



social, dentro del cuadro de \* Integrada por los siguientes jueces: Elizabeth Odio Benito, Presidenta; L. Patricio Pazmiño Freire, Vicepresidente; Eduardo Vio Grossi, Juez; Humberto Antonio Sierra Porto, Juez; Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juez; Eugenio Raúl Zaffaroni, Juez; y Ricardo Pérez Manrique, Juez. Presentes, además, el Secretario Pablo Saavedra Alessandri y la Secretaria Adjunta Romina I. Sijniensky. 2 instituciones democráticas. Asimismo, la Corte resaltó que la protección de los derechos humanos resulta de particular importancia debido al impacto de la pandemia causada por el coronavirus COVID-19, razón por la cual los Estados deben garantizar todos los derechos humanos, sin discriminación. En el marco de la presente opinión consultiva, la Corte enfatizó la necesidad de que los Estados realicen el máximo de sus esfuerzos disponibles para que se preserven las fuentes de trabajo, y se respeten los derechos laborales y sindicales de todos los trabajadores. II. Los derechos a la libertad sindical, a la negociación colectiva y a la huelga, y su relación con los derechos a la libertad de expresión, el derecho de reunión, la libertad de asociación, el derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias La Corte estimó que el principal problema jurídico que le fue planteado requiere interpretar el alcance de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, y su relación con los derechos a la libertad de expresión, la libertad de asociación, el derecho de reunión y el derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias, en el marco de protección establecido por la Convención Americana, el Protocolo de San Salvador, la Carta de la OEA y la Declaración Americana. Para dar respuesta a esta cuestión, y dada la centralidad que goza la Convención Americana en el régimen de protección del sistema interamericano, el Tribunal consideró pertinente realizar el análisis sobre la base del artículo 26 de la Convención Americana, en su relación con los artículos 45 incisos c y g de la Carta de la OEA, los artículos 1.1, 2, 13, 15, 16 y 25 de la Convención Americana, los artículos 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador, y los artículos IV, XIV, XXI y XXII de la Declaración Americana, así como el corpus iuris relevante de derecho laboral internacional. En relación a este último punto, la Corte subrayó la especial importancia interpretativa que tienen los convenios, recomendaciones y decisiones adoptadas en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Corte constató el artículo 45 incisos c) y g) de la Carta de la OEA señala expresamente que los empleadores y trabajadores podrán asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y de huelga por parte de los trabajadores. Asimismo, encontró que estos derechos se encuentran en una pluralidad de instrumentos a nivel regional y universal, así como en las constituciones de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos. En particular, la Corte destacó que el artículo 8 del Protocolo de San Salvador consagra los “derechos sindicales”, y que el Convenio 87 de la OIT relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, así como el convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, contienen disposiciones específicas acerca del alcance de los derechos antes mencionados. En el mismo sentido, la Corte recordó que, en su jurisprudencia, se ha referido a la libertad sindical, en el marco de la protección al derecho a la libertad de asociación en materia laboral, como un derecho con connotaciones colectivas e individuales. Asimismo, recordó que los sindicatos y sus representantes, deben gozar de una protección específica para el correcto desempeño de sus funciones, y que los sindicatos deben gozar de personalidad jurídica. Tomando en consideración los diversos instrumentos del corpus iuris internacional en materia de derechos humanos, y sobre la base de los artículos 26 de la Convención, y 8 del Protocolo de San Salvador, la Corte realizó una serie de consideraciones adicionales respecto al contenido de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga: Libertad sindical. El derecho a la libertad sindical debe garantizarse a los trabajadores y las trabajadoras públicos y privados, incluidos aquellos que trabajan en empresas de carácter económico pertenecientes al Estado. De esta forma, los Estados deben garantizar que las asociaciones de trabajadores y trabajadoras del sector público gocen de las mismas ventajas y privilegios que aquellas del sector privado. Respecto del ámbito objetivo del derecho a la libertad



sindical, no debe existir ninguna autorización administrativa previa que anule el ejercicio del derecho de los trabajadores y las trabajadoras a crear los sindicatos que estimen conveniente constituir. Los 3 trabajadores y las trabajadoras deben gozar del derecho de creación y afiliación a las organizaciones que consideren convenientes, con independencia de aquellas que ya estén constituidas en determinados sectores. La libertad sindical requiere a los Estados garantizar que los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, gocen de una adecuada protección en el empleo contra todo acto de coacción o de discriminación, directa o indirecta, tendiente a menoscabar el ejercicio de su libertad sindical. Asimismo, los trabajadores deben gozar del derecho de desarrollar actividades sindicales, a la reglamentación del sindicato, a la representación, a organizar su administración interna, y a la no disolución por vía administrativa. Negociación colectiva. El derecho a la negociación colectiva constituye un componente esencial de la libertad sindical, en tanto comprende los medios necesarios para que los trabajadores y las trabajadoras se encuentren en condiciones de defender y promover sus intereses. De esta forma, los Estados deben abstenerse de realizar conductas que limiten a los sindicatos ejercer el derecho de negociar para tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representen, lo que implica que las autoridades se abstengan de intervenir en los procesos de negociación. Sin embargo, los Estados deben adoptar medidas que estimulen y fomenten entre los trabajadores y las trabajadoras, y empleadores y empleadoras, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos las condiciones del empleo. Por otro lado, los empleados y las empleadas públicos deben gozar de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo. En ese sentido, los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, deben poder participar plenamente y de manera significativa en la determinación de las negociaciones, por lo que el Estado debe permitir el acceso a los trabajadores y las trabajadoras a la información necesaria para poder tener conocimiento de los elementos necesarios para llevar a cabo dichas negociaciones. Huelga. El derecho de huelga es uno de los derechos fundamentales de los trabajadores y las trabajadoras, y de sus organizaciones, pues constituye un medio legítimo de defensa de sus intereses económicos, sociales y profesionales. Los Estados deben tener en consideración que, salvo las excepciones permitidas por el derecho internacional, la ley debe proteger el ejercicio del derecho de huelga de todos los trabajadores y las trabajadoras. De esta forma, las condiciones y requisitos previos que la legislación establezca para que una huelga se considere un acto lícito, no deben ser complicados al punto de producir que en la práctica resulte imposible una huelga legal. La facultad de declarar la ilegalidad de la huelga no debe recaer en un órgano administrativo, sino que corresponde al Poder Judicial. Asimismo, el Estado debe abstenerse de aplicar sanciones a los trabajadores cuando participen en una huelga legal. El ejercicio del derecho de huelga puede limitarse o prohibirse solo con respecto a) a los funcionarios y funcionarias públicos que actúan como órganos del poder público que ejercen funciones de autoridad a nombre del Estado, y b) a los trabajadores y las trabajadoras de los servicios esenciales. Es posible que los Estados establezcan el cumplimiento de ciertas condiciones previas en el marco de la negociación colectiva antes de optar por el mecanismo de la huelga en defensa de los trabajadores y las trabajadoras. La Corte destacó que el ejercicio del derecho a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga solo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que estas sean propias en una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Sin embargo, señaló que las restricciones que se establezcan al ejercicio de estos derechos se deben interpretar de manera restrictiva, en aplicación del principio pro persona, y no deben privarlos de su contenido esencial o bien reducirlos de forma tal que carezcan de valor práctico. En este sentido, recalcó que, en el marco de protección del Sistema Interamericano, los miembros de las fuerzas armadas y de policía, los funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, al igual que en los de servicios públicos



esenciales, podrán estar sujetos a restricciones especiales por parte de los Estados en el ejercicio de sus derechos. Esto no obsta a que las restricciones, para ser 4 convencionales, deben perseguir un fin legítimo, cumplir con el requisito de idoneidad, y las medidas impuestas deben ser necesarias y proporcionales. La Corte abordó la relación que existe entre la libertad de asociación, el derecho de reunión, la libertad de expresión, la libertad sindical y la negociación colectiva y su consecuencia sobre los contenidos del derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias. En ese sentido, destacó que la relación entre la libertad de asociación y la libertad sindical es una relación de género y especie, pues el primero reconoce el derecho de las personas de crear organizaciones y actuar colectivamente en la persecución de fines legítimos, sobre la base del artículo 16 de la Convención Americana, mientras que el segundo debe ser entendido en relación con la especificidad de la actividad y la importancia de la finalidad perseguida por la actividad sindical, así como por su protección específica derivada del artículo 26 de la Convención y el artículo 8 del Protocolo de San Salvador. La protección de la libertad sindical de esta forma cumple una importante función social, pues la labor de los sindicatos y de otras organizaciones de empleadores y empleadoras, y trabajadores y trabajadoras, permite conservar o mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores y las trabajadoras, y en esa medida su protección permite la realización de otros derechos humanos. De esta forma, la libertad sindical es fundamental para permitir una adecuada defensa de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, incluido su derecho al trabajo y a sus condiciones justas, equitativas y satisfactorias. Por otro lado, el Tribunal advirtió que los derechos a la libertad de expresión, de reunión y de asociación, en su relación con la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, constituyen derechos fundamentales para que los trabajadores y las trabajadoras, y sus representantes, se organicen y expresen las reivindicaciones específicas acerca de sus condiciones laborales, para poder así representar efectivamente sus intereses ante el empleador o la empleadora, e incluso participar en cuestiones de interés público con una voz colectiva. De esta forma, los Estados tienen el deber de respetar y garantizar estos derechos, los cuales permiten nivelar la relación desigual que existe entre trabajadores y las trabajadoras, y los empleadores y empleadoras, y el acceso a salarios justos, y condiciones de trabajo seguras. En este sentido, la Corte recordó que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, de forma que la efectividad del ejercicio de los derechos depende de la efectividad del ejercicio de otros derechos. Los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos sociales, culturales y ambientales deben ser entendidos integralmente como derechos humanos, sin jerarquía entre sí, y exigibles en todos los casos ante aquellas autoridades que resulten competentes. Finalmente, el Tribunal abordó la pregunta sobre si es posible permitir de manera general que las protecciones establecidas por la legislación puedan ser derogadas 'in peius' por medio de la negociación colectiva. Al respecto, la Corte advirtió que la naturaleza protectora del derecho laboral tiene como punto de partida el desbalance de poder entre los trabajadores y las trabajadoras, y los empleadores y empleadoras, al momento de negociar sus condiciones laborales. Por esta razón, permitir que la ley laboral pueda ser derogada, de manera general, in peius, en virtud de un contrato colectivo, colocaría a los trabajadores y las trabajadoras en una situación mayor de desventaja frente al empleador, provocando el desmejoramiento de sus condiciones de trabajo y de vida, y vulnerando así el mínimo de protección establecido por el derecho nacional e internacional. En consecuencia, no sería jurídicamente válido que la legislación nacional autorice a las partes negociantes de un convenio colectivo de trabajo puedan renunciar a la protección de los derechos reconocida en el ámbito interno. Los contratos colectivos, sin embargo, pueden mejorar la legislación laboral cuando se amplíe el ámbito de protección de los derechos laborales, salvo que la ley interna contenga disposiciones que limiten esa posibilidad de manera justificada. III. El derecho de las mujeres a ser libres de toda forma de discriminación y violencia en el ejercicio de sus derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga 5 El Tribunal reiteró que el artículo 1.1 de la Convención es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado, por lo cual incluye el artículo 26 de la



*Convención. En ese sentido, no cabe duda que existe una prohibición expresa de realizar cualquier conducta que pueda ser considerada discriminatoria respecto del ejercicio de los derechos sindicales de las mujeres. Sin embargo, la Corte advirtió que los Estados deben adoptar aquellas medidas positivas necesarias revertir o cambiar situaciones discriminatorias, lo cual requiere al Estado avanzar en la existencia de una igualdad real entre hombres y mujeres en el ejercicio de los derechos sindicales. Expresó que lo anterior se justifica en que la permanencia de roles y estereotipos de género, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado, constituyen obstáculos para el pleno ejercicio de los derechos mencionados. Asimismo, dado que la negociación colectiva y la huelga son mecanismos habilitantes para las mujeres para superar la discriminación estructural en el ámbito laboral, su respeto y garantía resulta fundamental para mejorar sus condiciones de vida y laborales. El Tribunal abordó las implicaciones del derecho a la igualdad y no discriminación de manera específica. Sostuvo que las mujeres son titulares del derecho a la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, lo que incluye que las trabajadoras gocen de todos los atributos, facultades y beneficios para su ejercicio en los términos señalados con anterioridad. Esto incluye el derecho a constituir organizaciones de trabajadores o trabajadoras o de afiliarse a estas libremente sin ninguna discriminación, según consideren oportuno y de acuerdo a sus intereses propios. En este sentido, la Corte expresó que el Estado debe respetar y garantizar los derechos sindicales, no estableciendo ningún tipo de trato diferenciado de tratamiento injustificado entre personas por su mera condición de mujer. Asimismo, las mujeres deben tener acceso a mecanismos adecuados de tutela judicial de sus derechos cuando sean víctima de discriminación. El Tribunal se pronunció sobre aspectos particulares que requieren la adopción de medidas positivas por parte del Estado para garantizar lo siguiente: a) el derecho de las mujeres de igual remuneración por igual trabajo; b) la tutela especial de las mujeres trabajadoras cuando se encuentren embarazadas; c) el equilibrio de las labores domésticas y de cuidado entre hombres y mujeres, lo que implica adoptar políticas dirigidas a lograr que los hombres participen activamente y equilibradamente en la organización del hogar y en la crianza de los hijos; d) eliminar las barreras que impidan a las mujeres participar activamente en sindicatos, así como en sus cargos de dirección, y de esa forma tener una participación activa en la toma de decisiones; e) la transición de las trabajadoras de la economía informal a la formal, y la adopción de aquellas medidas positivas necesarias para lograr el pleno goce de sus derechos sindicales durante la transición; f) la prevención de la violencia y el acoso sexual en el ámbito público, y que los empleadores privados adopten medidas que sean razonables y factibles para los mismos efectos; y g) el combate a las causas estructurales que permitan la igualdad sustancial entre hombres y mujeres, a través de medidas progresivas. IV. La autonomía sindical, la participación de las mujeres como integrantes y lideresas sindicales, y la participación de los sindicatos en el diseño, construcción y evaluación de las normas y políticas públicas relacionadas al trabajo en contextos de cambios en el mercado de trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías. La Corte reiteró que el derecho a la libertad sindical protege la libertad de funcionamiento, la autonomía interna y la independencia de las organizaciones sindicales, incluyendo su organización interna relativa a los derechos de representación y reglamentación. Sin embargo, sostuvo que la existencia de una legislación sindical no constituye en sí misma una violación a los derechos sindicales, pero por regla general debe estar dirigida a establecer condiciones formales y no menoscabar los derechos de los trabajadores y las trabajadoras en el marco del ejercicio de su libertad sindical. Asimismo, consideró que resultan admisibles las disposiciones que tienen por finalidad promover los principios democráticos en el seno de las organizaciones sindicales, sin que esto constituya necesariamente una afectación a la autonomía o la libertad sindical. En razón de lo 6 anterior, consideró que la autonomía sindical no ampara medidas que limiten el ejercicio de los derechos sindicales de las mujeres dentro de los sindicatos, y por el contrario obliga a los Estados a adoptar medidas que permitan a las mujeres gozar de una igualdad formal y material en el espacio laboral y sindical. En el mismo sentido, el Tribunal consideró que los Estados deben garantizar que no*



*exista discriminación directa ni indirecta en el ámbito laboral y sindical, lo que requiere hacer frente a los factores estructurales que subyacen a la persistencia de estereotipos y roles de género y que no permiten a las mujeres el pleno goce de sus derechos. Por esta razón, en el contexto de la pregunta planteada, reiteró la necesidad de que los Estados adopten medidas que permitan equilibrar las labores domésticas y familiares, de forma que puedan también desempeñar adecuadamente sus actividades laborales y sindicales. Desde esta óptica, la adopción de medidas legislativas y de otra naturaleza dirigidas a lograr la igualdad en el ámbito laboral, como son aquellas que buscan proteger a la mujer durante la maternidad o lograr la conciliación entre la vida laboral y familiar, resultan necesarias para la adecuada participación de las mujeres en el mercado de trabajo, y para el ejercicio de su derecho a la libertad sindical sin discriminación. En consecuencia, estas medidas no resultan incompatibles con la autonomía sindical. La Corte reiteró que los Estados tienen la obligación de respetar y garantizar los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, entre los cuales se encuentran los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. Asimismo, señaló que el reconocimiento de estos derechos debe estar acompañado de garantías adecuadas para su protección. En ese sentido, y en relación con el cuestionamiento planteado por la Comisión Interamericana respecto de la participación sindical en los procesos de diseño, construcción y evaluación de políticas públicas relacionadas con el trabajo en contextos de cambio en el mercado de trabajo mediante nuevas tecnologías, el Tribunal advirtió que la protección a los derechos antes mencionados debe ser entendida tomando en cuenta que las relaciones de trabajo evolucionan constantemente debido a diversos factores, entre los cuales destacan el uso de nuevas tecnologías digitales en el trabajo. Al respecto, el Tribunal destacó que los Estados tienen la obligación de adecuar sus legislaciones y sus prácticas a las nuevas condiciones del mercado laboral, cualesquiera que sean los avances tecnológicos que producen dichos cambios, y en consideración a las obligaciones de protección de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras que impone el derecho internacional de los derechos humanos. La Corte consideró que la regulación del trabajo en el contexto de nuevas tecnologías debe realizarse conforme a los criterios de universalidad e irrenunciabilidad de los derechos laborales, garantizando el trabajo digno y decente. Los Estados deben adoptar medidas legislativas y de otro carácter, centradas en las personas, y no principal ni exclusivamente en los mercados, que respondan a los retos y las oportunidades que plantea la transformación digital del trabajo, incluido el trabajo en plataformas digitales. En específico, los Estados deben adoptar medidas dirigidas a: a) el reconocimiento de los trabajadores y las trabajadoras en la legislación como empleados o empleadas, si en la realidad lo son, pues de esta forma deberán tener acceso a los derechos laborales que les corresponden conforme a la legislación nacional; y, en consecuencia, b) el reconocimiento de los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga. La Corte consideró que los derechos laborales son universales, por lo que aplican para todas las personas en todos los países en la medida que las disposiciones de los convenios laborales lo establezcan. En lo que se refiere a las obligaciones de los Estados sobre las garantías específicas para la participación efectiva de los sindicatos en contextos de cambio en el trabajo mediante el uso de nuevas tecnologías, el Tribunal consideró que la obligación de respetar y garantizar los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, son prerrequisito para la participación efectiva de los trabajadores y las trabajadoras en la elaboración de políticas públicas a través del diálogo social en aspectos que no necesariamente están contempladas en la legislación laboral vigente o en los tratados internacionales. Reconoció que es un hecho que las relaciones laborales 7 evolucionan constantemente atendiendo a los cambios tecnológicos y del mercado, lo cual crea nuevos desafíos para los derechos humanos en materia laboral. De ahí que los trabajadores y las trabajadoras deben gozar de la posibilidad real para constituir sindicatos y de esta forma encontrarse en condición de negociar adecuadamente condiciones de trabajo justas y equitativas. \*\*\*\*\* El texto íntegro de la Opinión Consultiva puede consultarse en el siguiente enlace: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_27\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_27_esp.pdf) Los Jueces Eduardo Vio*



*Grossi, Humberto Antonio Sierra Porto, y L. Patricio Pazmiño Freire dieron a conocer a la Corte sus votos individuales a favor.”*

Visto lo anterior, lo dicho por *La Corte IDH* en la opinión consultiva OC-27/21 “*que todos los estados deben validar la libertad sindical y el derecho a huelga*”, esta afirmación, es uno de los principales argumentos que emplea y es evidente que riñe con lo que sucede en Costa Rica, debido a la sistemática violación a los derechos citados.

Es claro que, *la Ley Marco de Empleo Público* se contrapone a los criterios expresados por la Corte IDH, en la Opinión al decir que “*el Estado debe dar prioridad a la negociación colectiva como medio para solucionar conflictos respecto de la determinación de condiciones de empleo en la administración pública*”, y que, del mismo modo, debe “*privilegiar la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de sus funcionarios, en lugar de promulgar unas leyes que limiten los salarios en el sector público*”.

Es evidente que las leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa se alejan de los criterios de la Corte IDH, las cuales flexibilizan y desregulan la negociación colectiva, pero además aplican políticas extremas para devaluar los salarios, los cuales se mantendrán estancadas durante muchos años, afectando la calidad de vida de los de los funcionarios públicos al limitar las remuneraciones.

Considera el movimiento sindical que lo expuesto en la Opinión, sobre la libertad sindical es esencial para la búsqueda de la justicia social y está estrechamente vinculada con todos los demás derechos fundamentales.

Por tanto, si se obstaculiza la negociación colectiva, se está coartando la posibilidad a la organización sindical de ejercer ese derecho; si se desarrollan prácticas desleales de carácter antisindical, o si se ponen obstáculos a la huelga, se está violentando el Convenio 87.

Cabe señalar que los ataques sistemáticos al derecho de sindicación, a la negociación colectiva y a la huelga, tanto en el sector público como en el privado, colocan al Estado costarricense en una situación delicada frente a sus obligaciones constitucionales y a su condición de Estado miembro de la OIT.

Por todo lo anteriormente expuesto, queda más que demostrado en Costa Rica no existen libertades sindicales.

## **CONTINUA LA SALA CONSTITUCIONAL DEROGANDO CLAÚSULAS DE LAS CONVENCIONES COLECTIVAS**

Nuevamente ponemos a disposición de la CEACR información, sobre diferentes acciones de inconstitucionalidad que se han presentado a la Sala Constitucional, contra las convenciones colectivas y que, las resoluciones emitidas por esta Sala, donde deroga total o parcialmente artículos de las convenciones colectivas, a pesar de que los órganos de control de la OIT han reiterado, que lo resuelto por la Sala Constitucional, es contrario a lo establecido en el Convenio 98. Esta actuación de la Sala es parte de la cadena de hechos continuados, que atenta contra el derecho de negociación colectiva y el derecho de sindicación; tal y como lo hemos venido denunciando al desarrollar el presente Informe Memoria. Obsérvese:



## ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA CONVENCIONES COLECTIVAS –

<b>MUNICIPALIDAD DE MONTES DE OCA</b>	28 de agosto del 2013 a las 15:05	<b>BENEFICIOS EN LA CONVENCIÓN COLECTIVA</b>	Artículos 7 inc h), 14 inc b), c) y d) y 15 inc a) de la V Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Montes de Oca; así como, los artículos 38 y 39 del Reglamento Normas aplicación de la Carrera Profesional de dicho municipio y 34 del Reglamento Autónomo.
<b>Resolución N° 11455 - 2013</b>			

Por tanto:

Por mayoría se declara parcialmente CON LUGAR la acción. En consecuencia, se anula por inconstitucional lo siguiente:

- a) Del artículo 39 de las Normas para la aplicación de la Carrera Profesional en la Municipalidad de Montes de Oca, publicado a La Gaceta No. 137 del «con un aumento anual del 20% «´;
- b) Del artículo 14 de la V Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Montes de Oca, el encabezado con la siguiente frase: "... serán consideradas como un derecho adquirido de todos los trabajadores que cesaren sus funciones y..". Asimismo, la totalidad del inciso d); en cuanto lo dispuesto en los incisos b) y c), las frases, respectivamente: "..., el 100% del período laborado en la Municipalidad" y <sup>3</sup> «y si se superara este período, el 100% de las prestaciones del período laborado ´, cuyo límite son veinte años de cesantía.
- c) El artículo 15 inciso A) de la V Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Montes de Oca.
- d) Del artículo 24 del Reglamento Autónomo de Servicios de la Municipalidad de Montes de Oca, publicado a La Gaceta No. 209 del 1° de noviembre de 2000, el encabezado con la siguiente frase: "... serán consideradas como un derecho adquirido de todos los funcionarios que cesaren sus funciones y..". En cuanto lo dispuesto en los incisos b) y c), las frases, respectivamente: "..., el 100% del período laborado en la Municipalidad" y <sup>3</sup> «y si se supera este período, el 100% de las prestaciones del período laborado´, cuyo límite son veinte años de cesantía. Finalmente, por inconstitucionales la totalidad de los incisos d), e), f), g) y h). -

Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. En consecuencia, las prestaciones laborales en todos los casos que mantienen vigencia no podrán exceder de los veinte años el pago de las prestaciones autorizadas. En lo demás se declara sin lugar la acción y sobre los extremos no expresamente declarados inconstitucionales se mantienen vigentes las disposiciones. Comuníquese este pronunciamiento a los Poderes Legislativo, y Ejecutivo. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Los magistrados Armijo Sancho y Hernández Gutiérrez salvan el voto (este último parcialmente) y rechazan de plano la acción. El magistrado Jinesta Lobo rechaza de plano la acción y da razones diferentes. Notifíquese.

El magistrado Hernández Gutiérrez pone nota en cuanto concurre con el voto de la mayoría en el punto a).

<b>MUNICIPALIDAD DE SANTA ANA</b> Exp.: 18-015847-0007-CO. — Res. N° 2020020308.	trece horas veintidós minutos del veintiuno de octubre	Acción de inconstitucionalidad promovida por Otto Claudio Guevara Gauth, para que se declare inconstitucional el	Gaceta N° 92 viernes 14-05-2021 En conclusión. 1) En cuanto al alegato de inconstitucionalidad del artículo 53 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Santa Ana, por establecer supuestos distintos al despido sin justa causa, para el pago del auxilio de
--	--	--	---



	de dos mil veinte.	artículo 53 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Santa Ana, por estimarlo contrario a los artículos 11, 33, 46, 50, 57, 63 y 68 de la Constitución Política. Intervienen, además, la Procuraduría General de la República, el alcalde Municipal de la Municipalidad de Santa Ana y el Secretario General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP).	cesantía, procede que el accionante se esté a lo resuelto por esta Sala en sentencia número 2014-005798 de las 16:33 horas del 30 de abril del 2014. 2) En cuanto al alegato de inconstitucionalidad del artículo 53 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Santa Ana, referido al número de años de pago de cesantía, procede declarar con lugar la acción, en el tanto excede los doce años por concepto de pago de cesantía, conforme al más reciente criterio de esta Sala.
<b>SITRAPEQUIA</b> Exp: 21-019973-0007-CO Res. N° 2022023908	las nueve horas veinte minutos del doce de octubre de dos mil veintidós.	Inconstitucionalidad de los artículos 68 y 69 de la convención colectiva de trabajo CONTRARIOS A LOS artículos 11, 33 y 68 de la Constitución Política,	<a href="https://www.imprentanacional.go.cr/pub-boletin/2022/11/bol_07_11_2022.html">https://www.imprentanacional.go.cr/pub-boletin/2022/11/bol_07_11_2022.html</a>

**POR TANTO:**

Se declara con lugar la acción únicamente respecto del artículo 69 de la convención colectiva de la Refinería Costarricense de Petróleo 2021-2024, norma que se declara inconstitucional y se anula. En lo que se refiere al numeral 68 de esa convención colectiva, se declara sin lugar la acción. El magistrado Salazar Alvarado pone nota. El magistrado Cruz Castro salva el voto y declara sin lugar la acción en todos sus extremos por considerar que la jurisdicción constitucional carece de competencia para conocer de estos extremos planteados en contra de convenciones colectivas. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de entrada en vigor de la norma anulada, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. Notifíquese este pronunciamiento a las partes apersonadas y a la Procuraduría General de la República. Comuníquese esta sentencia a la Dirección de Asuntos Laborales del Ministerio de Trabajo. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese. - /Fernando Castillo V., presidente/Fernando Cruz C./Luis Fdo. Salazar A./Jorge Araya G./Anamari Garro V./Ana María Picado B./José Roberto Garita N./ San José, 19 de octubre del 2022.

<b>MUNICIPALIDAD DE CAÑAS.</b> <b>Expediente:</b> 18-016484-0007-CO	Sentencia: 010218-23 del 03 de mayo de 2023	Tipo de asunto: Acción de inconstitucionalidad Norma impugnada: Artículos 17, transitorio I, 19 incisos b) y c), 20, 21, 27	Parte dispositiva: Se declara PARCIALMENTE con lugar la acción. 1) Por unanimidad, se declaran inconstitucionales las siguientes normas de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de
--	---	--	---



		<p>inciso g), 28 inciso e) y h), 32, 33, 49, 54 55 énfasis en la frase "garantizándose que el salario sea devengado en un cien por ciento, en concordancia con el párrafo anterior, artículo 57 punto 2, artículo 68 incisos a), b) "Sobre el fallecimiento de abuelos", c, d, e, f y g, artículo 69 incisos a), b), c), d) e) f) y h), artículo 73 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Cañas.</p>	<p>Cañas: a) El transitorio I del artículo 17 referido a la obligación de crear plazas. b) De los artículos 20 y 21: el plazo de pago de cesantía en tanto excede el tope de doce años. Además, se interpreta conforme a la Constitución Política, la frase que indica "por cualquier circunstancia" del artículo 21, en el sentido que no procede el pago de cesantía en los supuestos de renuncia del trabajador, ni el despido sin responsabilidad patronal. Se dimensionan los efectos de esta declaratoria en el sentido que la inconstitucionalidad que aquí se declara no afecta el pago del beneficio ya recibido, por haberse incorporado al patrimonio de los y las trabajadoras, ni los aportes que se hayan realizado o se realicen a las organizaciones sociales que por ley estén autorizadas a administrar la cesantía de los trabajadores. c) El artículo 49, sobre el aumento fijo de salario. d) El artículo 54, sobre la póliza de vida.</p>
<p><b>MUNICIPALIDAD DE ESCAZÚ</b> Expediente: 19-011955-0007-CO Sentencia: 012087-23</p>	<p>24 de mayo de 2023</p>	<p>Tipo de asunto Acción de inconstitucionalidad. Para que se declaren inconstitucionales los artículos 27, 28, 29, 30, 32, 36, 37, 38 y 40 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Escazú, por estimarlos contrarios a los artículos 11, 33, 46, 57, 176, 191 y 192 de la Constitución Política.</p>	<p>Norma impugnada: Artículos 27, 28, 29, 30, 32, 36, 37, 38 y 40 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Escazú. Parte dispositiva: Se declara parcialmente con lugar la acción. En consecuencia, por criterio de mayoría, se anulan las siguientes normas de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Escazú: 1. Del artículo 28, la frase: "Para el caso de la renuncia voluntaria de las personas trabajadoras de la Municipalidad, se le cancelarán las prestaciones legales" contenida en ese numeral. De igual manera, la referencia a un tope de cesantía superior a 12 años contenida en su párrafo segundo; así como la frase contenida en el párrafo tercero en cuanto establece "el tope de los veinte años, si no, la totalidad de años laborados".</p>



			<p>2. El artículo 37 en su totalidad, por ser contrario al principio de razonabilidad y proporcionalidad y al de sano manejo de los fondos públicos.</p> <p>3. El artículo 38 al establecer un beneficio económico por mérito en el desempeño de sus funciones, aspecto este último que debe ser ponderado en el otorgamiento de la anualidad regulada por el artículo 36, condicionada a la evaluación de desempeño.</p> <p>Por unanimidad, se declara sin lugar la acción en cuanto a los artículos 29, 30 y 36 por falta de fundamentación.</p>
<p><b>MUNICIPALIDAD DE TALAMANCA</b> Resolución N° 92008 – 2020 Expediente: 19-021909-0007-CO</p>	<p>Sentencia: 010798-23 de 10 de mayo de 2023</p>	<p>Tipo de asunto: Acción de inconstitucionalidad Norma impugnada: Artículos 21, 25 bis, 27, 74, 90 y 92 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Talamanca</p>	<p>Parte dispositiva: Se declara parcialmente con lugar la acción de inconstitucionalidad; y, por consiguiente, se anulan las siguientes disposiciones de la Convención Colectiva de Trabajo suscrita por la Municipalidad de Talamanca y el Sindicato de Trabajadores Municipales de la Provincia de Limón (SITRAMUPL):</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Artículo 27, en cuanto regula el "bono vacacional".</li><li>2) Inciso c), del artículo 74, de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Talamanca, la indemnización adicional por concepto de daños y perjuicios, mayores a un tope de un mes.</li><li>3) Inciso d), del artículo 74, se interpreta conforme a la Constitución Política, para entender que la obligación de la Municipalidad de realizar una fiesta consiste en dar el día festivo del Régimen Municipal, y los trabajadores deben asumir los gastos de la fiesta. La magistrada Garro Vargas salva el voto respecto de la realización de la fiesta y respecto de este artículo declara con lugar la acción.</li><li>4) Inciso j), del artículo 74.</li><li>5) Inciso k.1), del artículo 74.</li><li>6) Del inciso l), del artículo 74, en cuanto a la frase "y los hijos de los trabajadores". En lo relativo a las</li></ol>



			<p>becas para los hijos, la magistrada Garro Vargas consigna nota.</p> <p>7) Inciso e), del artículo 90.</p> <p>8) Incisos b) y c), del artículo 92.</p> <p>La acción de inconstitucionalidad se declara sin lugar, en cuanto a las siguientes disposiciones:</p> <p>1) Artículo 21, y el inciso m), del artículo 74. La magistrada Garro Vargas salva el voto y declara inconstitucional el artículo 21 de la convención colectiva impugnada.</p> <p>2) Artículo 25 bis;</p> <p>3) Inciso a), del artículo 74.</p> <p>4) inciso b) del artículo 74.</p> <p>5) Inciso g), del artículo 74.</p> <p>6) Inciso i), del artículo 74. Los magistrados Castillo Víquez y Garro Vargas, cada uno por sus propias razones, salvan el voto y declaran inconstitucional el artículo 74 inciso i), párrafo primero.</p> <p>7) Inciso k.2), del artículo 74.</p> <p>8) Inciso l) y n), del artículo 74.</p> <p>9) Inciso e), del artículo 74, y los incisos a), b), c), y d), del artículo 90. La magistrada Garro Vargas salva el voto y declara inconstitucionales el artículo 74 inciso e) y el artículo 90 incisos b) párrafo segundo y c)</p> <p>10) Incisos a) y d), del artículo 92.</p>
<p><b>JAPDEVA</b> <b>CONVENCIÓN</b> <b>COLECTIVA</b> Expediente: 20-12532-0007-CO</p>	<p>Sentencia: 017096-23 de 12 de julio de 2023</p>	<p>Tipo de asunto: Acción de inconstitucionalidad Norma impugnada: Artículo 135 de la Convención Colectiva de los trabajadores de JAPDEVA, del período 2016-2018; y los artículos 24, 37, 56 y 56 Bis del Reglamento de Fondo de Capital y Ahorro de los Trabajadores de JAPDEVA, número 33 del 14 de agosto de 2007.</p>	<p>PARTE DISPOSITIVA: SE DECLARA SIN LUGAR LA ACCIÓN.</p>
<p><b>MUNICIPALIDAD</b> <b>DE LIMÓN</b></p>	<p>Fecha de la Resolución: 12 de noviembre del 2021 a las 14:47</p>	<p>Norma impugnada: Artículos 24, 30, 42 inciso 2), 57b, 58, 60, 62 l), 63, 78, 79, 81 y 88 de la Convención Colectiva del Cantón</p>	<p>SENTENCIA: PENDIENTE</p>



	Expediente: 21-019500-0007-CO	Central de Limón y el Sindicato de Trabajadores Municipales de Costa Rica.	
<b>MUNICIPALIDAD DE MATINA</b> Expediente: 22-000153-0007-CO	Sentencia: 017097-23 de 12 de julio de 2023	Norma impugnada: Artículos 20 inciso a), 22, 23, 28, 40 incisos 2.c), 3) y 73 incisos d) y e) de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Matina.	Parte dispositiva: Se declara parcialmente con lugar la acción en contra de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Matina, aquí impugnada, en los siguientes términos: Primero: Se declara parcialmente con lugar la acción en contra del artículo 22. En consecuencia, se anula la frase: "más un 3% (tres por ciento) de más" de esa norma. Además, se interpreta que la anualidad ahí prevista no es inconstitucional, siempre y cuando su pago esté sujeto a la aprobación de la evaluación de desempeño. Segundo: Se declara con lugar la acción en contra del artículo 23. En consecuencia, se anula la frase: "el equivalente a lo que corresponde a quince (15) días de salario total". Tercero: Se declara con lugar la acción en contra del artículo 40, inciso 1. En consecuencia, se anula ese numeral. Cuarto: Se declara con lugar la acción en contra del artículo 40 incisos 2 c) y 3. En consecuencia, se anula la frase "por un límite de 20 años" del inciso 2 c) y "hasta un tope de 20 años" del inciso 3, debiendo entenderse en ambas disposiciones que el auxilio de cesantía allí reconocido debe ajustarse al tope de doce años, en los términos señalados en esta sentencia. Quinto: El artículo 73 inciso d) se interpreta conforme a la Constitución Política, para entender que la obligación de la Municipalidad de realizar una fiesta consiste en dar el día festivo del Régimen Municipal, y los trabajadores deben asumir los gastos de la fiesta. La magistrada Garro Vargas salva el voto respecto de la realización de la fiesta y, sobre este numeral, declara con lugar la acción.



			Sexto: Se declara sin lugar la acción en contra de los artículos 20 inciso a), 28 y 73 inciso e). La magistrada Garro Vargas salva el voto y declara la inconstitucionalidad de la frase "y el día de la ASAMBLEA GENERAL DE SITAMUPL PARA LA ELECCIÓN DE JUNTA DIRECTIVA" contemplada en el artículo 73 inciso e).
<b>Municipalidad de Puntarenas y la Unión de Trabajadores Municipales de Puntarenas</b> Expediente: 22-012657-0007-CO	20 de junio del 2022 a las 10:18	Norma impugnada: Artículos 26 inciso b), 28, 30 y 52 inciso a) de la Convención Colectiva vigente en la Municipalidad del cantón central de Puntarenas.	ACCIÓN PENDIENTE.
<b>INS</b> Expediente: 22-018562-0007-CO	26 de Setiembre del 2022 a las 14:13	ACUERDO DE JUNTA DIRECTIVA DEL INS, sobre rebajo de aportes al FCL del monto que resulte de aplicación de la convención colectiva, para el cálculo de prestaciones legales por cesantía.	ACCIÓN PENDIENTE
Tipo de contenido: Voto de mayoría Rama del Derecho: 5. ACCIONES CURSADAS Tema: TRABAJO Subtemas: TRABAJO. CONVENCIÓN COLECTIVA DEL BNCR. ASCENSOS DISPONIBLES Expediente: 21-020849-0007-CO Sentencia: Pendiente Tipo de asunto: Acción de inconstitucionalidad Norma impugnada: Artículo 61, apartado III, inciso 6 de la VIII Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica y el Acuerdo del Comité de	Resolución N° 92138 - 2021 Fecha de la Resolución: 01 de diciembre del 2021 a las 16:18 Expediente: 21-020849-0007-CO		<input type="checkbox"/> ACCIÓN PENDIENTE.



Clasificación y Valoración de puestos del BNCR, acta No. 63 de 23 de enero de 2009.CO12/21			
--	--	--	--

Queda así demostrado, que, aunque la ley de la jurisdicción constitucional le ordena a la Sala Constitucional, vigilar por el cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos vigentes en el país, tal es el caso de los convenios 87 y 98, esta Sala Constitucional en vez de tutelarlos, hace nugatorio su cumplimiento en la ley y en la práctica.

**Y, ADEMÁS, DE NO CUMPLIR CON LAS SOLICITUDES DIRECTAS QUE LE HACE LA COMISION DE EXPERTOS EN CONVENIOS Y RECOMENDACIONES (CEACR)**

***DE LO DICHO POR LOS EXPERTOS, POSICION DE LA CTRN Y CMTC***

OBSERVACIONES DE LA CEACR	OBSERVACIONES DEL MOVIMIENTO SINDICAL COSTARRICENSE
<p><i>Convenio 98</i></p> <p>Las observaciones se refieren al impacto que la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas núm. 9635, en vigor desde julio de 2019, y el proyecto de Ley de Empleo Público núm. 21.336 tendrían en el ejercicio de los derechos garantizados por el Convenio.</p> <p>Constatando las reiteradas observaciones de organizaciones sindicales denunciando el carácter contrario al Convenio de restricciones al derecho de negociación colectiva de los funcionarios no adscritos a la administración del Estado, la Comisión pide al Gobierno que transmita sus comentarios al respecto. Le pide asimismo que informe sobre la evolución del mencionado proyecto de ley de empleo público y confía en que en el marco de este se tomarán plenamente en cuenta las garantías del Convenio.</p>	<p>Las centrales sindicales de Costa Rica reafirman ante la Honorable Comisión de Expertos que la promulgación de leyes (Ley para brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos N°9808, Ley Marco de Empleo Público 10159 y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635), tienen como efecto inmediato proscribir los sindicatos, y hacer nugatorio el derecho de huelga y, por tanto, vaciar de contenido las convenciones colectivas, Quebranta sustancialmente, los avances logrados en materia de Huelga y Negociación Colectiva con la promulgación del Código Procesal Laboral. Se da un retroceso en el reconocimiento de las organizaciones sindicales, como los interlocutores válidos y voceros auténticos en la defensa de los derechos e intereses económicos y sociales, de las personas trabajadoras del sector público, lo que significa violentar la libertad sindical y trasgreden los convenios 87 y 98.</p>
<p><i>Protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical y de injerencia.</i></p> <p>Ley de Reforma Procesal Laboral, el Gobierno destaca que dicha ley introdujo un procedimiento especial, célere y cautelar para los casos de discriminación antisindical, los cuales son tratados de manera prioritaria y</p>	<p>Se mantiene la tendencia y crecimiento de los arreglos directos y la disminución de las convenciones colectivas, esto por la inexistencia de sindicatos a raíz de la persecución sindical que opera en el país. Llamamos a la atención de la Comisión de Expertos, lo que podría estar dándose en Costa Rica, una involución de convenciones colectivas a arreglos directos como consecuencia del vaciamiento de las convenciones colectivas, y</p>



OBSERVACIONES DE LA CEACR	OBSERVACIONES DEL MOVIMIENTO SINDICAL COSTARRICENSE
singular, tanto por parte de las autoridades administrativas como judiciales. La Comisión, alentada por esta evolución relativa a la duración de los procedimientos, pide al Gobierno que continúe enviando estadísticas sobre el número de casos de discriminación examinados, la duración de los procedimientos y que envíe asimismo información relativa al tipo de sanciones y medidas compensatorias impuestas.	principalmente al no permitirse la negociación salarial. Esto promovido por los patronos, principalmente de las empresas trasnacionales,
<i>Arreglos directos con trabajadores no sindicalizados.</i> Observando que el número de arreglos directos ha ido aumentando considerablemente en relación con el número de convenios colectivos en el sector privado, la Comisión pide al Gobierno que tome todas las medidas necesarias, inclusive de carácter legislativo, para intensificar la promoción de la negociación colectiva con las organizaciones sindicales en el sentido del Convenio. La Comisión pide asimismo al Gobierno que proporcione información acerca del impacto que haya tenido la circular núm. 018-12 de la Dirección Nacional de Inspección, así como toda otra medida tomada a la luz de la Sentencia núm. 12457-2011	

A manera de conclusión, queremos llamar a la atención de la Comisión de Expertos que desde el momento que el Estado Costarricense, al tenor de lo que establece el artículo 3 de la Constitución de la OIT, solicitó ser miembro de este Organismo, aceptó formalmente cumplir con las obligaciones que emanan de su Constitución. Así las cosas, no solo se sometió, sino que ratificó e incorporó al ordenamiento jurídico interno, los Convenios 87, 98, 135 y la Recomendación 143.

En su momento, el legislador constitucional costarricense, bajo la égida del constitucionalismo social, incorporó a la Carta Magna de Costa Rica en el artículo 7, que en lo que interesa señala “Artículo 7. Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concertados, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen autoridad superior a las leyes. Los tratados públicos y los convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país requerirán aprobación de la Asamblea Legislativa por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros y la de los dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente convocada al efecto. (Así reformado por ley número 4123 de 31 de mayo de 1968)”. De igual manera, se desarrolla, en este artículo constitucional, el principio de convencionalidad promulgada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como se observa, esa norma constitucional, le da a los tratados y convenios internacionales, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, autoridad superior a la ley, vale decir que los Convenios de la OIT, supra citados en este Informe Memoria, tienen Jerarquía



indiscutible sobre la ley nacional. También la Constitución Política de Costa Rica, en sus artículos (60-61-62), establece los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga.

Resulta entonces inexplicable, porque el Estado Costarricense, teniendo en la máxima jerarquía de su ordenamiento jurídico los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, no hace efectiva su promoción, su cumplimiento y por el contrario, los trasgrede y los deja sin efecto alguno, contraviniendo, su propia constitución, incumpliendo la Constitución de la OIT y las obligaciones contraídas, y lo peor aún, desconociendo la función normativa de la OIT y la universalización de sus normas, para el logro de la Justicia Social.

Todas esas transgresiones a los convenios de la OIT, de repetida cita, se materializan en acciones concretas, como lo establecido en el pronunciamiento DAJ-AE-237-15 del MTSS, que permite la reforma y/o eliminación de las cláusulas normativas de las convenciones colectivas en el sector público y sector privado, la promulgación de leyes (Ley para brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos N°9808, Ley Marco de Empleo Público 10159 y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635), cuyos efectos perjudiciales para los derechos de sindicación y negociación colectiva, se están dando a conocer en este informe.

Está claro, que el Gobierno de la República, no ha impulsado una política pública, para que el Estado fomente las convenciones colectivas, como un derecho humano fundamental, y con ello observar los convenios de la OIT que rigen la materia, así como otros instrumentos de derechos humanos que también la tutelan. ***Su política no va dirigida a impulsar procedimientos de negociación libre, voluntaria en los términos que señala el artículo 4 del convenio 98, por el contrario, está orientada a restringir las convenciones colectivas, al limitarles poder de representación los sindicatos, mediante decretos, leyes y directrices administrativas. Así como también, imponer unilateralmente las condiciones y materias que el gobierno quiere que se negocien, eliminando paulatina y técnicamente dicho, las convenciones colectivas.***

***Visto lo anterior, Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTR), Confederación Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMTC), Central General de Trabajadores (CGT), Central Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD) y Central Unitaria de Trabajadores (CUT), dados los hechos continuados aquí descritos, que vulneran los derechos de sindicación y convención colectiva y transgreden las libertades sindicales y derechos humanos, solicitan a esta Honorable Comisión de Expertos, en el próximo informe a rendir ante la Conferencia Internacional del Trabajo 2024, aparezca Costa Rica con un párrafo especial o bien doble párrafo al pie de página.***



# **INFORME MEMORIA**

## **CONVENIO 122**

### **RELATIVO A LA POLÍTICA DE EMPLEO Y DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA.**

### **COSTA RICA, RATIFICACIÓN 1966**

Artículo 22 de la Constitución de la OIT  
Memoria correspondiente al  
Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)  
ratificación: 1966



Las Centrales Sindicales CTRN, CMTC, CCTD CUT y CGT, exponemos a continuación nuestro criterio acerca de la situación de la aplicación del C.122 en Costa Rica.

En primer lugar, debemos indicar que el Gobierno no ha remitido hasta la fecha a las centrales sindicales la Memoria respectiva, solicitada por la Comisión de Normas de la 111CIT, y con sus explicaciones relativas a las observaciones que se expusieron en dicha CAN.

En segundo lugar, reiteramos en todos los términos los criterios que expusimos en la memoria anterior, así como en la Comisión de Normas, es decir:

1. Costa Rica no ha formulado ni puesto en marcha una política nacional integral destinada a promover el empleo pleno, productivo y libremente elegido, en plena consulta con los interlocutores sociales. Las centrales sindicales hemos reiterado, tanto en el Consejo de Empleo (CE), como en el Consejo Superior del Trabajo (CST), la necesidad de formular y poner en marcha una urgente política integral de empleo, que aterrice en un plan nacional de empleo como punto de partida y soporte.
2. No se han tomado medidas de ningún tipo para garantizar que la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas se ajuste plenamente al Convenio y no vulnere los principios y derechos fundamentales en el trabajo. No se ha dado paso alguno al respecto, ni se ha llevado a cabo consulta alguna preliminar con las centrales sindicales. Tampoco se han adoptado medidas activas del mercado de trabajo, por ende, no hemos participado en ninguna concepción, elaboración, aplicación, seguimiento y revisión de dichas medidas.

En el caso de la ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, su aplicación ha restringido la negociación colectiva en el sector público, limitando el presupuesto de las instituciones estatales, obligando a rebajar componentes salariales y pluses, dándose casos de acciones para eliminar convenciones o dejarlas sin efecto. Se han congelado los salarios indefinidamente para las entidades públicas.

Por otra parte, La nueva y vigente Ley Marco del Empleo Público, contrasta con las Resolución OIT,<sup>2</sup> que plantea el principio de “*Apoyar la función del sector público como un empleador relevante y proveedor de servicios públicos de calidad*”. Dicha ley pone en peligro el ejercicio de los derechos sindicales y la negociación colectiva, con restricciones contrarias al C.87 y al C.98, además de impedir el aumento de salarios a diversos colectivos de funcionarios públicos indefinidamente, sea cual sea la evolución anual de la inflación. Queda expresamente prohibido negociar salarios vía negociación colectiva, entre otros aspectos de la relación laboral, vaciando de contenido la negociación colectiva

3. No hay información sobre el impacto de las medidas adoptadas para alcanzar los objetivos del Convenio, porque no se han tomado, ni siquiera las incluidas a nivel teórico en el marco de la Estrategia Nacional de Empleo y Desarrollo Productivo

---

<sup>2</sup> Resolución de la OIT sobre la tercera discusión recurrente el empleo (junio 2022)



(ENDEP), y en el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario (PNDIP) 2019-2022. Es necesario aclarar que la ENDEP, elaborada en un inicio con apoyo de la OIT, no ha sido una herramienta considerada por el Gobierno desde que asumió el poder en mayo 2022.

Debemos recordar que la Oficina para la OIT en San José, ha brindado su apoyo técnico y recursos económicos en materia de empleo a dos gobiernos anteriores, culminando en sendos documentos de política integral de empleo, los cuales en algunos momentos contaron con consultas y aportes del movimiento sindical. Sin embargo, tales esfuerzos han sido desaprovechados por todos los gobiernos como marcos de referencia, quedando como resultado de la cooperación OIT algunos documentos teóricos en desuso.

4. No se ha profundizado el dialogo tripartito en materia de políticas y programas de empleo, de incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo y promoción de la igualdad de género, y de la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo; a pesar de que existe el Consejo de Empleo, de carácter tripartito, en la agenda de discusión, y como único tema, solo se ha tratado la iniciativa de una Estrategia Nacional de Empleabilidad y Talento Humano (ENETH). Tampoco se ha tomado en cuenta para su abordaje el Acelerador Mundial del empleo, cuya finalidad es garantizar una visión integrada de las estrategias de empleo y protección social.

Programas como Empléate, Mi Primer Empleo y con Chamba Vivís Mejor, son programas antiguos, ya tradicionales, muy burocratizados, en cuyo monitoreo de resultados e impacto no se participa, ni tampoco se tienen datos suficientes sobre su aporte a la integración profesional en sectores determinados (en nuevas vacantes generadas); con frecuencia esas y otras iniciativas (ferias de empleo, entre otros) acaban siendo programas de empleabilidad sin inserción laboral, o en algunos casos su peso en las estadísticas es marginal.

La mesa tripartita de formación dual fue creada en 2017, con apoyo técnico de OIT, para orientar la elaboración de una nueva ley que instalara la formación dual o en alternancia en el seno del sistema de formación técnica y profesional del país. Se hicieron intercambios valiosos con expertos de Alemania y España. A pesar de haber llegado a acuerdos parciales, y haberse establecido por decreto ejecutivo del MTSS y el MEP en 2018 la creación formal y el reglamento de la Mesa, el Parlamento aprobó sorpresivamente en 2019 un proyecto de ley dual al margen de la Mesa y del Consejo Superior del Trabajo, implantando un modelo dual precarizador y explotador de las personas aprendices, quienes carecen de seguridad social, derechos y salario proporcional. En su estructura de gobernanza hay una Comisión Asesora, con carácter consultivo, conformada por 11 personas; de las cuales solo una procede del sindicalismo. Se trata de un tripartismo completamente diluido, o seudotripartismo. Nada comparable a los sistemas duales auténticos que se llevan a cabo en otros países. **Por cierto, que solo el MEP y el INA están implementando la modalidad.** El CONARE, CONESUP y CSE no han aprobado programas educativos de modalidad dual de acuerdo con ese marco normativo. **Por ahora son relativamente pocas**



**empresas (17 en convenios con INA y MEP) que aceptan formar aprendices en esa modalidad, sin garantía ninguna de que luego serán contratados por ellas. El informe del Estado de la Educación Dual (2022), expresa que en 2022 se matricularon 90 estudiantes, pero no alude a la tasa de inserción de graduados en las empresas, que es nula por ahora. Por tanto, la modalidad dual es todavía una vía muy poco significativa de inserción laboral. La Mesa de Formación Dual fue cancelada unilateralmente por el Gobierno, y nunca más se convocó y aún antes de la emisión de la nueva ley.**

La Mesa de Formalización, creada en el 2016 con composición tripartita, elaboró con apoyo de la OIT, una estrategia nacional en 2018. Tras un periodo de inactividad por omisión gubernamental se volvió a reunir y en pocas sesiones elaboro algunos planes de acción en 2020. Desde entonces a la fecha no ha producido ningún otro resultado, y no se ha reunido por falta de iniciativa gubernamental. Hasta el día de hoy no se ha aplicado la estrategia y los planes. No hay vinculación, ni en teoría ni en la práctica, entre políticas de empleo con políticas de formalización.

El Gobierno debe reconocer que en materia de empleo el alcance de tales consultas no debe limitarse exclusivamente a las medidas relacionadas con la política de empleo, sino que debe incluir todos los aspectos de la política económica que afectan al empleo. Por lo tanto, es necesario celebrar consultas con los interlocutores sociales tanto sobre los programas del mercado de trabajo y de formación profesional, como sobre la formulación de políticas económicas más generales que se relacionan con la promoción del empleo. La Recomendación sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122), dispone además que los empleadores y trabajadores del sector público y del sector privado y sus organizaciones deberían *“adoptar todas las medidas oportunas para promover la obtención y el mantenimiento del pleno empleo, productivo y libremente elegido”*.

**Una muestra de la preocupante visión del empleo y las relaciones laborales que caracteriza al actual gobierno de la república es el impulso parlamentario a la ley de las jornadas 4x3, aprobada en primer debate, para trabajar 4 días 12 horas diarias, y descansar 3. Este proyecto, inconsulto con el Consejo Superior de Trabajo y sin consulta tripartita, impacta negativamente en la generación de empleo, porque instituye jornadas intensivas e impide crear nuevas plazas, así como hace invisibles las horas extras, además de afectar la seguridad y salud laboral, la productividad del trabajo, la conciliación de la vida familiar, y en particular a las mujeres trabajadoras.**

5. Desde la 111CIT (junio 2023) a la fecha, se han mejorado relativamente los esfuerzos del Ministerio del Trabajo para apelar al diálogo social en las consultas sobre aspectos prospectivos y proyectivos de empleabilidad, los cuales son la única iniciativa tratada hasta la fecha por el CE.

En tercer lugar, respecto de la ENETH, debemos expresar las siguientes consideraciones:



- i) El MTSS solicitó a finales del 2022 a la OIT apoyo para llevar a cabo una estrategia de empleabilidad. La OIT facilitó algunas consultas tripartitas parciales para el proceso de elaboración de la ENETH iniciado desde enero a julio 2023. Ha sido un proceso con vacíos y serias discrepancias técnicas, a pesar del acompañamiento técnico de las OIT. Finalmente, en el CE se aprobó tripartitamente dicha estrategia, con el aval de la representación sindical, que brindó su apoyo más como muestra de buena fe que por mérito de la excelencia técnica y la factibilidad interinstitucional de la ENETH, dejando constancia en actas de sus reservas.

**Para nosotros, es una prioridad impostergable, desde hace años, que exista una fehaciente política integral de empleo, con expresiones concretas como es un plan nacional de empleo implementándose a corto plazo, y dentro de la cual haya una serie de componentes claves en materia de estímulos a la producción, a la creación de puestos de trabajo, a la apertura de nuevas fuentes de empleo, al logro de inversiones favorables al empleo y a la expansión de oportunidades del mercado laboral, reforzando los aspectos que dinamizan positivamente la curva de transformación de la oferta y la demanda de trabajo, y los servicios estatales del empleo y formación profesional, la intermediación, la regionalización, y la sectorialidad, entre otros. Porque más allá de enunciados y textos teóricos es urgente instrumentalizar y reforzar políticas activas y pasivas de empleo, en una combinación virtuosa; además las políticas de empleo deben ser a su vez de formalización laboral. Todo ello en sintonía con el enfoque de trabajo decente de la OIT. Porque la generación de empleo es el principal problema que tiene el país y de su modelo económico no inclusivo. Esto no significa que negamos el hecho de que pueda existir una pequeña parte del desempleo relacionada con una falta de empleabilidad; pero no es el problema central.**

**Sin embargo, en lugar de que enfocarse el Gobierno directamente en esa necesidad vital, inicia un abordaje desde la hipótesis de la empleabilidad, como si ese fuera el problema del desempleo, cuando Costa Rica tiene una alta institucionalización de la formación profesional y de colegios técnicos para la formación y la empleabilidad. Para nosotros, si bien la empleabilidad es un componente necesario de la política de empleo, no es el punto de entrada idóneo para crear empleo con el aparato productivo que tenemos. La empleabilidad sin inserción no es alternativa.**

**La empleabilidad (como medio) para la inserción con trabajo decente es sin duda un tópico a desarrollar a través de la formación técnica y profesional, por tanto, es un aspecto a contemplar en una política de empleo, en sintonía con la nueva Recomendación de la OIT sobre el aprendizaje de calidad.**

**Es importante tener claro que la formación es indispensable para desempeñar un puesto de trabajo, pero la formación *no crea empleo*. Aumentar la empleabilidad de la fuerza laboral es indispensable, pero no**



**crea empleo. La empleabilidad mejora las posibilidades de encontrar empleo, siempre y cuando existan oportunidades y fuentes de empleo e ingresos. Por eso en la ENETH, que es un constructo eminentemente teórico, se anotan proyecciones intencionales de actuación institucional, para las cuales en varios casos no hay certeza ni garantías, ni vía clara de poder realizarse como estrategia de inserción laboral. Vemos por tanto que, en su hoja de ruta, plan de acción preliminar y sus matrices, no hay un enlace real entre la ruta de la empleabilidad y las fuentes de empleo, ni que sea parte de un esquema generador de empleo. Por tanto, la ENETH puede ser un componente valioso de una política integral de empleo, pero no la sustituye, no la concentra, ni entendemos que es el punto de entrada idóneo para la formulación y desarrollo de esta.**

**Ante la insistencia del sector sindical, el CE tomó el acuerdo de solicitar al CST que inicie el proceso de elaboración de una Política Nacional de Empleo. Las Centrales Sindicales, por experiencias previas infructuosas de diálogo, guardamos también reservas sobre la voluntad política real de cumplir y concretar tripartitamente una política nacional integral de empleo.**

**Por todo lo expuesto, si bien avalamos la ENETH, porque es innegable que el binomio empleabilidad/inserción es clave en un plan de empleo, hemos hecho constar nuestras reservas en las actas del CE (ver anexo).**



## **INFORME MEMORIA**

### **CONVENIO 135**

# **CONVENIO RELATIVO A LA PROTECCIÓN Y FACILIDADES QUE DEBEN OTORGARSE A LOS REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES EN LA EMPRESA, 1971 (NÚM. 135)**

**COSTA RICA, RATIFICACIÓN 1977.**

**2023**



Las centrales sindicales **Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTR)**, **Central Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMTC)**, **Central General de Trabajadores (CGT)**, **Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD)**, **Central Unitaria de Trabajadores (CUT)**, se presenta ante la Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones (CEACR) a brindar Informe Memoria, desde la posición, visión y perspectiva de los trabajadores sobre el convenio 135, “relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los representantes de los trabajadores en la empresa”. El convenio 135 es parte esencial para la tutela de las libertades sindicales y su incumplimiento e inaplicación, lesiona dichas libertades sindicales. Costa Rica, ha sido un contumaz violador o incumpliente de los convenios 87, 98 y 135, convenios estos que guardan una unidad indisoluble para la defensa de las libertades sindicales.

Para las centrales sindicales costarricenses existen tres elementos esenciales, para el desarrollo de las organizaciones sindicales: 1-asegurar que los Estados Miembros de la OIT, garanticen la libertad sindical en los términos que señala el convenio 87. 2- que los Estados Miembros garanticen el derecho a la Negociación Colectiva contemplado en el convenio 98 y 3- que los Estados Miembros garanticen el accionar sindical tutelado en el convenio 135.

En Costa Rica se están limitando el derecho de sindicación, el derecho de negociación colectiva, el derecho de huelga y con ello el ***derecho de accionar de los sindicatos***; lo más grave aún, es que se les está restando poder de representación a los sindicatos, lo que implica que los sindicatos, sin plena libertad para accionar, sin el derecho a negociar colectivamente son más vulnerables para hacerlos desaparecer y esta situación tan compleja, es la que están viviendo las organizaciones sindicales en Costa Rica.

La huelga como derecho humano fundamental, en Costa Rica, ha sido restringida, con ello se resta accionar a los sindicatos, en el uso de su principal herramienta para defender los derechos de los trabajadores.

No permitírsele a las organizaciones sindicales del sector público negociar salarios, también resta el poder de accionar de los sindicatos.

No permitir procesos de negociación libre y voluntaria, en los términos que señala el convenio 98, es restarle también el accionar a los sindicatos.

En razón de estas consideraciones y teniendo en cuenta que la aplicación en la ley y la práctica de los convenios 87,98 y 135, estos en su conjunto, se constituyen en un blindaje de las libertades sindicales. Bajo esta égida, es que las organizaciones sindicales costarricenses deploramos que, el Estado Costarricense aplique los convenios de cita, en la ley y en la práctica, pero, por el contrario, lo que se dan son leyes que le quitan representación a los dirigentes sindicales, les resta a su accionar sindical y les imposibilita la negociación colectiva.

De seguido, ponemos a la disposición de la CEACR, leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, que restan el poder de accionar de los sindicatos al quitarles en la práctica, la representación de los trabajadores para negociar salarios y como colorario, se vacían de



contenido las convenciones colectivas y se restringe el derecho de huelga, como se verá, obsérvese,

El Congreso de la República, por su estructura y representación, está en su gran mayoría, en favor de las políticas neoliberales. Esto tuvo como efecto la aprobación en el Congreso, de leyes (Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos N° 9808, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635 , Ley Marco de Empleo Público N° 10159) todas direccionadas a proscribir los sindicatos, y hacer nugatorio el derecho de huelga y por tanto, vaciar de contenido las convenciones colectivas, no permitiéndose negociaciones de tipo salarial ni de ninguna otra índole que venga a mejorar el patrimonio de los trabajadores y trabajadoras, principalmente del sector público (incluyendo las instituciones y empresas del Estado). Proscribiéndose y criminalizándose la protesta y hacer de la huelga como derecho humano, un derecho inexistente.

Los efectos nocivos que en la actualidad se tienen por la aplicación de estas leyes, se materializan, una vez más, en la continuidad de hechos que hacen nugatorio el cumplimiento en la ley y la práctica del Convenio 87, e incluso también del Convenio 98 y 135.

Con relación a la Ley para brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos N°9808, Ley Marco de Empleo Público 10159 y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635, en su momento, la CTRN y la propia Asamblea Legislativa hicieron consultas a la OIT de previo a ser aprobadas. Estas consultas, se materializaron en los Memorándum de Comentarios Técnicos, que oportunamente, hizo llegar la OIT hasta la Asamblea Legislativa de Costa Rica, estando dichas leyes, como se dijo, en proceso de aprobación.

A pesar de que, en dichos Memorándum, la OIT advertía sobre el roce de estas leyes con los convenios 87 y 98, aun así, fueron aprobadas, quedando demostrado una vez más el desinterés del Estado Costarricense de respetar y aplicar en la ley y en la práctica el convenio 87 y, por ende, el convenio 98 y el convenio 135. Convenios estos que, en su conjunto, reiteramos, se constituyen en un blindaje de protección de las libertades sindicales. Estas reformas legislativas vinieron a quebrantar sustancialmente, los avances logrados en materia de Huelga y Negociación Colectiva con la promulgación del Código Procesal Laboral, retrocediendo en la calificación de avance y/o progreso, que otrora le reconociera la OIT, al Estado Costarricense.

## **EFFECTOS NOCIVOS DE LAS LEYES AQUÍ CITADAS EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA.**

### **Violación a la Libertad Sindical y Negociación Colectiva**

En el presente informe hemos insistido en que las libertades sindicales, se sustentan en tres componentes esenciales a saber: el Derecho de sindicación, el Derecho a Negociación Colectiva y el Derecho a Huelga. Asimismo, consideramos también, que la unicidad de los Convenios 87, 98 y 135 y su aplicación en la ley y en la práctica, son garantías para la tutela



efectiva de dichas libertades sindicales, por tanto, promulgar leyes por parte de un Estado (como es el caso del Estado Costarricense), que se contrapongan o trasgredan esos convenios, dejan en estado de indefensión a los trabajadores y sus organizaciones.

De seguido, presentamos a la Honorable Comisión de Expertos nuestras consideraciones acerca de los efectos nocivos de las leyes aquí supra citadas, en materia de libertad sindical y negociación colectiva. Veamos:

El Convenio 87 de la OIT, sobre libertad sindical y derecho a sindicación, en su artículo 2 establece claramente, el derecho que tienen los trabajadores y los empleadores en constituir libremente sindicatos y así como el de afiliarse a estas organizaciones. En el artículo 3, establece su total autonomía frente al Estado y, por ende, frente al patrono en materia de organización de sus actividades, redactar sus estatutos y de formular sus planes de acción. Bajo estos lineamientos que nos da este convenio, es que los Estados Miembros de la OIT tienen que someterse al convenio e integrarlo, una vez aprobados por el Congreso, al ordenamiento jurídico nacional.

Por otra parte, el artículo 11 con precisión meridiana señala que, *“Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación.”*

Por ende, es ineludible la obligación del país de implementar las medidas, políticas públicas y legislación, que sean necesarias para darle garantía a las personas trabajadoras de un libre ejercicio del derecho a sindicación, que implique la defensa y promoción de los derechos de éstas y sus intereses sociales y económicos. También, el artículo 4 del convenio 98 sobre derecho a sindicación y negociación colectiva, obliga a los estados miembro a adoptar [...] *“medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.”*

Todo lo anteriormente expresado, en términos simples significa que la libertad sindical y derecho a negociación colectiva, se circunscribe a no solo la defensa de las personas trabajadoras, sino también de sus intereses, ya sean de carácter económico o de carácter social. Se desprende de ello, que los sindicatos no solo son organizaciones que velan por el cumplimiento de los derechos laborales, sino que parte de su razón de ser, es buscar defender los intereses de las personas trabajadoras en las relaciones y ámbitos laborales, incluso en la materia salarial, de incentivos o de cualquier otro componente económico del salario o adicional a éste.

En toda relación o ámbito laboral pueden existir conflictos de diversa índole, entre los cuales están los de carácter jurídico (cuando no se cumplen las normativas, políticas, directrices o reglamentaciones, que regulan las relaciones o ámbitos laborales); y los de carácter



económico y social (mejores condiciones económicas, de salud ocupacional o de ambiente de trabajo).

Así las cosas, los representantes de las personas trabajadoras son los llamados a atender, negociar y luchar, para hacer valer sus intereses en dichos conflictos. Las organizaciones sindicales deben contar con libre ejercicio, autonomía e instrumentos legales para lograr ese fin. Por ello, en los sindicatos recae la representación y vocería de los intereses de las personas trabajadoras, en los ámbitos de las relaciones y ambientes laborales, ya sea en materia salarial, condiciones del centro de trabajo, salud ocupacional, transporte, horarios entre otros elementos.

Por tanto, sino se permite la libre sindicación y se le resta poder de acción a los sindicatos, los trabajadores son sometidos a un estado de indefensión que pasan de su condición de personas a “simple mercancía” y esto es lo que se presenta en la realidad en Costa Rica, tanto en el ámbito privado como en el público. Llamamos a la atención de la Comisión de Expertos, que el “Trabajo Decente” promulgado por la OIT, se está convirtiendo, en términos prácticos, en una quimera en nuestro país.

Por lo tanto, es violatorio según estos convenios (C87, C98 y C135), el restringir o prohibir la acción sindical en todos sus ámbitos y competencias.

*En Costa Rica se desacata, en todos sus extremos lo dispuesto en el convenio 87, pero también en el convenio 98 y el convenio 135 y esto lo afirmamos, porque no se aplica en la ley y en la práctica estas normas internacionales y, por el contrario, se crean normas nacionales contrarias a estos instrumentos normativos.*

***ROCES Y TRANSGRESIONES A LOS CONVENIOS DE LA OIT, A TRAVÉS DE PROMULGACIÓN DE LEYES QUE HACEN NUGATORIOS LOS DERECHOS DE SINDICACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA.***

***EFFECTOS NOCIVOS PRODUCIDOS POR LA LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO***

***Afectación a la Negociación Colectiva.***

Con la nueva Ley Marco de Empleo Público (Ley No. 10159), desde el trámite de su aprobación en la Asamblea Legislativa, se direccionó a prohibir el generar nuevas obligaciones, derechos o variaciones en materia salarial, al punto de que el artículo 49 de esta ley, explícitamente, dice que, ***“por vía de negociación colectiva, no se podrá en el sector público, generar modificaciones o variaciones a la escala salarial global, ni tampoco se podrá crear nuevos incentivos, compensaciones o erogaciones adicionales”***. El destacado es nuestro.

Lo anterior tiene como efecto, un retroceso en el reconocimiento de las organizaciones sindicales, como los interlocutores válidos y voceros auténticos, en la defensa de los derechos e intereses económicos y sociales de las personas trabajadoras del sector público, lo que significa violentar la libertad sindical. Asimismo, vaciar de contenido la negociación



colectiva, implica restarle validez al principal instrumento, que tienen los trabajadores para el logro de sus más importantes reivindicaciones laborales. Obsérvese:

***“ARTÍCULO 43- Negociaciones colectivas. Mediante la negociación colectiva no se podrán generar nuevas obligaciones o derechos, o variar condiciones laborales referentes a:***

- a) Salarios o remuneraciones y variar o modificar lo referente a la escala salarial o componentes de la columna salarial global.***
- b) La creación de incentivos, compensaciones o pluses salariales.***
- c) Asuntos donde se deba realizar una erogación adicional de recursos que afecten el presupuesto nacional o el de una institución pública, mediante gastos que no se ajusten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad desarrollados por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.***
- d) Normas de carácter prohibitivo contenidas en la presente ley.***
- e) La creación de nuevas plazas.***

***Las condiciones que se pacten en los instrumentos de negociación colectiva deberán respetar los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad, igualdad y legalidad presupuestaria. De cada sesión de negociación se levantará un acta, que se publicará como máximo al finalizar el proceso, junto con un acta de cierre en la que se recogerá el texto completo de las cláusulas que fueron negociadas y en la que se indicará cuáles cláusulas del proyecto fueron desechadas o no pudieron negociarse por falta de acuerdo acerca de ellas.***

***Tratándose de normas que por su naturaleza o su afectación del principio de legalidad presupuestaria requieran aprobación legislativa o reglamentaria, su eficacia quedará condicionada a la inclusión en la ley de presupuesto o en los reglamentos respectivos, lo mismo que a la aprobación por parte de la Contraloría General de la República, cuando afecte los presupuestos de las instituciones, cuyos presupuestos ordinarios y extraordinarios o las modificaciones presupuestarias requieran aprobación de esta última entidad.”*** (El destacado es nuestro y hasta aquí la cita de la ley).

Como puede colegirse, el objetivo tanto de las diputaciones del momento, como del gobierno en ejercicio, durante la discusión y aprobación de dicho proyecto fue evitar a toda costa que las personas trabajadoras expresaran sus intereses, observaciones, propuestas y planteamientos en materia remunerativa. Es claro el interés antidemocrático y déspota de decidir sobre las remuneraciones de miles de personas por meros criterios fiscalistas, y de cargar sobre la espalda de las personas trabajadoras una crisis fiscal existente en ese momento, sin que estos últimos fuesen los culpables de esta problemática. Esto a todas luces entorpece y censura la acción sindical, vaciando de contenido el derecho a la negociación colectiva, libre sindicación y todo convenio que tutele este derecho humano.

Nótese que, las disposiciones contenidas en la ley contravienen el principio de negociación libre y voluntaria y la obligación de los Estados de promover la Negociación Colectiva, señalados en el artículo 4 del convenio 98. Las organizaciones suscribientes en este informe,



damos por un hecho y aseguramos, que al Gobierno Costarricense no le interesa, hacer valer y respetar las normas de la OIT.

## **LA FIJACIÓN SALARIAL NO ES OBJETO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

Otro efecto dañoso de las leyes antes citadas es que, se eliminó la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, que tenía representación sindical y representación del Estado patrono. Con ello, se suprimió el único espacio de negociación colectiva que tenían los trabajadores del sector público y sus organizaciones de negociar y fijar salarios, pero lo más grave es que tampoco se permite, como ya se dijo, negociar salarios en las convenciones colectivas si no, que el Gobierno estableció en la ley sus propios mecanismos de fijación salarial como se verá de seguido.

### ***Salario Global y Columna Salarial Global.***

En cuanto a la gestión de la compensación salarial en el sector público, se utilizan mecanismos tales como la Columna Salarial Global y el Salario Global. La fijación de los salarios se realizará con una metodología de valoración del trabajo, elaborada por el Ministerio de Planificación Económica (MIDEPLAN); donde no habrá participación del sector sindical en la definición de los grados de remuneración y la Columna Salarial Global que existirá dentro de cada familia de puestos.

Esta Columna Salarial Global, junto a una Política de Remuneración emitida por el MIDEPLAN, Dirección General de Servicio Civil y Autoridad Presupuestaria, serán los que le den forma al Régimen Salarial Unificado. Y dentro de las consideraciones a tener en cuenta, para la elaboración de esta política de remuneración, tampoco se tomarán en cuenta las observaciones o demandas de las organizaciones sindicales.

A todas luces, esto deja en total desamparo a las personas trabajadoras de expresar, demandar y negociar mejores condiciones en cuanto a su remuneración, y reduce los derechos laborales y sociales de éstas, a criterios fiscalistas, sin tomar en cuenta sus necesidades personales y familiares.

Todo lo dicho en el párrafo precedente, sumado al congelamiento de aumentos salariales existente producto de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que establece que no hayan aumentos cuando se supere más del 60% del PIB en deuda ya que la misma (Ley Marco de Empleo Público), define que los salarios que superen al salario global de dicha categoría, a la entrada en vigencia de esta ley, estarán congelados hasta que logre nivelarse, y que aquellos salarios que estén por debajo del salario global, podrán nivelarse solo vía aumento del plus salarial anualidad (congelado también su pago por efecto de la ley 9635). Todo esto ha traído serios problemas a las personas trabajadoras, que ven como el costo de vida aumenta y ellos y sus sindicatos, no pueden accionar de ninguna forma, para lograr mejorar sus ingresos y precisamente no pueden accionar, porque la huelga como principal herramienta de defensa de los derechos laborales, quedó restringida.



Como queda aquí demostrado, esas leyes aprobadas restan no solo el accionar sindical, sino también su representación y como consecuencia hacen nugatorios los derechos de sindicación y negociación colectiva y huelga.

Para las centrales sindicales costarricenses, la inaplicación en la ley y en la práctica del convenio 135 por su conexidad con los convenios 87 y 98, es restarles protección a las libertades sindicales.

Por todo lo anteriormente expuesto y a manera de conclusión, queremos llamar a la atención de la Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones que desde el momento que el Estado Costarricense, al tenor de lo que establece el artículo 3 de la Constitución de la OIT, solicitó ser miembro de este Organismo, aceptó formalmente cumplir con las obligaciones que emanan de su Constitución. Así las cosas, no solo se sometió, sino que ratificó e incorporó al ordenamiento jurídico interno, los Convenios 135, 87 y 98.

En su momento, el legislador constitucional costarricense, bajo la égida del constitucionalismo social, incorporó a la Carta Magna de Costa Rica en el artículo 7, que en lo que interesa señala “Artículo 7. Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concertados, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen autoridad superior a las leyes. Los tratados públicos y los convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país requerirán aprobación de la Asamblea Legislativa por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros y la de los dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente convocada al efecto. (Así reformado por ley número 4123 de 31 de mayo de 1968)”. De igual manera, se desarrolla, en este artículo constitucional, el principio de convencionalidad promulgada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como se observa, esa norma constitucional, le da a los tratados y convenios internacionales, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, autoridad superior a la ley, vale decir que los Convenios de la OIT, supra citados en este Informe Memoria, tienen Jerarquía indiscutible sobre la ley nacional. También la Constitución Política de Costa Rica, en sus artículos (60-61-62), establece los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga.

Resulta entonces inexplicable, porque el Estado Costarricense, teniendo en la máxima jerarquía de su ordenamiento jurídico los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, no hace efectiva su promoción, su cumplimiento y por el contrario, los trasgrede y los deja sin efecto alguno, contraviniendo, su propia constitución, incumpliendo la Constitución de la OIT y las obligaciones contraídas, y lo peor aún, desconociendo la función normativa de la OIT y la universalización de sus normas, para el logro de la Justicia Social.

Todas esas transgresiones a los convenios de la OIT, de repetida cita, se materializan en acciones concretas, como lo establecido en el pronunciamiento DAJ-AE-237-15 del MTSS, que permite la reforma y/o eliminación de las cláusulas normativas de las convenciones colectivas en el sector público y sector privado, la promulgación de leyes (Ley para brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos N°9808, Ley Marco de Empleo



Público 10159 y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635), cuyos efectos perjudiciales para los derechos de sindicación y negociación colectiva, se están dando a conocer en este informe.

Está claro, que el Gobierno de la República, no ha impulsado una política pública, para que el Estado fomenta, la aplicación en la ley y en la práctica, del convenio 135 y fomenta el derecho de sindicación y negociación colectiva, como un derecho humano fundamental, y con ello observar los convenios de la OIT que rigen la materia, así como otros instrumentos de derechos humanos que también la tutelan. Su política no va dirigida a impulsar procedimientos de negociación libre, voluntaria en los términos que señala el artículo 4 del convenio 98, por el contrario, está orientada a restringir las convenciones colectivas, al limitarle poder de representación y de accionar a los sindicatos, mediante decretos, leyes y directrices administrativas. Así como también, imponer unilateralmente las condiciones y materias que el gobierno quiere que se negocien, eliminando paulatina y técnicamente dicho, las convenciones colectivas y además inaplicando, en la ley y en la práctica el convenio 135.

Visto lo anterior, Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRNV), Confederación Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMTVC), Central General de Trabajadores (CGT), Central Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD) y Central Unitaria de Trabajadores (CUT), dados los hechos continuados aquí descritos, que vulneran los derechos de sindicación y convención colectiva y transgreden las libertades sindicales y derechos humanos, solicitan a esta Honorable Comisión de Expertos, en el próximo informe a rendir ante la Conferencia Internacional del Trabajo 2024, aparezca Costa Rica con doble párrafo al pie de página.

## **INFORME MEMORIA**



**CONVENIO 144**

**RELATIVO A LA CONSULTA TRIPARTITA**

**(NORMAS INTERNACIONALES DEL**

**TRABAJO)**

**COSTA RICA, RATIFICACIÓN 1978**

**Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTR/N), Central  
Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMT/C), Confederación  
General de Trabajadores (CGT), Confederación Costarricense de**



**Trabajadores Democráticos (CCTD), Central Unitaria de Trabajadores (CUT).**

**INFORME MEMORIA CONVENIO 144 SOBRE EL CONVENIO SOBRE LA CONSULTA TRIPARTITA (NORMAS INTERNACIONALES DEL TRABAJO), (NÚM. 144) 1976 Ratificado 1978 Año 2016.**

Al abordar este informe Memoria, acerca del convenio 144 “Convenio sobre la consulta tripartita”, queremos destacar el fin del mismo en cuanto que, los mandantes de la OIT (empleadores, trabajadores, Gobierno), promuevan su desarrollo y hagan objetivo la observancia de los Normas Internacionales del Trabajo, así como otros instrumentos aprobados por la Conferencia Internacional del Trabajo, tal es el caso de Declaraciones y Protocolos entre otros.

Considera las centrales sindicales costarricenses, que la operativización del convenio 144, es vital para alcanzar y desarrollar el diálogo social, y facilitar a los gobiernos, el impulso de procesos de concertación que ayuden a encontrar soluciones a los grandes problemas nacionales en el orden económico, político y social. Sin embargo, en Costa Rica el diálogo social no es de interés para el Gobierno de la República, ni tampoco la consulta tripartita emanada de este convenio.

En este Informe Memoria vamos a demostrar, como el Gobierno de la República, está dejando inhabilitado el convenio 144, provocando con ello, un abandono del diálogo social y de la consulta tripartita.

En cuanto a las consultas que, sobre las Memorias, con la debida antelación tiene que hacer a las organizaciones de trabajadores el MTSS, antes de ser transmitidas a la OIT, sigue el Gobierno incumpliendo con esa obligación que le determina el convenio 144, y este año no es la excepción, veamos:

En esta oportunidad hacemos del conocimiento de la CEACR que, las autoridades gubernamentales de Costa Rica, siguen incumpliendo con el Convenio 144 “DE LA CONSULTA TRIPARTITA” (y los lineamientos que para tal efecto, dictó el Consejo de Administración de la OIT) en tanto que, no comunican en tiempo, a las organizaciones de trabajadores, acerca de cuáles son los convenios objeto de memoria, (como en el caso que nos ocupa: convenios 87, 98, 122, 135 y el 144), para que emitan sus criterios, sobre su aplicación en la ley y en la práctica, criterios estos, que por lo general, van a distar de los expresados por las autoridades gubernamentales y las cámaras empresariales.

De acuerdo a lo dicho en el párrafo precedente, el Gobierno de la República a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), por medio de un correo electrónico, envía oficio MTSS-DMT-OF-1223-2023 con fecha 31 de julio del año 2023, donde pide a las centrales sindicales, “remitir los comentarios acerca de las memorias del año 2023 y que el sector sindical señale aquellos



aspectos que estimen oportunos, pero agrega que se remita las observaciones, a más tardar el día 16 de agosto de 2023”. Ver de seguido oficio enviado:



Despacho Ministro  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

31 de julio del 2023  
MTSS-DMT-OF-1223-2023  
Página 1 de 4

Impreso según el ANEXO 9  
del Decreto 15288-01-2015  
ESTRATEGIA  
Nº 15288-01-2015  
Estrategia  
Estrategia

Señor Olman Chinchilla Hernández  
Presidente  
Central Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTCC)

Señora Fanny Sequeira Mata  
Secretaria General  
Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRNV)

Señora María Elena Rodríguez Samuels  
Secretaria General  
Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos Rerum Novarum (CCTDRNV)

Señor Mario Rodríguez Bonilla  
Secretario General  
Central General de Trabajadores (CGT)

Señora Sol Salas Morales  
Secretario General  
Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT)

Señor Albino Vargas Barrantes  
Presidente  
Central Social Juanito Mora Porrás (CSJMP)

Asunto: Consulta tripartita sobre memorias de Convenios ratificados 2023.

Referencia: N° ACD 8-0 (2023) de la Organización Internacional del Trabajo



Despacho Ministro  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

31 de julio del 2023  
MTSS–DMT–OF–1223–2023  
Página 2 de 4

Estimados y estimadas representantes del sector sindical,

Reciba un cordial saludo. Sirva la presente para informarle que mediante la nota N° ACD 8–0 (2023) del 23 de marzo del año en curso, emitida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), fue recibida la lista de convenios ratificados por el Estado costarricense, sobre los cuales debe remitirse la respectiva memoria a dicha organización para el período 2023.

En atención de la solicitud de la OIT y de su estructura tripartita, sirva la presente para solicitar sus buenos oficios para que remita los comentarios, que desde el sector empleador estimen oportunos sobre las versiones preliminares de las memorias que se enuncian a continuación:

Oficio MTSS–DMT–OF–1211–2023, correspondiente a la memoria del convenio 135

Oficio MTSS–DMT–OF–1212–2023, correspondiente a la memoria del convenio 141

Oficio MTSS–DMT–OF–1213–2023, correspondiente a la memoria del convenio 144

Oficio MTSS–DMT–OF–1214–2023, correspondiente a la memoria del convenio 87

Oficio MTSS–DMT–OF–1215–2023, correspondiente a la memoria del convenio 98

Asimismo, se remite el documento con los comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de OIT, documento



Despacho Ministro  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

31 de julio del 2023  
MTSS-DMT-OF-1223-2023  
Página 3 de 4

sobre el cual es construida la memoria con base en las observaciones de dicha Comisión.

En atención del plazo dado al Estado para atender la memoria requerida por la OIT, sirva la presenta para solicitar su atenta colaboración para que la organización bajo su cargo, analice el texto y remita los comentarios y observaciones que estime pertinentes, a más tardar el día **16 de agosto de 2023**.

Una vez recibidas las respuestas correspondientes a la consulta tripartita, desde este Ministerio procederemos a consolidar la versión final de la memoria. Sírvase hacernos llegar sus comentarios enviando los documentos respectivos a través de la dirección de correo electrónico [despacho.mtss@mtss.go.cr](mailto:despacho.mtss@mtss.go.cr) CC: [direccion.asuntosjuridicos@mtss.go.cr](mailto:direccion.asuntosjuridicos@mtss.go.cr)

Finalmente, desde este Ministerio reiteramos nuestra disponibilidad para promover el diálogo social, y agradecemos sus valiosos aportes para atender nuestra solicitud.

Atentamente;

*Firmado digitalmente*  
Andrés Romero Rodríguez  
Ministro de Trabajo y Seguridad Social



Despacho Ministro  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

31 de julio del 2023  
MTSS–DMT–OF–1223–2023  
Página 4 de 4

Elaborado por:



Anexo I, Memoria preliminar Convenios 87, 98, 135, 141 y 144.

Anexo II, Comentarios Comisión Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de OIT.

Como puede observarse, del oficio aquí presentado (que por sí mismo, es prueba fehaciente del incumplimiento del convenio 144), puede colegirse lo siguiente:

- 1- La solicitud a las organizaciones sindicales fue enviada el día 31 de julio de 2023, fecha muy distante de la que la OIT comunica al Gobierno (sea el 23 de marzo del año en curso, mediante la nota N° ACD 8-0 (2023)) la obligación del envío de memorias, sobre los convenios aquí de cita.
- 2- En dicho oficio se establece a las organizaciones sindicales, un plazo perentorio (16 de agosto de 2023) para que haga las observaciones a dichos convenios, sobre la base de los comentarios de la CEACR, comentarios estos, que fueron enviados adjuntos en el mismo oficio.

Visto lo anterior, consideran las centrales sindicales suscribientes que, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), actúa de una manera irresponsable y poca seria, frente a la OIT y frente a las propias organizaciones sindicales; ya que dicho oficio, se constituye en una forma “cosmética” de hacer creer, de esta manera, que se está cumpliendo con el convenio 144, procediendo a dar información tardía a los representantes de los trabajadores, los cuales se ven materialmente imposibilitados a referirse técnica y objetivamente, sobre la inobservancia y violación que se da en la ley y en la práctica, en Costa Rica, de los convenios internacionales aquí citados.



En conclusión, sigue el Gobierno con su conducta reiterada, de inobservancia e irrespeto al convenio sobre la consulta tripartita, lo que obliga, a la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTR), Central Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMT), Central General de Trabajadores (CGT), Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD) y Central Unitaria de Trabajadores (CUT), a redactar nuestro propio Informe Memoria, dado que el Estado Costarricense es contumaz violatorio de los convenios de la OIT y de los derechos humanos.

## **CONVENIO 144 Y DIÁLOGO SOCIAL**

En Costa Rica hace mucho tiempo las autoridades Gubernamentales han hecho abandono del diálogo social de manera tripartita. El pretendido diálogo social se da únicamente con el sector empresarial, excluyendo a las organizaciones de los trabajadores, vale decir, se aplica en Costa Rica un bipartidismo y no un tripartismo, porque empresarios y gobierno tienen un común denominador en sus pretensiones, proscribir a los sindicatos para dejar en un estado de indefensión a los trabajadores y vulnerar sus derechos colectivos e individuales.

## **SOBRE LA CONSULTA TRIPARTITA**

Tal y como lo manifestamos en el párrafo precedente, Gobierno y empresarios se han convertido en los mejores “socios”, cuyo objetivo es vulnerar los derechos laborales, económicos y sociales en Costa Rica. Para lograr ese propósito, han sido impulsores de leyes que debilitan las relaciones laborales, les quitan representación a los sindicatos y vacían de contenido las convenciones colectivas. Estas leyes no fueron objeto de consulta tripartita a la luz de los que establece el convenio 144 y mucho menos fueron consultadas, de previo a los sindicatos, vale decir fueron impuestas.

Las leyes a que hacemos referencia seguidamente las damos a conocer, y los efectos que de la misma se emanan, en contra de los derechos de sindicación y negociación colectiva, consagrados en los convenios 87 y 98 y los artículos 60, 61 y 62 de la Constitución Política de Costa Rica

Ponemos de seguido a disposición de la CEACR, las leyes regresivas que se han aprobado en la Asamblea Legislativa, obsérvese,

*El Congreso de la República, por su estructura y representación, está en su gran mayoría, en favor de las políticas neoliberales. Esto tuvo como efecto la aprobación en el Congreso, de leyes (Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos N° 9808, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635, Ley Marco de Empleo Público N° 10159) todas direccionadas a proscribir los sindicatos, y hacer nugatorio el derecho de huelga y por tanto, vaciar de contenido las convenciones colectivas, no permitiéndose negociaciones*



*de tipo salarial ni de ninguna otra índole que venga a mejorar el patrimonio de los trabajadores y trabajadoras, principalmente del sector público (incluyendo las instituciones y empresas del Estado) Proscribiéndose y criminalizándose la protesta y hacer de la huelga como derecho humano, un derecho inexistente.*

Los efectos nocivos que en la actualidad se tienen por la aplicación de estas leyes, se materializan, una vez más, en la continuidad de hechos que hacen nugatorio el cumplimiento en la ley y la práctica del Convenio 87, e incluso también del Convenio 98 y 135.

Con relación a la Ley para brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos N°9808, Ley Marco de Empleo Público 10159 y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635, en su momento, la CTRN y la propia Asamblea Legislativa hicieron consultas a la OIT de previo a ser aprobadas. Estas consultas, se materializaron en los Memorándum de Comentarios Técnicos, que oportunamente, hizo llegar la OIT hasta la Asamblea Legislativa de Costa Rica, estando dichas leyes, como se dijo, en proceso de aprobación.

A pesar de que, en dichos Memorándum, la OIT advertía sobre el roce de estas leyes con los convenios 87 y 98, aun así, fueron aprobadas, quedando demostrado una vez más el desinterés del Estado Costarricense de respetar y aplicar en la ley y en la práctica el convenio 87 y, por ende, el convenio 98 y el convenio 135. Convenios estos que, en su conjunto, reiteramos, se constituyen en un blindaje de protección de las libertades sindicales. Estas reformas legislativas vinieron a quebrantar sustancialmente, los avances logrados en materia de Huelga y Negociación Colectiva con la promulgación del Código Procesal Laboral, retrocediendo en la calificación de avance y/o progreso, que otrora le reconociera la OIT, al Estado Costarricense.

## **EFFECTOS NOCIVOS DE LAS LEYES AQUÍ CITADAS EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA.**

### **Violación a la Libertad Sindical y Negociación Colectiva**

En el presente informe hemos insistido en que las libertades sindicales, se sustentan en tres componentes esenciales a saber: el Derecho de sindicación, el Derecho a Negociación Colectiva y el Derecho a Huelga. Asimismo, consideramos también, que la unicidad de los Convenios 87, 98 y 135 y su aplicación en la ley y en la práctica, son garantías para la tutela efectiva de dichas libertades sindicales, por tanto, promulgar leyes por parte de un Estado (como es el caso del Estado Costarricense), que se contrapongan o trasgredan esos convenios, dejan en estado de indefensión a los trabajadores y sus organizaciones.



De seguido, presentamos a la Honorable Comisión de Expertos nuestras consideraciones acerca de los efectos nocivos de las leyes aquí supra citadas, en materia de libertad sindical y negociación colectiva. Veamos:

El Convenio 87 de la OIT, sobre libertad sindical y derecho a sindicación, en su artículo 2 establece claramente, el derecho que tienen los trabajadores y los empleadores en constituir libremente sindicatos y así como el de afiliarse a estas organizaciones. En el artículo 3, establece su total autonomía frente al Estado y, por ende, frente al patrono en materia de organización de sus actividades, redactar sus estatutos y de formular sus planes de acción. Bajo estos lineamientos que nos da este convenio, es que los Estados Miembros de la OIT tienen que someterse al convenio e integrarlo, una vez aprobados por el Congreso, al ordenamiento jurídico nacional.

Por otra parte, el artículo 11 con precisión meridiana señala que, *“Todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo para el cual esté en vigor el presente Convenio se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación”*.

Por ende, es ineludible la obligación del país de implementar las medidas, políticas públicas y legislación, que sean necesarias para darle garantía a las personas trabajadoras de un libre ejercicio del derecho a sindicación, que implique la defensa y promoción de los derechos de éstas y sus intereses sociales y económicos. También, el artículo 4 del convenio 98 sobre derecho a sindicación y negociación colectiva, obliga a los estados miembro a adoptar [...] *“medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”*.

Todo lo anteriormente expresado, en términos simples significa que la libertad sindical y derecho a negociación colectiva, se circunscribe a no solo la defensa de las personas trabajadoras, sino también de sus intereses, ya sean de carácter económico o de carácter social. Se desprende de ello, que los sindicatos no solo son organizaciones que velan por el cumplimiento de los derechos laborales, sino que parte de su razón de ser, es buscar defender los intereses de las personas trabajadoras en las relaciones y ámbitos laborales, incluso en la materia salarial, de incentivos o de cualquier otro componente económico del salario o adicional a éste.

En toda relación o ámbito laboral pueden existir conflictos de diversa índole, entre los cuales están los de carácter jurídico (cuando no se cumplen las normativas, políticas, directrices o reglamentaciones, que regulan las relaciones o ámbitos



laborales); y los de carácter económico y social (mejores condiciones económicas, de salud ocupacional o de ambiente de trabajo).

Así las cosas, los representantes de las personas trabajadoras son los llamados a atender, negociar y luchar, para hacer valer sus intereses en dichos conflictos. Las organizaciones sindicales deben contar con libre ejercicio, autonomía e instrumentos legales para lograr ese fin. Por ello, en los sindicatos recae la representación y vocería de los intereses de las personas trabajadoras, en los ámbitos de las relaciones y ambientes laborales, ya sea en materia salarial, condiciones del centro de trabajo, salud ocupacional, transporte, horarios entre otros elementos.

Por tanto, sino se permite la libre sindicación y se le resta poder de acción a los sindicatos, los trabajadores son sometidos a un estado de indefensión que pasan de su condición de personas a “simple mercancía” y esto es lo que se presenta en la realidad en Costa Rica, tanto en el ámbito privado como en el público. Llamamos a la atención de la Comisión de Expertos, que el “Trabajo Decente” promulgado por la OIT, se está convirtiendo, en términos prácticos, en una quimera en nuestro país.

Por lo tanto, es violatorio según estos convenios (C87, C98 y C135), el restringir o prohibir la acción sindical en todos sus ámbitos y competencias.

*En Costa Rica se desacata, en todos sus extremos lo dispuesto en el convenio 87, pero también en el convenio 98 y el convenio 135 y esto lo afirmamos, porque no se aplica en la ley y en la práctica estas normas internacionales y, por el contrario, se crean normas nacionales contrarias a estos instrumentos normativos.*

***ROCES Y TRANSGRESIONES A LOS CONVENIOS DE LA OIT, A TRAVÉS DE PROMULGACIÓN DE LEYES QUE HACEN NUGATORIOS LOS DERECHOS DE SINDICACIÓN Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA.***

***EFFECTOS NOCIVOS PRODUCIDOS POR LA LEY MARCO DE EMPLEO PÚBLICO***

***Afectación a la Negociación Colectiva.***

Con la nueva Ley Marco de Empleo Público (Ley No. 10159), desde el trámite de su aprobación en la Asamblea Legislativa, se direccionó a prohibir el generar nuevas obligaciones, derechos o variaciones en materia salarial, al punto de que el artículo 49 de esta ley, explícitamente, dice que, “**por vía de negociación colectiva, no se podrá en el sector público, generar modificaciones o variaciones a la escala salarial global, ni tampoco se podrá crear nuevos incentivos, compensaciones o erogaciones adicionales**”. (El destacado es nuestro).



Lo anterior tiene como efecto, un retroceso en el reconocimiento de las organizaciones sindicales, como los interlocutores válidos y voceros auténticos, en la defensa de los derechos e intereses económicos y sociales de las personas trabajadoras del sector público, lo que significa violentar la libertad sindical. Asimismo, vaciar de contenido la negociación colectiva, implica restarle validez al principal instrumento, que tienen los trabajadores para el logro de sus más importantes reivindicaciones laborales.

Obsérvese:

***“ARTÍCULO 43- Negociaciones colectivas. Mediante la negociación colectiva no se podrán generar nuevas obligaciones o derechos, o variar condiciones laborales referentes a:***

- a) Salarios o remuneraciones y variar o modificar lo referente a la escala salarial o componentes de la columna salarial global.***
- b) La creación de incentivos, compensaciones o pluses salariales.***
- c) Asuntos donde se deba realizar una erogación adicional de recursos que afecten el presupuesto nacional o el de una institución pública, mediante gastos que no se ajusten a los principios de razonabilidad y proporcionalidad desarrollados por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.***
- d) Normas de carácter prohibitivo contenidas en la presente ley.***
- e) La creación de nuevas plazas.***

***Las condiciones que se pacten en los instrumentos de negociación colectiva deberán respetar los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad, igualdad y legalidad presupuestaria. De cada sesión de negociación se levantará un acta, que se publicará como máximo al finalizar el proceso, junto con un acta de cierre en la que se recogerá el texto completo de las cláusulas que fueron negociadas y en la que se indicará cuáles cláusulas del proyecto fueron desechadas o no pudieron negociarse por falta de acuerdo acerca de ellas.***

***Tratándose de normas que por su naturaleza o su afectación del principio de legalidad presupuestaria requieran aprobación legislativa o reglamentaria, su eficacia quedará condicionada a la inclusión en la ley de presupuesto o en los reglamentos respectivos, lo mismo que a la aprobación por parte de la Contraloría General de la República, cuando afecte los presupuestos de las instituciones, cuyos presupuestos ordinarios y extraordinarios o las modificaciones presupuestarias requieran aprobación de esta última entidad.”***  
(El destacado es nuestro y hasta aquí la cita de la ley).

Como puede colegirse, el objetivo tanto de las diputaciones del momento, como del gobierno en ejercicio, durante la discusión y aprobación de dicho proyecto fue evitar a toda costa que las personas trabajadoras expresaran sus intereses,



observaciones, propuestas y planteamientos en materia remunerativa. Es claro el interés antidemocrático y déspota de decidir sobre las remuneraciones de miles de personas por meros criterios fiscalistas, y de cargar sobre la espalda de las personas trabajadoras una crisis fiscal existente en ese momento, sin que estos últimos fuesen los culpables de esta problemática. Esto a todas luces entorpece y censura la acción sindical, vaciando de contenido el derecho a la negociación colectiva, libre sindicación y todo convenio que tutele este derecho humano.

Nótese que, las disposiciones contenidas en la ley contravienen el principio de negociación libre y voluntaria y la obligación de los Estados de promover la Negociación Colectiva, señalados en el artículo 4 del convenio 98. Las organizaciones suscribientes en este informe, damos por un hecho y aseguramos, que al Gobierno Costarricense no le interesa, hacer valer y respetar las normas de la OIT.

## **LA FIJACIÓN SALARIAL NO ES OBJETO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

Otro efecto dañoso de las leyes antes citadas es que, se eliminó la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, que tenía representación sindical y representación del Estado patrono. Con ello, se suprimió el único espacio de negociación colectiva que tenían los trabajadores del sector público y sus organizaciones de negociar y fijar salarios, pero lo más grave es que tampoco se permite, como ya se dijo, negociar salarios en las convenciones colectivas si no, que el Gobierno estableció en la ley sus propios mecanismos de fijación salarial como se verá de seguido.

### ***Salario Global y Columna Salarial Global.***

En cuanto a la gestión de la compensación salarial en el sector público, se utilizan mecanismos tales como la Columna Salarial Global y el Salario Global. La fijación de los salarios se realizará con una metodología de valoración del trabajo, elaborada por el Ministerio de Planificación Económica (MIDEPLAN); donde no habrá participación del sector sindical en la definición de los grados de remuneración y la Columna Salarial Global que existirá dentro de cada familia de puestos.

Esta Columna Salarial Global, junto a una Política de Remuneración emitida por el MIDEPLAN, Dirección General de Servicio Civil y Autoridad Presupuestaria, serán los que le den forma al Régimen Salarial Unificado. Y dentro de las consideraciones a tener en cuenta, para la elaboración de esta política de remuneración, tampoco se tomarán en cuenta las observaciones o demandas de las organizaciones sindicales.

A todas luces, esto deja en total desamparo a las personas trabajadoras de expresar, demandar y negociar mejores condiciones en cuanto a su remuneración,



y reduce los derechos laborales y sociales de éstas, a criterios fiscalistas, sin tomar en cuenta sus necesidades personales y familiares.

Todo lo dicho en el párrafo precedente, sumado al congelamiento de aumentos salariales existente producto de la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que establece que no hayan aumentos cuando se supere más del 60% del PIB en deuda ya que la misma (Ley Marco de Empleo Público), define que los salarios que superen al salario global de dicha categoría, a la entrada en vigencia de esta ley, estarán congelados hasta que logre nivelarse, y que aquellos salarios que estén por debajo del salario global, podrán nivelarse solo vía aumento del plus salarial anualidad (congelado también su pago por efecto de la ley 9635). Todo esto ha traído serios problemas a las personas trabajadoras, que ven como el costo de vida aumenta y ellos y sus sindicatos, no pueden accionar de ninguna forma, para lograr mejorar sus ingresos y precisamente no pueden accionar, porque la huelga como principal herramienta de defensa de los derechos laborales, quedó restringida.

Para las centrales sindicales costarricenses, la inaplicación en la ley y en la práctica del convenio 144, tiene como resultado que el Gobierno de la República conjuntamente con los empresarios, hayan logrado aprobar leyes regresivas que violentan las libertades sindicales, vale decir, los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, así como los derechos humanos en general.

Por todo lo anteriormente

A manera de conclusión, queremos llamar a la atención de la Comisión de Expertos que desde el momento que el Estado Costarricense, al tenor de lo que establece el artículo 3 de la Constitución de la OIT, solicitó ser miembro de este Organismo, aceptó formalmente cumplir con las obligaciones que emanan de su Constitución. Así las cosas, no solo se sometió, sino que ratificó e incorporó al ordenamiento jurídico interno, los Convenios 87, 98, 135 y 144 y la Recomendación 143.

En su momento, el legislador constitucional costarricense, bajo la égida del constitucionalismo social, incorporó a la Carta Magna de Costa Rica en el artículo 7, que en lo que interesa señala “Artículo 7. Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concertados, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen autoridad superior a las leyes. Los tratados públicos y los convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país requerirán aprobación de la Asamblea Legislativa por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros y la de los dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente convocada al efecto. (Así reformado por ley número 4123 de 31 de mayo de 1968)”.



De igual manera, se desarrolla, en este artículo constitucional, el principio de convencionalidad promulgada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Como se observa, esa norma constitucional, le da a los tratados y convenios internacionales, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, autoridad superior a la ley, vale decir que los Convenios de la OIT, supra citados en este Informe Memoria, tienen Jerarquía indiscutible sobre la ley nacional. También la Constitución Política de Costa Rica, en sus artículos (60-61-62), establece los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga.

Resulta entonces inexplicable, porque el Estado Costarricense, teniendo en la máxima jerarquía de su ordenamiento jurídico los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga, no hace efectiva su promoción, su cumplimiento y por el contrario, los trasgrede y los deja sin efecto alguno, contraviniendo, su propia constitución, incumpliendo la Constitución de la OIT y las obligaciones contraídas, y lo peor aún, desconociendo la función normativa de la OIT y la universalización de sus normas, para el logro de la Justicia Social.

Todas esas transgresiones a los convenios de la OIT, de repetida cita, se materializan en acciones concretas, como lo establecido en el pronunciamiento DAJ-AE-237-15 del MTSS, que permite la reforma y/o eliminación de las cláusulas normativas de las convenciones colectivas en el sector público y sector privado, la promulgación de leyes (Ley para brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos N°9808, Ley Marco de Empleo Público 10159 y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas N°9635), cuyos efectos perjudiciales para los derechos de sindicación y negociación colectiva, se están dando a conocer en este informe.

Está claro, que el Gobierno de la República, no ha impulsado una política pública, para que el Estado fomente las convenciones colectivas, como un derecho humano fundamental, y con ello observar los convenios de la OIT que rigen la materia, así como otros instrumentos de derechos humanos que también la tutelan. ***Su política no va dirigida a impulsar procedimientos de negociación libre, voluntaria en los términos que señala el artículo 4 del convenio 98, por el contrario, está orientada a restringir las convenciones colectivas, al limitar el poder de representación los sindicatos, mediante decretos, leyes y directrices administrativas. Así como también, imponer unilateralmente las condiciones y materias que el gobierno quiere que se negocien, eliminando paulatina y técnicamente dicho, las convenciones colectivas y además inaplicando, en la ley y en la práctica el convenio 144.***

Visto lo anterior, nosotros Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTR), Central Movimiento de Trabajadores Costarricense (CMT), Central General de Trabajadores (CGT), Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD) y Central Unitaria de Trabajadores (CUT), dados los



hechos continuados aquí descritos, que vulneran los derechos de sindicación y convención colectiva y transgreden las libertades sindicales y derechos humanos, solicitan a esta Honorable Comisión de Expertos, en el próximo informe a rendir ante la Conferencia Internacional del Trabajo 2024, aparezca Costa Rica con doble párrafo al pie de página.