

EL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL Y LA REDEFINICIÓN DEL EQUILIBRIO ENTRE LEGISLACIÓN, DIÁLOGO SOCIAL Y DEMOCRACIA LABORAL EN COSTA RICA

THE COMMITTEE ON FREEDOM OF ASSOCIATION AND THE REDEFINITION OF THE BALANCE BETWEEN LEGISLATION, SOCIAL DIALOGUE, AND LABOR DEMOCRACY IN COSTA RICA

Dr. Adrián CALDERÓN CHACÓN¹

RESUMEN: El trabajo analiza la evolución del marco normativo costarricense en materia de libertad sindical, a la luz de las observaciones formuladas por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se desarrolla un examen casuístico de los principales pronunciamientos y de su impacto en el ordenamiento jurídico nacional, mediante el cual se identifica la función de dicho mecanismo como un instrumento para la depuración de disposiciones incompatibles con el ejercicio pleno de la libertad sindical. De manera complementaria, se incorporan antecedentes históricos sobre los procesos de diálogo social en Costa Rica y sus resultados, así como una revisión crítica de las figuras institucionales creadas por el legislador para tales fines, en la cual se destacan sus principales aciertos y limitaciones.

Palabras claves: Libertad sindical, negociación colectiva, huelga, diálogo social, prevención del conflicto.

ABSTRACT: The article examines the evolution of Costa Rica's legal framework on freedom of association in light of the observations issued by the International Labour Organization's Committee on Freedom of Association (CFA). It presents a case-based analysis of the Committee's main pronouncements and their impact on the national legal order, highlighting this mechanism as an instrument for the elimination of legal provisions incompatible with the full exercise of trade union freedom. Additionally, it includes historical references to Costa Rica's social dialogue processes and their outcomes, together with a critical review of the institutional mechanisms established by the legislature for this purpose, emphasizing their main achievements and shortcomings.

Keywords: Freedom of association, collective bargaining, strike, social dialogue, conflict prevention.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD SINDICAL EN COSTA RICA. 3. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DE QUEJAS PRESENTADAS CONTRA COSTA RICA ANTE EL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL (CLS) Y LOS FACTORES QUE INCIDEN. 4. RECUENTO DE LOS CASOS N.º 1304, 1483 Y 2490 Y LAS CONCLUSIONES ALCANZADAS. 4.1. Caso n.º 1304. 4.2. Caso n.º 1483. 4.3. Caso n.º 2490. 5. ALCANCE EN

¹ Abogado por la Universidad de Costa Rica. Magíster en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, y Doctor en Derecho por la Universidad Estatal a Distancia (UNED), Costa Rica. Postdoctorado por la Universidad de Salamanca, España. Profesor universitario, investigador y coordinador del programa de Doctorado en Derecho de la UNED. Juez del Tribunal de Apelaciones de Trabajo del Primer Circuito Judicial de San José, Costa Rica. Correo electrónico: jacalderon@uned.ac.cr

EL PAÍS DE LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL. 6. CONCERTACIÓN Y DIÁLOGO SOCIAL EN COSTA RICA COMO MECANISMO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y FILTRO INTERNO TRIPARTITO. 6.1. PROCESO DE CONCERTACIÓN NACIONAL 1998-1999. 6.2. ÓRGANOS ESPECÍFICOS DE DIÁLOGO SOCIAL 6.3. CONSEJO SUPERIOR DE TRABAJO (CST). 6.4. CONSEJO NACIONAL DE SALARIOS (CNS). 6.5. CONSEJO DE SALUD OCUPACIONAL (CSO). 6.6. JUNTA DIRECTIVA DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL (CCSS). 6.7. CONSEJO SUPERIOR DEL PODER JUDICIAL (CSPJ). 7 ANÁLISIS DEL PAPEL DE LOS ÓRGANOS COMO MECANISMO DE PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS SOBRE LIBERTAD SINDICAL. 8. CONCLUSIONES. 9. BIBLIOGRAFÍA

1 INTRODUCCIÓN

Los grupos organizados de trabajadores costarricenses, desde la primera mitad del Siglo XX, han tenido un papel de alta importancia para la obtención de mejoras laborales y la consolidación de una estructura normativa adecuada con el fin de reglar las condiciones en las cuales debían llevarse a cabo las relaciones obrero-patronales. Lamentablemente, las transformaciones estructurales para garantizar la formación libre e independiente de sindicatos y las garantías necesarias para la protección de sus integrantes no llegaron con el paso de las décadas.

Esta carencia de herramientas ha obligado al movimiento sindical costarricense a dar nuevas luchas para corregir las asimetrías de poder que el sistema instituyó en su perjuicio. Es en este punto en el cual el recurso de la queja ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) cobra un valor significativo y genera criterios, los cuales han tenido una verdadera influencia en la construcción de un nuevo panorama normativo.

En esta investigación, se realiza un repaso sobre los orígenes de las principales disputas planteadas desde Costa Rica ante el CLS y los aportes de ese órgano a la discusión jurídica en dicho país. En adición, se tomarán en cuenta algunas fórmulas de diálogo social visibles en la legislación costarricense, así como su papel en la prevención de la conflictividad entre Estado, sindicatos y empleadores.

2. MARCO CONSTITUCIONAL DE LA LIBERTAD SINDICAL EN COSTA RICA

En calidad de preámbulo del tema que se propone abordar, a saber, el impacto del mecanismo de control previsto en sede del Comité de Libertad Sindical en el ordenamiento jurídico y los instrumentos de diálogo social vigentes en Costa Rica, se hace menester traer a la escena el contenido constitucional que posee la libertad sindical con base en la Carta Magna.

El constituyente de 1949 tuvo la visión de establecer nociones claras y definitorias con respecto al contenido de la libertad sindical. Así, el canon 62

de la Constitución Política adopta como derecho fundamental la libre sindicación, de modo que se establece la plena posibilidad de que tanto gremios de empleadores como de trabajadores conformen sindicatos de manera libre y sin previa autorización con el fin de defender sus intereses de grupo. Dicho precepto concibe como contenido esencial del derecho la libertad plena de actuación sin injerencias externas de parte del Estado y otros sindicatos. Además, garantiza un espacio democrático de disertación y participación a lo interno de las estructuras de esa clase de organizaciones. Esta visión de la norma la podemos encontrar desde vieja data en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, la cual, por ejemplo, en el voto N.º 2008-16871, indicó lo siguiente:

“En Costa Rica, el artículo 60 de la Carta Política consagra el derecho a formar sindicatos, tanto a favor de los patronos como de los trabajadores, con el propósito exclusivo de obtener, y conservar beneficios económicos, sociales y profesionales. De esta forma, por sindicatos debe entenderse aquellas formaciones sociales con relevancia constitucional, cuya libre creación y actuación garantiza la Ley Suprema y cuya participación en el aparato del Estado se encuentra, expresamente, previsto. De esta forma tal derecho —considerado por ende como una libertad individual y colectiva— se integra tanto por la facultad que poseen los trabajadores de constituir una organización gremial, como para adherirse a ella. Sobre el particular, en el Derecho Internacional Público se ha realizado un exhaustivo desarrollo de tal libertad, indicándose como eje principal el derecho de asociación, que poseen todas las personas con el propósito de defender y proteger cualquier tipo de interés legítimo, tales como los de orden social, político, económico, religioso, cultural, profesional, laboral, sindical y de cualquier otro orden. Lo anterior por cuanto, dentro de los derechos fundamentales de toda persona, debe tomarse en consideración aquél que tiene en su faceta como trabajador de fundar, libremente, asociaciones que lo representen de manera auténtica y le otorgue al mismo tiempo la oportunidad de participar de manera libre en sus actividades sin riesgo alguno de represalias posteriores. Sobre este orden de ideas, y partir de la interpretación conjunta de los artículos 339 del Código de Trabajo y el artículo 60 de la Carta Política es que se consolida entonces la libertad sindical, o la teoría triangular de la libertad sindical, la cual se encuentra conformada por tres aspectos esenciales: 1) el libre ingreso y retiro del sindicato; 2) la pluralidad de agrupaciones sindicales y 3) la autonomía necesaria en las asociaciones sindicales para actuar libremente frente al Estado, frente a otras organizaciones o frente al empleador, todo con el fin de que las agrupaciones colectivas puedan desarrollarse y cumplir con sus objetivos sin injerencias extrañas a sus fines específicos. De esta forma, tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar los beneficios e intereses supra mencionados”.

Este punto se debe matizar, ya que, pese a que se reconoce a los sindicatos como la figura natural de representación de intereses colectivos, es admitido que en Costa Rica prevalece un régimen de representación dual de

intereses, como se explicó en el fallo N.º 12.457-2011² del Tribunal Constitucional. A modo de juicio, hemos de resaltar que este modelo con el paso de los años generó muchos inconvenientes para el desenvolvimiento del sindicalismo, algunos de ellos se detallarán en este trabajo, como por ejemplo la problemática suscitada con el Comité Permanente de Empresa y la suscripción de arreglos directos.

Con independencia de lo anterior, es posible afirmar que, con el mismo nivel de claridad que se define a la libre sindicación, los numerales 61 y 62 disponen respectivamente al derecho de negociación colectiva y huelga. Sin embargo, sus alcances no han sido aceptados de forma tan clara y precisa como sí se ha hecho con la libre sindicación. Dicho escenario se presenta principalmente por razones históricas, dado que el sindicalismo en el sector privado es débil en comparación con el sector público y es precisamente en ese ámbito en el cual el ejercicio de estos derechos colectivos posee un impacto de mayor envergadura, pues se trata de disposición de recursos públicos y de cumplimiento de cuotas de servicios esenciales. Tales problemas han persistido en el caso de la negociación de convenciones colectivas, como bien detalla Bolaños Céspedes, incluso con posterioridad de la reforma del Código de Trabajo de 2017, que previó una apertura para la utilización de esa figura:

“Jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República, posteriormente a la Reforma Procesal Laboral que entró en vigencia en el año 2017, ha puesto en duda el principio de libre negociación colectiva para el caso del sector público, obligando a los negociadores a acudir a una Co-

² De este modo, se yergue el sindicato como un medio natural para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales de los trabajadores, lo que consustancialmente trae consigo la democratización de las relaciones obrero-patronales; labor que debe ser desarrollada con independencia del vínculo de afiliación con los trabajadores individualmente considerados, por cuanto su papel es ejercicio plenamente desde una ámbito o dimensión colectiva. Los sindicatos desempeñan una función reconocida por la Constitución y por los Tratados Internacionales suscritos por Costa Rica, que consiste en representar los intereses de los trabajadores que no consiste sólo en la filiación sino en la propia naturaleza sindical del grupo, sin que sea admisible que la actividad sindical se refiera sólo a la posibilidad de afiliarse, sino que requiere una serie de actividades que deben ser respetadas y tuteladas constitucionalmente. La Sala no desconoce que en el sistema de relaciones laborales costarricense pueda existir un modelo de representación dual, conformado por las organizaciones sindicales que actúen en el ámbito de empresa y los representantes de los trabajadores libremente elegidos. Sin embargo, el Convenio n.º 135 de la OIT resguarda la representación sindical sobre las otras formas de organización no sindicales. Al respecto el cuerpo normativo mencionado establece en el artículo cinco: “*Cuando en una misma empresa existan representantes sindicales y representantes electos, habrá de adoptarse medidas apropiadas, si fuese necesario, para garantizar que la existencia de los representantes electos no se utilice en menoscabo de la posición de los sindicatos interesados o de sus representantes y para fomentar la colaboración en todo asunto pertinente entre los representantes electos y los sindicatos interesados y sus representantes.*”. Como bien se puede apreciar, esta norma posee una importancia capital a la hora de tutelar derechos fundamentales como los reclamados por el petente, pues para todos los efectos, la suscripción de arreglos directos en el seno de la empresa, no podrá constituir un óbice para el ejercicio de la libertad sindical, por lo tanto, el empleador no podrá ampararse en un instrumento de esa naturaleza para denegar las facultades de representación que ostentan las organizaciones sindicales.

misión para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público, la cual se había creado en el Reglamento que regulaba esa materia. (...). De esta manera se ha pretendido resucitar una comisión que desapareció, (...), se busca además, desde el Poder Ejecutivo, limitar el derecho de negociación colectiva para concederlo en exclusivo a los trabajadores del sector con régimen de empleo privado”³.

Como puede derivarse de esta breve reseña, la problemática de la libertad sindical en el ordenamiento jurídico no está en su regulación constitucional, sino en su ulterior desarrollo legislativo, porque pese a que el Constituyente previó una tutela amplia de esa triada de derechos fundamentales, lo cierto es que su ejercicio ha significado un tránsito sobre un camino empedrado, lo que, dicho sea de paso, justifica un estudio sobre la utilización del mecanismo ante el CLS para forzar al cambio de esas situaciones problemáticas.

3. ANÁLISIS DE LAS CAUSAS DE QUEJAS PRESENTADAS CONTRA COSTA RICA ANTE EL CLS Y LOS FACTORES QUE INCIDEN

El propósito de este epígrafe no es analizar el procedimiento ante el Comité de Libertad Sindical (CLS), sino determinar el impacto que han tenido sus pronunciamientos sobre Costa Rica. Cabe señalar que el prestigio que ese órgano de control posee es innegable y puede concebirse como un verdadero motor de cambio y progresividad en la materia, pues, como se demostrará, su existencia brinda un espacio de discusión y análisis de la realidad normativa, por demás provechoso, para que las organizaciones sindicales confronten sus intereses legítimos ante un árbitro técnicamente competente e imparcial.

Las estadísticas indican que el CLS tiene tres casos activos, a estos se le suma más de una treintena de asuntos cerrados respecto a Costa Rica. Las causas que fundamentan la intervención del CLS en el caso costarricense pueden entenderse al tomar en cuenta las diversas perspectivas que contempla la libertad sindical, a saber, libre sindicación, derecho de huelga y derecho de negociación colectiva.

La primera problemática identificable nace desde la propia concepción del despido incausado en la Carta Magna de 1949, dispuesto en su norma número 63. A partir de ese canon, se consolidó la tesis de que el pago de las indemnizaciones del preaviso y el auxilio de cesantía liberaban al empleador de cualquier discusión posterior sobre las razones de cese de la persona trabajadora. En el ámbito de la organización de sindicatos, este antecedente resultaba sumamente problemático e inhibía a los trabajadores a participar del movimiento sindical.

³ Bolaños Céspedes F. (2021). Prolegómenos del Derecho Colectivo de Trabajo en Curso de Derecho Laboral, Editorial Jurídica Continental, San José, pp. 120-121.

En este punto, es importante establecer una diferenciación entre los regímenes de empleo público y los del ámbito privado, pues el despido incautado no es la norma en el primero de ellos, toda vez que dichos empleados poseen estabilidad absoluta en el puesto. Correlativamente, esta particularidad entre ambas estructuras de regulación ha permitido que a lo largo de los años se desarrolle un sindicalismo fuerte en el ámbito de la Administración Pública y uno de menor fortaleza y cobertura en el sector privado.

A inicio de los años noventa, se emitió la Ley N.º 7360 como resultado de la disputa tramitada ante el CLS bajo el caso n.º 1463, tal como explica Godínez Vargas:

“La adición al Código de Trabajo de un capítulo referido a la protección de los derechos sindicales, debe ser vista entonces como producto de una necesidad institucional cuyo fin era demostrar la buena fe del Estado costarricense, en el fortalecimiento de la protección de la actividad sindical, de cara al Comité de Libertad Sindical de la O.I.T que en ese momento debía resolver la queja N 1483. La denuncia planteada, que no era la primera que por tales motivos sufría el país, tuvo el significativo apoyo de la American Federation of Labor Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) y puso en jaque la economía nacional, al gestionar esta Central Sindical ante la Oficina del Representante para el Comercio de los Estados Unidos, la eliminación del país como beneficiario del Sistema Generalizado de Preferencias”⁴.

Los principales avances que se observaron como consecuencia de dicha ley fueron la definición normativa del concepto de prácticas laborales desleales, la consolidación del fuero sindical y la prohibición para que las asociaciones solidaristas pudiesen intervenir en la negociación de convenciones colectivas y acuerdos directos. Para ubicar al lector, las organizaciones solidaristas corresponden a un proceso de integración de empleadores y representantes de los trabajadores para fines mutualistas, totalmente alejados de la representación de intereses colectivos. En la práctica, durante la década de los años ochenta, se dio un crecimiento exponencial de este tipo de figura, el cual, aprovechando la escasa regulación del órgano de Comité Permanente de Empresa, intervino en la negociación colectiva mediante la suscripción de arreglos directos, con lo cual bloqueó la participación de sindicatos.

La mayor objeción que puede hacerse a la ley de comentario es que no concibió un control previo del despido, lo que derivó en todos los casos en un litigio que debía llevarse directamente ante los órganos de la jurisdicción laboral, sin que existiera restitución en el empleo cautelar. Dicha problemática resultaba en que el representante de los trabajadores podría estar fuera de su puesto por años durante la tramitación del proceso o, aún peor, que luego de un largo litigio, no existiera interés en retomar su actividad. Esta particular situación se mantuvo hasta la Reforma Procesal Laboral del año

⁴ Godínez Vargas A y otro. (1998). *Protección de la Libertad Sindical*, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, pp. 84-85.

dos mil dieciséis, en la cual se dispuso un proceso especial para la reinstalación de trabajadores aforados sobre la base de una autorización administrativa previa.

No obstante, ese no fue el fin de las dificultades, sobre todo porque la legislación costarricense mantuvo la regulación del arreglo directo como monopolio exclusivo del Comité Permanente de Empresa, lo cual sirvió nuevamente para impedir el avance de las organizaciones sindicales en el sector de la empresa privada. En otras palabras, la reforma en lo que respecta a las asociaciones solidaristas no era necesaria; en primer lugar, porque la negociación de convenciones colectivas según la Constitución Política es propia de los sindicatos; y, en segundo término, dado que, de todas maneras, en la concertación del arreglo directo no intervenían. En otras palabras, más que un problema de índole jurídico se trataba de una experiencia de manipulación del sistema para impedir el desarrollo de relaciones laborales en equidad.

En todo caso, los privilegios con respecto a la administración de los fondos del auxilio de cesantía sin tope de antigüedad y como derecho real de los trabajadores solidaristas se han mantenido, en el tanto sin importar la causa de la terminación de la relación laboral entre las partes el pago es procedente; esto en perjuicio de las personas sindicalizadas, quienes poseen un tope de doce años en el sector público. A lo anterior se debe aunar que la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2019-21.859) dictaminó que por medio del convenio colectivo no podía plantearse el pago del auxilio de cesantía en casos de renuncia en ese mismo régimen de empleo.

La situación se mantuvo incluso durante el Siglo XXI, en el que las estadísticas siguieron reportando un incremento de la suscripción de arreglos directos en perjuicio de convenciones colectivas, lo cual supone una discriminación evidente hacia las organizaciones sindicales. Al respecto, Castro Méndez afirma que, a pesar de la reforma legislativa, la disminución de la capacidad de negociar colectivamente de los sindicatos en el sector privado estaba en retroceso ante la tendencia de un aumento constante de la suscripción de arreglos directos, según datos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

“La prohibición establecida para las Asociaciones Solidaristas no impidió que se continuara suscribiendo arreglos directos en sustitución de las convenciones colectivas, ya que nuestro Código de Trabajo establece que los trabajadores pueden nombrar Comités Permanentes para la suscripción del denominado arreglo directo (artículo 504 del Código de Trabajo). (...). Es decir, el problema de la utilización antisindical del arreglo directo, que ya había sido identificado a principios de los 90, no fue abordado adecuadamente por la Ley 7360 ya que no impidió que continuara su utilización en detrimento de las convenciones colectivas de trabajo, y la conformación de comités permanentes de trabajadores en detrimento de la organización

sindical”⁵.

La intromisión de las asociaciones solidaristas y el posterior debilitamiento del sindicalismo libre e independiente en Costa Rica fue objeto de diversas misiones de asistencia técnica enviadas por la CEACR. Para el año 2007, el jurista argentino Adrián Goldín, luego de una investigación de campo, pudo constatar el uso de prácticas antisindicales, tales como presiones a los representantes de los trabajadores de naturaleza sindical y la aplicación de incentivos para aquellos trabajadores que se unieran al solidarismo. En síntesis, se trataba de la puesta en marcha de un proceso claro y preciso para desarticular el movimiento sindical:

“Diversos son los procedimientos de prevención antisindical de los que se da cuenta en testimonios recogidos durante las tareas de campo que dan sustento a este estudio. Uno de ellos, evocado por representantes sindicales, en el que se suele articular ante todo conato de formación de sindicato, en cuatro pasos sucesivos: a. despido de dirigentes sindicales; b. tratamiento discriminatorio en perjuicio de los afiliados con el objeto de desalentar su compromiso con el sindicato; b. formación inmediata de una Asociación Solidarista y un Comité permanente de trabajadores y d. suscripción de un arreglo directo, como instrumento de contención de toda pretensión de toda negociación por parte de los trabajadores sindicalizados”⁶.

Ese consultor independiente pudo concluir que en materia del Convenio 98 de OIT, el país se encontraba lejos de establecer las condiciones necesarias para que pudiera llevarse a cabo la negociación de convenciones colectivas de buena fe en el sector privado, amén de la intervención de terceros que se vestían con un velo de imparcialidad y los cuales generaban una injerencia insalvable sobre la legitimidad del posible pacto sucedido entre las partes. A esto se sumó que la regulación del arreglo directo no establecía garantías para verdaderas reivindicaciones económicas para las personas trabajadoras, sobre todo porque se limitaba a repetir los preceptos y las normativas mínimas de las distintas leyes laborales costarricenses. Algunas de sus conclusiones fueron las siguientes:

“El acuerdo directo no es, pues, el producto de una negociación tendiente equilibrada entre dos sujetos independientes y autónomos, dotados de recursos adecuados (financieros, de apoyo y asesoramiento, de conflicto, de formación y experiencia acumulada, de soporte y solidaridad, de poder, fuerza y conflicto) para sostenerla, sino bien por el contrario, una relación claramente asimétrica entre un sujeto (carente de todo poder de negociación) que pide, impetra, en forma atenda y otro (ostensiblemente más poderoso) que, según su excluyente criterio, concede o deniega.

⁵ Castro Méndez M. (2014). Arreglos directos y comités permanentes de trabajadores desde la perspectiva de la libertad sindical en Costa Rica, en Revista de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia # 10, San José, Costa Rica, pp. 93-94.

⁶ Goldin, A. (2007). Estudio sobre los arreglos directos en Costa Rica. OIT

La evolución experimentada por los AD en la experiencia costarricense, así como el análisis de contenidos de los AD de las fincas visitadas por este consultor, con su componente de elocuente unilateralidad, relativa irrelevancia económica de los beneficios acordados, recurrente e inocua reproducción de normas imperativas de la ley, inserción sistemática de principios, valores y filosofías de excluyente estirpe empresarial, reconocimiento frecuentemente sesgado y cuanto menos incompleto de los derechos fundamentales de los trabajadores y menos intensidad tutelar en comparación con las convenciones colectivas, entre otros rasgos, contribuyen a confirmar aquellas críticas percepciones sobre la significación institucional del Arreglo Directo en el sistema costarricense de relaciones colectivas de trabajo.

Si bien no cabe atribuir al AD responsabilidad en la producción de la grave crisis que provocara en su tiempo el debilitamiento casi terminal de los sindicatos por entonces actuantes en el sector privado y, como su consecuencia, el de las convenciones colectivas por entonces vigente, sí puede afirmarse que ese instrumento (el AD) sirvió en ese singular contexto para sustituir aquellas convenciones y, por extensión, como instrumento de aquellos que se propusieron evitar el surgimiento de la actividad sindical y contener sus pretensiones reivindicatorias en esos mismos ámbitos, así como al prevenir el advenimiento mismo de la actividad sindical—incluso, de la negociación colectiva— en empresas de más reciente instalación”⁷.

Otro tema de álgida discusión es la constante declaratoria de inconstitucionalidad de cláusulas normativas de convenciones colectivas del sector público por parte de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Dicho despacho ha sostenido que es competente para conocer de tales temas con fundamento en el principio de regularidad jurídica, de modo que incluso las normas dictadas a partir de la autonomía colectiva de las partes que suscriben un convenio colectivo están sometidas al respeto de las normas, los principios y los valores que emanan de la Carta Magna. Concretamente, el Tribunal Constitucional costarricense plantea el examen de las normas con base en los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad para concluir en un gran número de sentencias la incompatibilidad de beneficios otorgados en esos cuerpos normativos con las máximas que rigen el derecho de la constitución. Entre un gran cúmulo de veredictos, es posible citar el N.º 17.441-2006:

“(…) Sea cual sea el rango normativo que se reconozca a este tipo de instrumentos, es claro que se encuentran subordinados a las normas y principios constitucionales. Es por lo anterior que, pese al reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva y a su desarrollo en diversos instrumentos internacionales (Convenios de la Organización Internacional del Trabajo números 87, 98, 135 y 151, este último no aprobado aún por la Asamblea Legislativa), no existen, en el ordenamiento costarricense, zonas de “inmunidad constitucional”, es decir, actuaciones públicas que escapen al sometimiento al principio de regularidad cons-

⁷ Goldín A, *Ibídem*.

titucional. En sentencia número 2001-08239, la Sala Constitucional determinó que incluso los actos de Gobierno están sujetos al Derecho de la Constitución y por ende son susceptibles de control de constitucionalidad. De manera que incluso las cláusulas de una convención colectiva suscrita por una administración o empresa pública y sus trabajadores está enteramente sometida a las normas y principios que conforman el parámetro de constitucionalidad”.

Un punto sobre el que es preciso enfocarse es también la modificación del ejercicio del derecho de huelga por medio de la Ley N.º 9808 de dos mil veinte. De forma posterior a la entrada en vigencia de la Reforma Procesal Laboral y en el marco de la aprobación de un paquete de leyes tributarias, se generó en el año dos mil dieciocho un estallido de manifestaciones callejeras y paros, encabezados principalmente por sindicatos del sector público. Este hecho significó una nueva discusión sobre los alcances del derecho a huelga, pues el Código de Trabajo costarricense presentaba un vacío legal para esos casos, en vista de que el proceso de conciliación previa no podía agotarse si se trataba de una lucha contra políticas públicas, ya que no se era del típico conflicto que enfrentaba a un empleador y a su contraparte trabajadora, sino de un gobierno que pretendía implantar una modificación en el impuesto al valor agregado de los bienes y servicios comercializados en el país. Adicionalmente, el sistema para esa data mostraba una particularidad con respecto al pago de los días holgados, lo cual permitía a los trabajadores acudir a la huelga con el abono de su remuneración hasta tanto no se declarase ilegal el movimiento en un proceso judicial que podía tardar semanas o meses.

El contenido polémico de esa ley radica en que se incorporó una prohibición expresa de la huelga por motivos políticos, un nuevo proceso más laxo para obtener la declaratoria de ilegalidad de la huelga en servicios esenciales, y se amplió la definición de los servicios que debieran entenderse como tales. Se trata de un esquema que se ha desarrollado atacando todos los elementos básicos de la libertad sindical, verdaderas conductas activas que de una u otra manera han convergido para impedir una representación de intereses colectivos de forma libre. Además, se han hecho acompañar de normas sobre empleo público, las cuales limitan la posibilidad de negociación de aspectos medulares, como posibles mejoras salariales.

4. RECUENTO DE LOS CASOS N.º 1304, 1483 Y 2490 Y LAS CONCLUSIONES ALCANZADAS

Para el desarrollo de este apartado, se seleccionaron tres casos de gran importancia con el fin de entender la evolución de los problemas enfrentados por el ejercicio de la libertad sindical en Costa Rica, así como algunos cambios que, producto de ellos, la legislación nacional experimentó.

4.1. Caso N.º 1304

Este caso surgió a mediados de la década de los años ochenta y enfrentó a las grandes centrales sindicales costarricenses con el Gobierno por la violación de los Convenios 87, 98 y 135; debido a la proscripción del derecho de negociación colectiva y el derecho a huelga de los funcionarios públicos. Van der Laat Echeverría explica la importancia de este antecedente:

“El caso 1304, quizá el de mayor trascendencia, fue planteado por todas las confederaciones sindicales existentes en el país, quienes reclamaron el no cumplimiento por el Gobierno de los convenios 11, 87, 98 y 135. La reclamación fue dirigida también contra el Fondo Monetario Internacional, pero en este aspecto fue declarada no admisible. Luego de un detallado análisis en el capítulo de conclusiones, el Comité de Libertad Sindical decidió recordar al Gobierno la vigencia de los compromisos adquiridos o acuerdos no cumplidos. Que aún dentro del marco de una política de estabilización debe respetarse la negociación de convenciones colectivas, aunque puede ser objeto de limitaciones en las negociaciones salariales. El Comité estimó imperativo el reconocimiento expresado del derecho a negociar colectivamente a los funcionarios excepción hecha de los que trabajan en los ministerios. Y al conocer un aspecto de la reclamación relativa al derecho para funcionarios de los bancos nacionalizados rogó al gobierno tomar las medidas tendientes a garantizar el derecho de huelga a estos trabajadores”⁸.

La posición del CLS con respecto a la legislación penal costarricense fue decisiva para que en el año 1993 se dictara la Ley N.º 7348, que derogó los delitos previstos por los numerales 333 y 334 del Código Penal, los cuales respectivamente sancionaban el abandono de un funcionario público de su puesto sin haber cesado legalmente su desempeño y la incitación a realizar dicho abandono de manera colectiva. Evidentemente, la existencia de estas normas era incompatible con el ejercicio del derecho a huelga, de modo que su derogación supuso un avance en todo sentido.

4.2. Caso N.º 1483

En esta oportunidad, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres acusó al Gobierno costarricense de favorecer a las asociaciones solidaristas en perjuicio de las agrupaciones de tipo sindical con la emisión de la Ley N.º 6970.

Según los denunciantes, la sanción de ese cuerpo normativo generó una multiplicación de las asociaciones solidaristas en perjuicio del avance del sindicalismo, pues la forma de constituir asociaciones solidaristas era más sencilla que la de fundar sindicatos. Además, se les daba la posibilidad de realizar actos de comercio y administración de los fondos de cesantía de las personas

⁸ Van der Laat Echeverría, B. (1986). La Libertad Sindical De Los Funcionarios Públicos, *Revista De Ciencias Jurídicas*, n.º 56 (diciembre). <https://doi.org/10.15517/rcj.1986.17505>.

afiliadas. Asimismo, acotaron que las asociaciones solidaristas eran controladas por los empleadores e intervenían en las actividades sindicales.

El CLS, a pesar de las respuestas gubernamentales, tuvo por acreditado que las asociaciones solidaristas sí poseían un privilegio sobre los sindicatos, dado que la legislación las había dotado de la posibilidad de brindar mayores ventajas económicas a las personas afiliadas. Paralelamente, intervenían en la representación de intereses colectivos y, sobre todo, no eran agrupaciones independientes. Las observaciones hechas por el CLS permitieron generar la suficiente presión para que la Asamblea Legislativa de Costa Rica emitiera la Ley N.º 7360, la cual previó, entre otras cosas, la creación del fuero sindical y la subsanación de los problemas observados por el CLS. Explica Blanco Vado al respecto lo que sigue:

“La legislación aprobada por la Asamblea Legislativa se refiere a tres temas centrales. Una adición al Código de Trabajo en relación a las garantías a la libertad sindical, una reforma en materia de multas por infracciones a la ley laboral y reformas a la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; y finalmente algunas reformas a la ley solidarista”⁹.

Tal como se comenta líneas arriba, los vacíos que presentaba esa nueva legislación impidieron que se solucionara de forma satisfactoria los retos enfrentados por la libertad sindical en el ordenamiento jurídico. No obstante, debe resaltarse el papel que jugó la intervención del CLS para generar las condiciones necesarias con el propósito de avanzar en ese campo, pues este, luego de la posterior reforma del año 2017, se ha enriquecido.

4.3. Caso N.º 2490

La queja se remonta al año 2006, cuando la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, la Central Movimiento de Trabajadores Costarricenses, la Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos Rerum Novarum, y la Confederación General de Trabajadores acusaron al Estado costarricense por la declaratoria de inconstitucionalidad de beneficios económicos de convenciones colectivas, fundamentalmente en empresas estatales, por parte de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en esa materia a ruego de la Defensoría de los Habitantes y diputados de la Asamblea Legislativa.

El CLS recomendó al país generar las condiciones jurídicas para evitar el ejercicio abusivo de la acción de inconstitucionalidad, ya que esta situación generaba desconfianza de los interlocutores sociales con respecto al uso de la negociación colectiva, lo que suponía un quebranto del Convenio 98 de la OIT. Por su parte, Bolaños Céspedes considera que esta situación acarrea la presencia de un tercero externo a la negociación y genera inseguridad sobre lo pactado:

⁹ Blanco Vado M. (1994). Ensayos sobre Derecho Laboral Costarricense, Editorial Juritexto, San José, Costa Rica, 1994, pp. 152.

“El resultado ha sido una cadena de sentencias que han convertido a esa SC en un tercer negociador de convenciones colectivas, el cual participa en la práctica en la determinación de cuáles cláusulas convencionales ya negociadas y ya homologadas por el Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social resultan abusivas o implican un exceso para la Hacienda Pública, a pesar de no ser parte en la negociación”¹⁰.

Se debe ser claro en cuanto a que la reforma procesal laboral de 2017 incorporó una norma expresa para aclarar la vía de impugnación de normas provenientes de convenciones colectivas del sector público. Concretamente, el numeral 713 del Código de Trabajo, el cual remitió esa clase de disputas a la sede contenciosa-administrativa por medio del proceso de lesividad. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha mantenido su postura sobre su competencia para conocer del tema y ha proseguido con la anulación de cláusulas con beneficios económicos acordadas en el marco de una negociación colectiva en la cual interviene el Estado en cualquiera de sus manifestaciones.

5. ALCANCE EN EL PAÍS DE LOS PRONUNCIAMIENTOS DEL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL

Para efectos de este estudio, se debe reseñar que los criterios del CLS han tenido una impronta en la jurisprudencia constitucional costarricense, para ello, ha de entenderse como límite del ejercicio de la huelga en los servicios públicos esenciales y sus medidas compensatorias. Entre muchas sentencias, se pueden citar por ejemplo los fallos N.º 17982 – 2011 y N.º 1003-2012 de la Sala Constitucional.

En los anteriores segmentos, se ha relatado el claro impacto que poseen los criterios emitidos por el CLS sobre Costa Rica, al punto que han implicado la derogación de tipos penales incompatibles con la libertad sindical y la emisión de normas tuitivas para personas integrantes de organizaciones sindicales.

Como se hizo referencia en el anterior acápite, esas leyes son el fruto de las discusiones que se dieron en los casos N.º 1304 y 1483 conocidos por el CLS, lo que pone de manifiesto que esta instancia tiene un impacto claro y palpable en el sistema normativo costarricense, el cual hasta los primeros años de la década de los noventa carecía de cualquier mecanismo real para que las personas trabajadoras se defendieran ante los ataques a su derecho de libertad sindical.

Otro tema de gran actualidad, y que sin duda tiene una incidencia directa en la negociación colectiva en el sector público costarricense, viene derivado de la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, la cual estableció un límite para la negociación colectiva en el sector público de

¹⁰ Bolaños Céspedes F y otro. (2020). El sistema normativo de la OIT y su impronta en el derecho costarricense en *Derecho Laboral Iberoamericano*, Tirant Lo Blanch, Bogotá, pp. 360.

incentivos económicos y mejoras con respecto a las indemnizaciones por finalización de la relación de trabajo, las que por criterio de la Sala Constitucional únicamente podían llegar a un pago de doce años. A esto se debe agregar que la posterior Ley Marco de Empleo Público ordenó la denuncia y la renegociación de todas las convenciones colectivas que estuvieran vigentes a su entrada.

En este escenario, es preciso traer a colación la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) OC-27-21, en el entendido de que esta clase de criterios, según el Tribunal Constitucional costarricense, son de carácter vinculante para el Estado. En ese documento, se responde una consulta planteada sobre los alcances de los numerales 6, 7 y 8 del Protocolo de San Salvador. Para ese ejercicio intelectual, la Corte referencia los criterios del CLS, tal como puede apreciarse en el párrafo 75, cuando define los alcances de la libre sindicación.

La problemática que se debe plantear es que en esa opinión consultiva se expresó que los estados americanos deben hacer posible que incluso los trabajadores pertenecientes a la Administración Pública tengan el acceso a mejoras económicas por medio del instrumento de la negociación colectiva:

“Por otro lado, el Tribunal considera que los empleados o empleadas públicos deben gozar de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo, de forma tal 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. De este modo, 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. Esto resulta particularmente relevante en relación con la negociación del salario, ya que los Estados deben, en contextos de estabilización económica, privilegiar la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de sus funcionarios, en lugar de promulgar unas leyes que limitación los salarios en el sector público (sic). Asimismo, el Tribunal considera que se encuentra prohibido todo acto que implique obligar al trabajador o trabajadora a pertenecer a alguna organización de empleados o empleadas públicos para continuar en su empleo, o bien despedirlo por participar en actividades sindicales”.

Como se evidencia, la CIDH hace eco de la doctrina del CLS en el caso N.º 2918, párrafo 362, en el que se dictamina que la negociación colectiva y, en general, la vía del diálogo es la respuesta para afrontar los escenarios de reforma estatal en el marco de crisis económicas¹¹.

¹¹ “El Comité desea subrayar la complejidad de este caso, vinculado en gran parte a compromisos derivados de la adhesión a la moneda única del espacio europeo y que se sitúa además en un contexto de crisis económica que afecta gravemente también a cierto número de países. El Comité toma nota de que el Gobierno destaca que los alegatos por supuesta infracción de la negociación colectiva se refieren

La regulación del empleo público y el criterio sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) presentan puntos de tensión, en la medida en que la Corte ha reafirmado que el derecho a la negociación colectiva en materia salarial debe prevalecer, incluso en contextos de ajuste fiscal, sobre las formas de regulación heterónomas impuestas por el Estado. Dicha falta de convergencia entre las obligaciones internacionales derivadas de la libertad sindical y las normas internas en materia de empleo público fue objeto de análisis ante la Sala Constitucional, lo cual se pronunció mediante el voto N.º 2025-8201.

En dicho fallo, el Tribunal Constitucional costarricense sostuvo que el Estado puede restringir el acceso de determinados servidores públicos a mecanismos de negociación colectiva en materia salarial, siempre que tal limitación no se aplique de manera generalizada, pues ello vulneraría el núcleo esencial del derecho de libertad sindical. De esta manera, corresponde realizar un examen específico para determinar cuáles funcionarios se encuentran legitimados para suscribir normas autónomas de esta naturaleza, conforme a lo dispuesto en los artículos 683 y 689 del Código de Trabajo; los cuales establecen de forma taxativa los grupos excluidos de este mecanismo, es decir, principalmente las personas que ocupan cargos de elección popular, los cuerpos policiales y el personal de confianza. Así, salvo una futura reinterpretación de este criterio, el vacío de protección generado por las normas de empleo público promulgadas a partir del año 2018 en materia de mejoras socioeconómicas estaría siendo superado con esta lectura constitucional, la cual resulta coherente con el enfoque sostenido por la CIDH en su pronunciamiento de 2021.

a una pequeña subida nominativa de la masa salarial del 0,3 por ciento en circunstancias económicas de dificultad. El Comité señala que el incremento negociado en cuestión asumía y mejoraba los salarios anteriores y que el decreto que lo suspendió se enmarcó en un recorte salarial más amplio del 5 por ciento. El Comité recuerda que en virtud de que la negociación colectiva es un derecho fundamental, en contextos de estabilización económica se debe dar prioridad a la negociación colectiva para regular las condiciones de trabajo de los funcionarios, en lugar de preferir promulgar una ley sobre limitación de los salarios en el sector público [véase Recopilación, op. cit., párrafo 1040]. El Comité señala igualmente que si en virtud de una política de estabilización, un gobierno considerara que las tasas de salarios no pueden fijarse libremente por negociación colectiva, tal restricción debería aplicarse como medida de excepción, limitarse a lo necesario, no exceder de un período razonable e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores [véase Recopilación, op. cit., párrafo 1024]. Asimismo, en casos anteriores el Comité ha considerado que si un gobierno desea que las cláusulas de una convención colectiva vigente se ajusten a la política económica del país, debe tratar de convencer a las partes de que tengan en cuenta voluntariamente tales consideraciones, sin imponerles la renegociación de los convenios colectivos vigentes [véase 365.º informe, caso núm. 2820 (Grecia), párrafo 995]. El Comité ha subrayado la importancia de mantener en situaciones de crisis económica un diálogo permanente e intensivo con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas y que pueden establecerse mecanismos adecuados para tratar las situaciones económicas excepcionales en el marco del sistema de negociación colectiva del sector público [véase 364.º informe, caso núm. 2821 (Canadá), párrafo 378]."

6. CONCERTACIÓN Y DIALOGO SOCIAL EN COSTA RICA COMO MECANISMO DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y FILTRO INTERNO TRIPARTITO

Al tenor de lo establecido por la OIT, debemos entender por diálogo social el proceso de intercambio de información entre Gobierno, representantes de los trabajadores y empleadores. Incluso desde el seno de dicha organización, se llega a afirmar:

“El diálogo social promueve la paz laboral y la cohesión social a través de procesos deliberativos que allanan el camino para la toma de decisiones y la actuación a largo plazo, en relación con los complejos retos a que se enfrentan los gobiernos, los empleadores y los trabajadores.

Ello es particularmente importante en distintos contextos desafiantes actuales. En este sentido, es claro que perseverar en el diálogo social es fundamental para establecer soluciones inclusivas para todos los actores sociales que reconocen los objetivos del Estado de derecho democrático. Este marco permite la confrontación pacífica y legal de intereses diversos. El diálogo facilita la búsqueda de soluciones consensuadas a los distintos escenarios que surgen y afectan al mundo del trabajo”¹².

Las reflexiones que se desprenden de este análisis son múltiples y abarcan desde la promoción de sociedades más equitativas hasta la consolidación del sistema democrático consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política. No obstante, la experiencia costarricense en esta materia ha sido limitada. Como se señaló en apartados anteriores, el país ha mostrado históricamente una escasa tolerancia hacia el sindicalismo libre y una débil cultura de negociación colectiva.

A pesar de este contexto, se registró un hecho singular de gran relevancia a finales del siglo XX: el proceso de concertación nacional convocado en 1998, el cual marcó un punto de inflexión en la dinámica del diálogo social costarricense. En esta sección, se examinará ese proceso, junto con sus principales críticas y alcances en relación con los temas abordados en el presente documento. Asimismo, se presentarán los principales órganos de diálogo social que actualmente forman parte del panorama institucional del país.

6.1. *Proceso de concertación nacional 1998-1999*

Con el arribo de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría a la presidencia de la República en 1998, se convoca a un proceso de concertación nacional con la intención de socializar el proyecto político del Poder Ejecutivo y buscar apoyos para lograr las reformas institucionales requeridas para esos efec-

¹² Organización Internacional del Trabajo. (2025). *Dialogo Social y Relaciones Laborales 2025 América Latina y el Caribe*, Lima, pp. 69.

tos. Cortés Ramos¹³ considera que tal llamamiento se originó fundamentalmente por la pérdida de confianza de la ciudadanía en la clase política; los pactos de distribución de poder entre los partidos políticos dominantes; un mandato débil producto del escaso margen por el que ganó las elecciones el presidente; y, por último, por desenvolverse en un ámbito de acción política sumamente limitado. El mismo autor describe este proceso como una aceptación por parte del poder político de la pérdida de su propia legitimidad ante la sociedad civil.

En cuanto a la materia del derecho del trabajo y la seguridad social, entre los acuerdos que se lograron en esa oportunidad, se dictó la Ley de Protección al Trabajador, que según sus impulsores fue un adelanto, pues se logró establecer como un derecho real un porcentaje del auxilio de cesantía que hasta ese momento estaba sujeto a que la terminación de la relación de trabajo fuera sin causa justa. Paralelamente, se generó un nuevo fondo de pensiones de capitalización individual como un complemento al régimen universal administrado por la CCSS.

Igualmente, Barahona, Gallardo y Sojo señalan que la experiencia para el país fue sumamente enriquecedora y pese a lo riesgoso que resultaba sentar en la mesa de diálogo a personas con pensamientos antagónicos y con proyectos sociales diversos, representó una vía de escape para el conflicto social y los mecanismos de participación ciudadana:

“Hay diversas explicaciones sobre los orígenes y factores desencadenantes de la concertación en esta última experiencia. En lo fundamental, aparece como respuesta a la frustración ciudadana con sus instituciones políticas. El mérito del Gobierno reside en haber hecho una lectura adecuada del clima político del país y haber asumido una opción riesgosa, en especial por la mayor incertidumbre sobre los resultados de una consulta más amplia que las desarrolladas en el pasado. Este factor fue de cardinal importancia para que diversos sectores sociales aceptaran sumarse y mantenerse ligados al proceso”¹⁴.

Los autores suman que ese proceso generó una sinergia y un consenso sobre muchos de los ejes críticos de la política costarricense, que en consecuencia encadenaron para el futuro el desarrollo de proyectos a mediano y largo plazo.

Posteriormente, Costa Rica ha vivido algunos otros intentos de conciliación de las posiciones de los actores sociales, tal es el caso del intento llevado a cabo en el año 2021 durante la Administración Alvarado Quesada. Sin embargo, no se ha tenido un resultado como el obtenido a finales de la década de los noventa, sobre todo porque las nociones acerca de lo que era

¹³ Cortés Ramos A. (1999). ¿Concertación Nacional en Costa Rica? Una Lectura Crítica del Proceso de Concertación Nacional en Costa Rica, 1998-99 *Revista de Ciencias Sociales* 86-87:95-110 (IV-1999-I 2000).

¹⁴ Barahona Montero, M., Gallardo Núñez, R. y Sojo Obando, C. (S.f.). Concertación nacional en Costa Rica 1998: balance y propuestas. San José, C.R.: CONARE, OPES, pp. 55.

conveniente o no para el país fueron impuestas de modo unilateral por el Gobierno, lo cual se presentó a esas conversaciones como una estrategia para ganar tiempo frente al parlamento con el fin de que se aprobara una serie de leyes que modificaron las condiciones de los funcionarios públicos y un ajuste fiscal traumático para las poblaciones más vulnerables.

En la actualidad, salvo el ya lejano intento de 1998, las decisiones de mayor envergadura, como por ejemplo las tomadas durante el año 2020 para sobrevivir a los efectos de la pandemia de la COVID-19, la implementación del teletrabajo en el sector público y empresa privada o la ampliación de los límites de la jornada de trabajo siguen caminando sin la participación de los representantes de los trabajadores, lo que resta legitimidad a esas medidas y frena propuestas alternas de enriquecimiento. No cabe duda de que los retos que comporta la modernidad y el mercado de trabajo deben ser abordados de forma tripartita, en la búsqueda de soluciones armonizadas en el marco de un Estado social y democrático de derecho, el cual garantice la cohesión social y un equilibrio en el reparto de los bienes y la riqueza producida.

En este sentido, tanto el Convenio N.º 144 como la Recomendación N.º 152 de la OIT fijan un marco adecuado para acrecentar la confianza entre los integrantes de la sociedad. El formato que se ofrece desde ahí para la consulta tripartita sobre normas internacionales del trabajo es una estructura que se debe internalizar en el ámbito del diálogo social costarricense y formalizarse para todos aquellos procesos de toma de resoluciones para la convivencia en sociedad.

6.2. *Órganos específicos*

Como órgano tripartito de estudio, promoción y defensa de la libertad sindical, Costa Rica carece de cualquier experiencia. No obstante, la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social posee tres instancias de diálogo social tripartito: el Consejo Superior de Trabajo, el Consejo Nacional de Salarios y el Consejo de Salud Ocupacional. De forma similar, destacan otros ejemplos, como lo son: la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y el Consejo Superior del Poder Judicial. Seguidamente, se repasará la integración y las competencias de esos despachos.

6.3. *Consejo Superior de Trabajo (CST)*

El CST fue creado por la Ley N.º 1860 y está integrado por tres representantes de cada uno de los sectores. El Decreto Ejecutivo N.º 36.157-MTSS lo define como un órgano permanente de carácter deliberativo y consultivo para el desarrollo económico y de la producción sustentada en el trabajo decente y el diálogo social.

Entre sus funciones más destacadas se pueden observar: lograr acuerdos sobre las políticas sociales en materia de empleo y protección social, emitir opinión sobre los proyectos de ley que se presenten sobre la materia en la Asamblea Legislativa, atender las consultas sobre las actividades que plantea la OIT sobre el Poder Ejecutivo y discutir sobre la posible aprobación de convenios internacionales no ratificados.

Su actividad no está dirigida a solventar la problemática de la libertad sindical, mas, de forma marginal, podrían analizarse temas y propuestas derivadas de ese campo. Si se observa el informe de gestión del período 2019-2020¹⁵, fácilmente puede llegarse a la conclusión de que la libertad sindical no ha sido una especial preocupación para sus políticas, pues como acciones más relevantes se subrayan la aprobación del acuerdo para la generación de empleo decente, la creación de una mesa de diálogo para esos efectos y el desarrollo de una agenda de trabajo 2020-2022 para tratar jornadas de trabajo, así como la erradicación del trabajo infantil, la regulación de la inspección de trabajo y el futuro del trabajo. Para todos los efectos, es posible concluir que, desde este importante órgano de concertación social, no hay un análisis crítico de las condiciones actuales en Costa Rica para el desarrollo de un sindicalismo libre e independiente, pese a que su estructura permitiría una puesta en la palestra de los temas de mayor relevancia para el desarrollo de este derecho.

Al margen de esa objeción, lo cierto del caso es que incluso desde la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), se ha resaltado este mecanismo de diálogo social como positivo para alcanzar a nivel macro condiciones de trabajo digno y bien remunerado para la población. En ese sentido, se expresó en la Observación de 2024 sobre el país:

“En este contexto, la Comisión toma nota de la aprobación de la ruta de trabajo para la elaboración de una política nacional de empleo por el Consejo Superior del Trabajo (CST) el 5 de octubre de 2023. La hoja de ruta fue propuesta por expertos de la OIT en el marco de la sesión del CST del 21 de septiembre de 2023. La Comisión toma nota asimismo de que el Gobierno solicita la asistencia técnica y financiera de la OIT para formular una política nacional de empleo, sustentada en el diálogo social tripartito. La Comisión saluda los primeros esfuerzos llevados a cabo por el Gobierno encaminados a la formulación, con la participación de los interlocutores sociales, de una política nacional de empleo integral para promover la creación de oportunidades de empleo pleno, productivo y libremente elegido”¹⁶.

¹⁵ Informe de Gestión Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/memorias/informe_gestion_%202019-2020.pdf

¹⁶ Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2024). Observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre el Convenio N.º 122 Costa Rica. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

El campo de acción de un despacho como el CST debe ser aprovechado como un punto de partida para la consolidación de propuestas encaminadas a satisfacer a todos los sectores a partir de la capacidad de escucha y el diálogo asertivo para la transformación y la mejora de las condiciones de los sectores más amplios y vulnerables del mercado laboral costarricense.

6.4. Consejo Nacional de Salarios (CNS)

Este órgano posee un origen en la propia Constitución Política, pues en el artículo 57 se dispone que la fijación de los salarios mínimos será competencia de un órgano técnico. El desarrollo normativo viene a partir de la Ley N.º 832 de 1949. Actualmente, es un despacho de desconcentración administrativa máxima del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que goza de plena autonomía, personalidad y capacidad jurídica. Además, está integrado por representantes estatales, empresarios y sindicales nombrados todos por el Poder Ejecutivo.

El CNS está encargado de fijar los salarios mínimos de todos los sectores de la economía con base en criterios estadísticos y económicos, los cuales modifica año tras año. Según su ley, el CNS puede convertirse en un foro de discusión sobre el poder adquisitivo de los salarios de las personas trabajadoras, la productividad de las empresas y la justa distribución de la riqueza en el país.

6.5. Consejo de Salud Ocupacional (CSO)

Al igual que los otros órganos, está integrado de forma tripartita, pero con la particularidad de que están agregados representantes de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Seguros. Esta última institución es una empresa pública que se encarga de forma exclusiva del aseguramiento por riesgos del trabajo.

Asimismo, su función primordial es llegar a consensos sobre cuál debe ser la política costarricense en materia de seguridad ocupacional por medio de una coordinación y un enlace entre los sectores para la toma de acciones que prevengan la siniestralidad laboral.

6.6. Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)

La Junta es la encargada de dirigir la institución y cuenta con un equipo de nueve personas, encabezadas por su presidencia ejecutiva. De la misma forma, posee dos representantes del Estado nombrados por el Consejo de Gobierno, con la salvedad de que no pueden ser ministros de gobierno ni sus delegados. A ellos se suman tres representantes patronales y tres de los trabajadores, quienes provienen de los sectores cooperativos, solidaristas y

sindicales. Entre muchas de sus funciones, resalta la administración del funcionamiento del sistema del seguro de invalidez, vejez y muerte. Para ello, pueden disponer de las acciones necesarias para garantizar la solvencia del fondo puesto bajo su custodia.

La crítica más seria que se ha sostenido en los últimos años respecto a este modelo de gobierno es la excesiva intromisión del Ejecutivo en la designación de los puestos, incluso aquellos que no conciernen a su representación, sumado a una inestabilidad sin precedentes, tal como afirmó el diario *La Nación* en una reciente investigación¹⁷. Esta práctica colisiona con el derecho de los asegurados de acceder a los servicios de salud que ofrece la CCSS, merced a que comporta una parálisis estructural de la toma de decisiones en esa entidad autónoma y la no ejecución de acciones necesarias para el sistema de salud pública, desde la construcción de nueva infraestructura hasta la compra de equipamiento médico básico.

6.7. Consejo Superior del Poder Judicial (CSPJ)

Este despacho está conformado por cinco miembros, pero la particularidad es que uno de ellos es designado a partir de una lista de cinco candidatos propuestos por las organizaciones de empleados de la institución. La Ley Orgánica del Poder Judicial define a este órgano de la siguiente manera en su artículo 67:

“El Consejo Superior del Poder Judicial es un órgano subordinado de la Corte Suprema de Justicia y le corresponde ejercer la administración y disciplina de ese Poder; de conformidad con la Constitución Política y de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley, con el propósito de asegurar la independencia, eficiencia, corrección y decoro de los tribunales y de garantizar los beneficios de la carrera judicial”.

Otra de las particularidades del CSPJ es que incorpora un representante de las personas abogadas litigantes, con lo cual garantiza la participación de los usuarios del sistema judicial y la fiscalización externa.

La forma de integración del CSPJ facilita un diálogo entre los diversos actores que integran el aparato judicial y permite llevar a esos estrados sus necesidades, con el fin de que se disponga de recursos para solventarlas, así como de perfeccionar el servicio público que ofrece la institución. En un reciente informe del Estado de la Justicia, se hace hincapié en que esta Cámara se encuentra inmersa en temas misceláneos que impiden abordar los aspectos más importantes atinentes al gobierno judicial. En ese documento se relata lo siguiente:

¹⁷ Rodríguez I, “Solo queda 1 de los 9 miembros originales en la Junta Directiva de la CCSS”, *La Nación*, 4 de agosto de 2025, <https://www.nacion.com/el-pais/actual-junta-directiva-de-ccss-es-la-mas-inestable/D2OSQ6BKSBEYVCKZH7JV12MY24/story/>.

“El fortalecimiento estratégico del Consejo Superior se ha visto complicado por el aumento de asuntos administrativos, pasando de 4.493 a 6.855 entre el 2020 y el 2023, lo cual ha generado una continua sobrecarga laboral y saturación de temas micro administrativos, dificultando el funcionamiento ágil y oportuno. Al analizar la cantidad de acuerdos en el Consejo Superior, se identificaron 2.496 casos en el año 2023, entre los que se destacan 796 contrataciones, 448 evaluaciones de desempeño y 188 reconocimientos de tiempo servido”¹⁸.

La depuración de las funciones de este órgano se hace necesaria ante la cantidad exorbitante de asuntos que se someten a su conocimiento, dado que de mantenerse esa tendencia podría caerse en un escenario de poca efectividad y falta de cumplimiento de los fines para los que fue creado. Se resalta la visión que tuvo el legislador en el momento de diseñar el CSPJ, ya que la articulación que se propuso desde sus inicios permite una interacción directa entre todos los sectores de la población, lo cual facilita acuerdos y cooperación para garantizar la correcta marcha de este poder de la República.

7. ANÁLISIS DEL PAPEL DE LOS ORGANISMOS COMO MECANISMO DE PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS SOBRE LIBERTAD SINDICAL

Una vez descrita la composición, las funciones y las dificultades de estos órganos de diálogo social, pasemos a reseñar su relevancia para la atención oportuna y la prevención de los conflictos relativos a la libertad sindical. Previamente, hemos de aclarar que el único mecanismo que se observa en la legislación costarricense está presente en el Manual de Procedimientos Legales de la Inspección de Trabajo, en el marco del proceso de conocimiento para fueros especiales en el que previamente puede llegarse a una conciliación en sede administrativa, con la ventaja de que ese instrumento cuenta con el privilegio de cosa juzgada material al tenor de lo establecido por la Ley de Resolución Alternativa de Conflictos en su numeral 7.

Costa Rica ha desarrollado por medio de una incipiente negociación de normas sectoriales, sobre todo en el sector público, las denominadas juntas de relaciones laborales, las cuales funcionan como órganos bipartitos para el análisis de aspectos coyunturales del funcionamiento de la organización, por ejemplo, la aplicación de la potestad disciplinaria. En la práctica, en esas cámaras, se analizan los pormenores de los casos y se emite una recomendación al jerarca institucional, quien no necesariamente debe acogerla, pero eventualmente su criterio puede servir para prevenir que un conflicto

¹⁸ Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica). Programa Estado de la Nación. Quinto Informe Estado de la Justicia 2025 / Consejo Nacional de Rectores. <https://repositorio.conare.ac.cr/bits-treams/736c551f-5391-4673-af3a-d523a350e37e/download>

interno escale a mayores niveles. Godínez Vargas, luego de una pormenorizada investigación de convenciones colectivas, pudo determinar que en ese acápite la participación de los representantes de las personas trabajadoras constituía una salvaguarda para la aplicación de decisiones objetivas y proporcionales:

“La competencia en materia de régimen disciplinario es una de las más importantes que se asignan a la Junta de Relaciones Laborales y de paso, les permite a los representantes de los trabajadores que en ésta se integran, tramitar y decidir, conocer y resolver, considerar y resolver, conocer y recomendar, estudiar y pronunciarse o pronunciarse, sobre los asuntos disciplinarios, antes de la aplicación de cualquier sanción, lo cual, por añadidura permitirá realizar las acciones sindicales precisas para la retirada, al menos, suavización de la sanción¹⁹”.

Es importante hacer ver que estos espacios deben ser gestionados por las mismas organizaciones sindicales por medio de la negociación colectiva, de manera que este instrumento sea, además de una norma de fondo para garantizar mejores condiciones para sus afiliados, un contenido instrumental para generar formas de representación que vayan mucho más allá de los típicos intereses colectivos y que afecten de forma positiva los casos individuales y la estabilidad en el empleo del personal de la empresa.

Las restantes instancias que podrían estar llamadas a solucionar los conflictos de este tipo carecen de una estructura necesaria e inclusive no tienen entre sus prioridades la atención del tema, como es el caso del CST, empero como se pudo reseñar, sí ha permitido llevar a cabo cambios en políticas de empleabilidad para la población costarricense.

La dificultad que se vislumbra para estas instancias de diálogo social es que debido a las materias sobre las que se les asigna competencia, se les somete a convertirse en oficinas netamente administrativas, en cuyas actuaciones no se evidencia una especial comprensión de las facilidades con las que deben contar los representantes de los trabajadores en la empresa. En tal dirección, podemos observar que incluso el CSPJ para el año 2017 fue señalado por el Tribunal Constitucional costarricense en la sentencia N.º 4821-2017 por infracciones a la libertad sindical:

“En la especie, el Consejo Superior del Poder Judicial acordó denegar las facilidades sindicales solicitadas a favor de la Seccional UNT-OIJ debido a que el sindicato principal, sea la UNT, no está formado de manera exclusiva por servidores judiciales y porque los permisos en cuestión son solo para las organizaciones gremiales del Poder Judicial. Sin embargo, a la luz de las consideraciones esgrimidas, dicho acuerdo contraviene la pluralidad y libertad sindicales consagrados constitucional y convencionalmente, por lo

¹⁹ Godínez Vargas A. (1999). El derecho de participación de los trabajadores en el ámbito de empresa, Colegio de Abogados de Costa Rica, San José, pp. 265-264.

que este amparo debe ser declarado con lugar. Lo anterior implica la anulación del 2° punto del acuerdo del Consejo Superior tomado en la sesión N° 89-16 del 27 de setiembre de 2016 (artículo LXXI), a los efectos de que ese órgano resuelva lo que en derecho corresponda, sin que resulte constitucionalmente válido rechazar las peticiones de los recurrentes con el argumento de que la Unión Nacional de Trabajadores y Trabajadoras no es una organización conformada de manera exclusiva por servidores del Poder Judicial”.

La principal observación que se podría hacer al respecto es que se considera que los espacios de diálogo vigentes están dejando pasar una valiosa oportunidad para impulsar una discusión seria sobre el futuro de la libertad sindical en Costa Rica, principalmente en un órgano como el CST, que tiene un alcance nacional, pues este debería ser el campo propicio para establecer las bases de una política que contemple la expansión de un movimiento sindical libre.

Asimismo, la carencia de una visión gubernamental de este tipo hace patente la ignorancia generalizada que existe sobre la importancia de un sindicalismo fuerte en un modelo democrático de Estado Social de Derecho. Aunque debe nuevamente resaltarse que el diseño que hizo el legislador costarricense sí establece una línea clara para la concertación y el diálogo entre los sectores de la población, lo que permite pensar que en el futuro estos instrumentos puedan ser utilizados para avanzar en la dirección correcta con el fin de garantizar el acceso a trabajo decente, cuyo eje pasa por fortalecer los derechos y garantías previstas en los convenios 87 y 98 de OIT.

8. CONCLUSIONES

La valoración de los anteriores aspectos tratados permite plantear los siguientes corolarios:

- i) Pese a que la Constitución Política de 1949 elevó la libertad sindical al rango de derecho fundamental, lo cierto es que esto no vino acompañado de estructuras jurídicas que garantizaran su ejecución sin restricciones. Eso supuso que se diera un periodo oscuro en los años ochenta, durante el cual se alentó la creación de asociaciones solidaristas como un sustituto de los sindicatos en el sector privado. Paralelamente, durante ese lapso, se encontraban vigentes dos tipos penales que criminalizaron el ejercicio de la huelga de los funcionarios públicos.
- ii) Los criterios y las observaciones hechas por el CLS sobre la situación de la libertad sindical en Costa Rica en conjunto con las protestas presentadas ante los organismos reguladores del comercio internacional de los Estados Unidos fueron decisivas para generar las condiciones para un cambio en la legislación en 1993. Con ello, se constituyó formalmente el fuero de protección para los representantes de

las personas trabajadores y la prohibición para que las asociaciones solidaristas intervinieran en la negociación colectiva en detrimento de las organizaciones sindicales. La sanción de esa nueva legislación no impidió que durante la década siguiente mermara la suscripción de convenciones colectivas.

- iii) A partir de la Reforma Procesal Laboral de 2017, se generó un control administrativo previo al despido para los trabajadores aforados, con lo que se llenó un vacío que existía en la legislación de 1993. El proceso cuenta con etapas reducidas y plazos cortos, los cuales permiten que la ciudadanía encuentre una reparación ante violaciones, no solo en caso de fuero sindical, sino también en hipótesis de discriminación contra mujeres embarazadas o en período de lactancia, personas trabajadoras adolescentes y quienes denuncien acoso sexual o actos de corrupción en la función pública.
- iv) Costa Rica carece de un órgano específico de prevención de los conflictos ligados a la violación de la libertad sindical, más allá de los procesos de conciliación en sede administrativa para conflictos coyunturales. Paralelamente, existen algunos mecanismos y entes de diálogo social enfocados en temas específicos, como la fijación de salarios mínimos y la administración del sistema de seguridad social. Sin embargo, no se vislumbra por parte del Estado costarricense un interés de generar una política de promoción de un sindicalismo libre e independiente, para el cual se aprovechen los espacios de diálogo social con los que se cuenta.
- v) Desde la problemática que enfrenta la negociación colectiva en el sector público, resulta estratégico para el país avanzar en la ratificación del Convenio 154 de la OIT, con el fin de armonizar esta figura con los estándares internacionales que rigen la materia fuera de Costa Rica. De forma paralela, se requiere una reforma integral de la Ley de Empleo Público que permita flexibilizar el rigor presupuestario actualmente utilizado para justificar la restricción de este derecho fundamental de las personas funcionarias públicas. Promover, en este proceso, mecanismos robustos de información y consulta constituye la vía idónea para equilibrar las posiciones del Estado como empleador y las organizaciones sindicales. A pesar de que este derecho se encuentra plenamente reconocido en el Código de Trabajo, su aplicación práctica pasa inadvertida, aun cuando podría ser un instrumento eficaz para alcanzar acuerdos legítimos y evitar que el peso de las medidas de ajuste económico recaiga de manera desproporcionada y prolongada sobre esta categoría de personas trabajadoras.
- v) Considerando las falencias identificadas en los órganos tripartitos existentes en Costa Rica para atender una política nacional orien-

tada a la promoción del sindicalismo libre e independiente, resulta pertinente aprovechar la estructura institucional del CST para constituir, en su seno, un Consejo Nacional de Libertad Sindical con competencias preventivas y consultivas. Este órgano tendría la función de orientar el diseño y la implementación de una política pública integral sobre las dimensiones que conforman la libertad sindical. Una iniciativa de esta naturaleza podría operar como un mecanismo idóneo para evitar la escalada de los conflictos y, por su carácter administrativo, ofrecer una alternativa ágil frente a la opción siempre onerosa, en tiempo y recursos, de judicializar las discrepancias.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Blanco Vado M. (1994). *Ensayos sobre Derecho Laboral Costarricense*, Editorial Juritexto, San José, Costa Rica.
- Barahona Montero, M., Gallardo Núñez, R. y Sojo Obando, C. (S.f.). *Concertación nacional en Costa Rica 1998: balance y propuestas*. San José, C.R.: CONARE, OPES, San José, Costa Rica.
- Bolaños Céspedes F. (2021). *Prolegómenos del Derecho Colectivo de Trabajo en Curso de Derecho Laboral*, Editorial Jurídica Continental, San José, Costa Rica.
- Bolaños Céspedes F y otro. (2020). El sistema normativo de la OIT y su impronta en el derecho costarricense, en *Derecho Laboral Iberoamericano*, Tirant Lo Blanch, Bogotá.
- Castro Méndez M. (2014). Arreglos directos y comités permanentes de trabajadores desde la perspectiva de la libertad sindical en Costa Rica, en *Revista de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia* # 10, San José, Costa Rica.
- Consejo Nacional de Rectores (Costa Rica). Programa Estado de la Nación. Quinto Informe Estado de la Justicia 2025 / Consejo Nacional de Rectores. <https://repositorio.conare.ac.cr/bitstreams/736c551f-5391-4673-af3a-d523a350e37e/download>
- Cortés Ramos A. (1999). ¿Concertación Nacional en Costa Rica? Una Lectura Crítica del Proceso de Concertación Nacional en Costa Rica, 1998-99 *Revista de Ciencias Sociales* 86-87:95-110 (IV-1999-I 2000).
- Godínez Vargas A y otro. (1998). *Protección de la Libertad Sindical*, Editorial Juricentro, San José, Costa Rica.
- Godínez Vargas A. (1999). *El derecho de participación de los trabajadores en el ámbito de empresa*, Colegio de Abogados de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Goldin A. (2007). *Estudio sobre los arreglos directos en Costa Rica*. OIT, Ginebra, Suiza.
- Informe de Gestión Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. https://www.mtss.go.cr/elministerio/despacho/memorias/informe_gestion_%202019-2020.pdf.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2024). *Observación de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones sobre el Convenio N.º 122 Costa Rica*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.

Rodríguez I, "Solo queda 1 de los 9 miembros originales en la Junta Directiva de la CCSS", La Nación, 4 de agosto de 2025, <https://www.nacion.com/el-pais/actual-junta-directiva-de-ccss-es-la-mas-inestable/D2OSQ6BKSBEYVCKZH7J-VI2MY24/story/>.

Van der Laat Echeverría, B. (1986). La Libertad Sindical De Los Funcionarios Públicos, *Revista De Ciencias Jurídicas*, n.º 56 (diciembre). <https://doi.org/10.15517/rcj.1986.17505>.

