



19 de junio de 2026
Dictamen OJ-72-2026

Dra. Jessie Reyes Carmona
Secretaría Académica
Rectoría

Estimada señora:

Doy respuesta al oficio R-3043-2026, mediante el cual se solicita ampliación del Dictamen OJ-26-2026, en relación con la posibilidad de reconocer a los funcionarios universitarios el ajuste salarial por costo de vida regulado en el artículo 9 de la *Convención colectiva de trabajo* vigente; así como su relación con la *Ley marco de empleo público*, la Ley No. 9635 –ley de *Fortalecimiento de las finanzas públicas*–, la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la Opinión Consultiva OC-27/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

I. Objeto de la consulta.

De acuerdo con lo solicitado, el objeto del presente estudio es profundizar en el alcance de la validez y eficacia de las convenciones colectivas en materia salarial dentro del sector público; la naturaleza jurídica del ajuste salarial por costo de vida y la relación entre dicho ajuste y las restricciones previstas en el Transitorio XI de la *Ley marco de empleo público*.

Asimismo, se solicita valorar la incidencia de las resoluciones Nos. 2025-008201 y 2024-07057 de la Sala Constitucional y el control de convencionalidad derivado de la Opinión Consultiva OC-27/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la procedencia jurídica del reconocimiento del ajuste por concepto de costo de vida a las personas funcionarias universitarias.

II. Criterio jurídico.

1. Sobre la naturaleza jurídica del ajuste por costo de vida.

Tal y como se señaló previamente en el Dictamen OJ-26-2026, el ajuste salarial por costo de vida posee características jurídicas diferenciadas respecto de los incentivos salariales ordinarios o pluses salariales tradicionales.

La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido reiteradamente que los aumentos por costo de vida no constituyen compensaciones asociadas a rendimiento, productividad o condiciones especiales de prestación del servicio, sino que son mecanismos generales de corrección económica destinados a preservar el poder adquisitivo del salario frente a procesos inflacionarios¹.

¹ Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, sentencia No. 00309-1997 de las 10:00 horas del 3 de diciembre de 1997.



En particular, la sentencia No. 00309-1997 indicó que los aumentos por costo de vida “no son pluses adicionales o particulares para pagar o compensar rendimientos o sacrificios especiales”, sino ajustes derivados de circunstancias económicas generales.

Desde esta perspectiva, el ajuste por costo de vida constituye un mecanismo orientado a mantener el valor real del salario y evitar el deterioro de la capacidad adquisitiva de las personas trabajadoras. No obstante, como dicho ajuste también produce efectos directos sobre la remuneración base de las personas funcionarias, se genera la duda respecto de su eventual inclusión dentro del concepto de “incremento salarial producto de aumentos a la base”, contemplado en el Transitorio XI de la *Ley marco de empleo público*².

Alguna doctrina nacional ha advertido que, congelar de manera prolongada los ajustes salariales por costo de vida, puede afectar de manera significativa el salario real y la capacidad adquisitiva de las personas trabajadoras; particularmente cuando ello coincide con escenarios inflacionarios sostenidos³. Este mismo razonamiento se ha seguido en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas en contra del Transitorio de cita. No obstante, a la fecha, esta tesis se halla a la espera de ser resuelta y la norma sigue vigente⁴.

Las autoridades nacionales han aplicado el Transitorio XI de la *Ley marco de empleo público* restringiendo el traslado de servidores con salario compuesto al régimen de salario global, generando controversias por discriminación salarial y violaciones al *principio de igualdad*. Esta materia se encuentra en debate judicial y administrativo, con procesos de inconstitucionalidad pendientes inclusive.

2. Negociación colectiva y jurisprudencia constitucional

La negociación colectiva constituye un derecho fundamental protegido, tanto por la *Constitución Política*, como por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos⁵.

La Sala Constitucional ha reconocido la eficacia normativa de las convenciones colectivas dentro del sector público, así como la necesidad de armonizar las potestades regulatorias del legislador con la protección efectiva de la libertad sindical.

² *Ley marco de empleo público*, Ley No. 10159, Transitorio XI, inciso b): “Quienes devenguen un salario compuesto mayor al que le correspondería a su categoría bajo la modalidad de salario global serán excluidos de cualquier incremento salarial producto de aumentos a la base o bien reconocimiento de incentivos, hasta que el monto por concepto de salario global sea igual al salario compuesto que recibía, y en el mes siguiente se trasladarán al salario global.”

³ Cfr. a Andy FLORES CASTRO, “La Ley Marco de Empleo Público, No. 10159, y su relación desigual en el congelamiento de salarios de los empleados públicos contratados antes de su entrada en vigencia”, *Revista Derecho en Sociedad*, ULACIT-Costa Rica, Vol. 17, No. 2, 2023.

⁴ Acción de Inconstitucionalidad No. 23-028010-0007-CO, Sala Constitucional, del 11 de diciembre de 2023; interpuesta por la Unión Nacional de Trabajadores y Trabajadoras del Sector Público y Privado (UNT). La acción fue admitida para conocimiento y debate de la constitucionalidad del Transitorio XI. Se otorgó audiencia al Ministerio de Planificación y a la Procuraduría. El proceso se encuentra en su etapa inicial y no hay sentencia final en el texto proporcionado.

⁵ *Constitución Política de la República de Costa Rica*: artículos 56 y 62; Convenios Nos. 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).



Particular relevancia adquiere la resolución No. 2025-008201, mediante la cual la Sala Constitucional analizó diversas disposiciones de la Ley No. 9635⁶, relacionadas con incentivos salariales, anualidades, negociación colectiva y convenciones colectivas.

En dicha resolución, el Tribunal Constitucional reafirmó que el legislador posee potestades regulatorias generales sobre el empleo público, pero también dejó claro que el ejercicio de estas no pueden vaciar de contenido el derecho fundamental a la negociación colectiva, ni impedir de manera absoluta la eficacia material de las convenciones colectivas válidamente suscritas.

La Sala declaró la inconstitucionalidad del Transitorio XXXVI de la Ley No. 9635 en cuanto imponía a los jerarcas institucionales la obligación de denunciar las convenciones colectivas vigentes, por estimar que ello desconocía el carácter libre y voluntario de la negociación colectiva⁷.

Por su parte, la resolución No. 07057-2024⁸ reafirmó la necesidad de interpretar las reformas en materia de empleo público de manera compatible con la autonomía institucional en cuanto a las competencias del MIDEPLAN en materia de evaluación de desempeño y en lo referente a la nominalización de las anualidades; porque, en criterio de la Sala, en lo que respecta a la jurisdicción constitucional, no se advierte la lesión al *principio de reserva de ley*, ni la afectación al derecho al salario en el sentido argumentado⁹.

Lo desarrollado en esta sentencia no implica que la *Ley marco de empleo público* no se aplique del todo, sino que su aplicación está limitada por lo siguiente:

⁶ Ley de Fortalecimiento de las finanzas públicas.

⁷ Al respecto, se dijo: “En un segundo orden de ideas, siguiendo lo establecido en la opinión consultiva, **esta Sala debe declarar la inconstitucionalidad de lo dispuesto en el Transitorio XXXVI párrafo 1º de la LFFP, pues dicho numeral deja de lado el carácter libre y voluntario de la negociación colectiva y, muy por el contrario, establece la obligación para todos los jerarcas de las entidades públicas de denunciar las convenciones colectivas, una vez que llegue el plazo de vencimiento.** La interpretación que propuso la Sala en la opinión consultada es incompatible con el texto expreso de la norma adoptada por la Asamblea Legislativa. Por lo que se impone declarar la inconstitucionalidad de la disposición allí contenida en el sentido de someter a los jerarcas a la obligación de denunciar las convenciones colectivas en perjuicio de los derechos fundamentales acá examinados”. (La negrita y el subrayado no son del original).

⁸ Esta sentencia resuelve las acciones de inconstitucionalidad acumuladas promovidas por el Presidente del Sindicato Nacional de Médicos Especialistas (SINAME), tramitada en expediente No. 19-015299-0007-CO y el Sindicato Nacional de Enfermería y Afines, tramitada en el expediente No. 19-019447-0007-CO; en contra del Decreto Ejecutivo No. 41729-MIDEPLAN-H publicado en el Alcance Digital No. 113 de La Gaceta Digital No. 94 de 22 de mayo de 2019, denominado *Reforma a los artículos 14, 17 y 22 del Decreto Ejecutivo No. 41564-MIDEPLAN-H, Reglamento del Título III de la ley Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, Ley No. 9635 del 3 de diciembre de 2018, referente al Empleo Público.*

⁹ Así, se dijo en dicha sentencia: “(...) visto que el decreto impugnado tiene como fin disponer la aplicación de las disposiciones del Título III de la ley No.9635 en materia salarial, con intervención de MIDEPLAN en lo relativo a la evaluación del desempeño, se advierte que este reglamento no resulta inconstitucional y violatorio al derecho al salario y al principio de reserva de ley, siempre y cuando su ámbito de aplicación se circunscriba a lo que esta Sala definió en los precedentes referidos en el considerando III de esta sentencia para con esa ley. De manera que, tal y como lo indicó esta Sala en su jurisprudencia, tratándose del pago de las anualidades (materia salarial) y de la evaluación del desempeño, lo aplicable a esos Poderes –Judicial y Legislativo–, Tribunal Supremo de Elecciones y entes públicos descentralizados –municipalidades, universidades estatales y la C.C.S.S.– son sus propias leyes especiales”. (El subrayado es propio).



- Exclusión de la rectoría de MIDEPLAN: La *Ley marco de empleo público* (artículo 7, inciso f)) aclara que la potestad del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) para emitir lineamientos y principios de evaluación del desempeño no aplica a las personas servidoras que realicen funciones “administrativas, profesionales o técnicas” que sean exclusivas y excluyentes para el ejercicio de las competencias constitucionales de los entes con autonomía de gobierno u organizativa, como las Universidades públicas.
- Autodeterminación de funciones: La misma ley establece que es la propia institución (en este caso, la Universidad) la encargada de determinar cuáles son esas funciones exclusivas y excluyentes que quedan fuera del alcance de las directrices generales del Poder Ejecutivo.
- Respeto a la autonomía constitucional: La Sala Constitucional, al analizar previamente el proyecto de dicha ley, dejó claro que lo relativo a la evaluación del desempeño en instituciones con autonomía de segundo grado, es competencia de cada ente público, lo que evita que una instancia externa (como MIDEPLAN) imponga criterios sobre ellas.
- Prevalencia de leyes especiales: tanto para la Ley No. 9635 como para la *Ley marco de empleo público*, lo aplicable a las Universidades públicas en materia de anualidades y evaluación del desempeño son sus propias leyes especiales y normativas internas.

3. Acerca de la Opinión Consultiva OC-27/21 y el control de convencionalidad.

Por su parte, la Opinión Consultiva OC-27/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desarrolla una protección reforzada de la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga¹⁰. La Corte Interamericana sostuvo que los estados no pueden vaciar de contenido esos derechos mediante restricciones arbitrarias o desproporcionadas y que, aun dentro del empleo público, las limitaciones estatales deben satisfacer criterios de legalidad, finalidad legítima, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. De hecho, la Corte ha señalado que la discrecionalidad administrativa encuentra límites infranqueables en el respeto de los derechos humanos laborales¹¹.

No obstante, la propia jurisprudencia interamericana reconoce que los estados mantienen potestades regulatorias en materia de organización y sostenibilidad del empleo público, siempre que las restricciones resulten razonables y compatibles con el contenido esencial de los derechos protegidos.

¹⁰ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Opinión Consultiva OC-27/21 del 5 de mayo de 2021.

¹¹ CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá, sentencia del 2 de febrero de 2001.



En el apartado G. “Posibilidad de que las protecciones establecidas en la legislación sean derogadas *in peius* por medio de la negociación colectiva”, de dicho texto, la Comisión Interamericana planteó 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 señaló que “mientras la legislación es resultado de un acto del Estado a través de sus instituciones democráticas, el convenio colectivo es un acto de autonomía privada que surge del ejercicio de su libertad sindical”.

La Corte considera que, permitir que la ley laboral pueda ser derogada, de manera general, *in peius*, en virtud de un contrato colectivo, colocaría a los trabajadores en una situación de desventaja frente al empleador, potencialmente 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 (porque el derecho del trabajo tiene una vocación protectora). Así, “[l]os 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”¹².

En este sentido, la Corte considera que:

(...) aquellos derechos laborales que se encuentren protegidos por el artículo 26 de la Convención deben ser garantizados por el Estado y reconocidos en el derecho interno, constituyendo un límite a la posibilidad de que los mismos sean derogados por acuerdos llevados a cabo en el ejercicio de la negociación colectiva. Por otro lado, la Corte recuerda que el artículo 26 impone al Estado un deber de no regresividad, de forma tal que las medidas de carácter deliberadamente regresivo de los derechos requerirán de la consideración más cuidadosa, y en adecuada justificación respecto a la totalidad de los derechos y al aprovechamiento máximo de los recursos disponibles.

También agregó la Corte, que:

(...) el Estado tiene una obligación de garantizar que las medidas que restrinjan derechos reconocidos en la legislación laboral sean realizadas conforme a condiciones establecidas en la Convención Americana, por lo que no sería jurídicamente válido que la legislación nacional autorice a las partes negociantes de un convenio colectivo de trabajo [a que] puedan renunciar a la protección de los derechos reconocida en el ámbito interno¹³. Esto constituiría incumplimiento de las obligaciones de desarrollo progresivo, en tanto permitiría que los trabajadores y las trabajadoras, y los empleadores y empleadoras, a través de la negociación colectiva, es decir a partir de un acto de autonomía privada, deroguen derechos reconocidos en la legislación

¹² El subrayado es propio.

¹³ El subrayado es propio.



nacional, sin que existan garantías adecuadas que permitan al Estado justificar plenamente la regresión en la protección al derecho involucrado.

Sigue diciendo la resolución de la Corte:

(...) permitir en general que los derechos reconocidos por la legislación laboral puedan ser derogados “in peius” por medio de la negociación colectiva, cuando esto implica una regresión en la protección del reconocimiento de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, debe ser considerado contrario al principio de la negociación libre y voluntaria protegida por los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, en la medida en que podría poner el riesgo otros derechos laborales, como por ejemplo el derecho al trabajo y a las condiciones justas, equitativas y satisfactorias.

Por lo anterior, las normas que reconocen derechos laborales no pueden ser derogadas por la voluntad de las partes en una negociación colectiva. Y fue en ese sentido que, la República de Costa Rica, en el caso, había expresado que debe primar la ley sobre la negociación colectiva, puesto que el convenio colectivo solo puede tener eficacia en el marco que la ley señala, y nunca en sentido contrario.

En otras palabras, la convención colectiva, aunque tenga fuerza de ley, no puede dejar sin efecto derechos laborales protegidos en una ley de orden público, si estos son superiores a los convenidos. Lo que sí puede, es pactar condiciones mejores que las ya garantizadas por ley. O, si se quiere, el convenio colectivo –como es de sobra sabido– bien puede llegar a hacer progresar los derechos laborales tamizados por la ley laboral.

A la luz del estudio solicitado, esta Asesoría estima que es posible sostener que, si de previo a la entrada en vigor de la Ley No. 9635 y la *Ley marco de empleo público*, existe una convención colectiva que prevé el ajuste salarial por costo de vida, esta última debería prevalecer, pues de lo contrario implicaría desmejorar las condiciones salariales de las y los trabajadores, cosa contraria al carácter prevalentemente protector del derecho laboral.

4. El Transitorio XI de la *Ley marco de empleo público*.

Por su parte, como ya se analizó en el Dictamen OJ-26-2026, el Transitorio XI de la *Ley marco de empleo público* establece reglas específicas para el proceso de transición hacia el esquema de salario global. De manera particular, el inciso b) dispone que aquellas personas servidoras públicas, cuyo salario compuesto sea superior al salario global correspondiente a su categoría, serán excluidas de “cualquier incremento salarial producto de aumentos a la base o bien reconocimiento de incentivos”. También establece que los salarios estarán excluidos de incrementos por costo de vida mientras se mantengan las condiciones previstas en el inciso d) del artículo 11 de la Ley No. 9635.



Tal y como se verificó anteriormente, la reducción de la relación deuda/PIB por debajo del 60%, implica que el supuesto fiscal extraordinario previsto en dicha norma dejó de concurrir.

Sin embargo, esta circunstancia no elimina automáticamente la vigencia del inciso b), el cual permanece plenamente incorporado al ordenamiento jurídico y no ha sido declarado inconstitucional por la Sala Constitucional.

En consecuencia, aunque resulta jurídicamente posible interpretar que dicho ajuste constituye un incremento que afecta directamente la base salarial y, por lo tanto, estaría comprendido dentro de la restricción prevista por el Transitorio XI, existen argumentos jurídicos razonables para sostener que el ajuste por costo de vida posee una naturaleza distinta de los incentivos salariales ordinarios.

5. Control de convencionalidad y bloque de juridicidad

La Universidad se encuentra sometida al bloque de juridicidad. Por lo tanto, obligada a actuar conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese sentido, esta Oficina no está facultada para desaplicar normas legales vigentes, ni para declarar su inconstitucionalidad, por tratarse de una potestad reservada constitucionalmente a la Sala Constitucional.

No obstante, en el ejercicio de la función consultiva institucional, compete a esta Asesoría interpretar el ordenamiento jurídico de manera sistemática y armónica con la *Constitución Política*, el bloque de convencionalidad, la jurisprudencia constitucional y las pautas establecidas por el derecho internacional en materia de protección de derechos humanos.

En el ejercicio de esta labor y, al tenor de la ampliación solicitada, esta Oficina concluye que existe un conflicto jurídico entre la protección constitucional y convencional de la negociación colectiva, la naturaleza jurídica del ajuste salarial por costo de vida y la aplicación restrictiva del Transitorio XI de la *Ley marco de empleo público*.

La Opinión Consultiva OC-27/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desarrolla estándares particularmente relevantes en materia de libertad sindical y negociación colectiva; especialmente en cuanto exige que las restricciones estatales sobre derechos colectivos laborales satisfagan parámetros de legalidad, finalidad legítima, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Por su parte, la jurisprudencia reciente de la Sala Constitucional adopta una línea orientada a evitar interpretaciones que vacíen de contenido la negociación colectiva dentro del sector público; particularmente cuando las restricciones resulten absolutas o desproporcionadas.

Pero, también es cierto que la propia Sala Constitucional ha sostenido —en forma reiterada— la tesis, según la cual, el legislador goza de potestades regulatorias amplias en materia de empleo público; especialmente cuando concurren finalidades vinculadas con la sostenibilidad financiera, el equilibrio presupuestario y la contención del gasto público.



En consecuencia, no existe una única línea interpretativa que permita determinar si el ajuste salarial por costo de vida constituye un mecanismo autónomo de preservación del salario real o, si debe entenderse como un “incremento salarial producto de aumentos a la base”, según lo previsto en el inciso b) del Transitorio XI. Lo anterior, porque, aunque su naturaleza no es la de un plus o incentivo, su reconocimiento implicaría un aumento del salario base.

Así pues, la ausencia de definición jurisdiccional definitiva sobre el tema genera un escenario de incertidumbre jurídica razonable que debe ser valorado institucionalmente.

Por otra parte, una interpretación absolutamente restrictiva, también podría generar cuestionamientos constitucionales y convencionales relacionados con la eficacia material de la negociación colectiva, la razonabilidad de las restricciones, la progresividad de los derechos sociales y la protección del salario real de las personas trabajadoras.

En consecuencia, esta Oficina estima que, a la luz del riesgo jurídico existente, las decisiones institucionales que se adopten en esta materia deben contar con motivación suficiente y tomar en consideración la prudencia administrativa, así como criterios de razonabilidad y proporcionalidad aplicables.

III. Conclusiones.

1.- El ajuste salarial por costo de vida regulado en el artículo 9 de la *Convención colectiva* vigente posee características jurídicas diferenciadas respecto de los incentivos salariales ordinarios, en tanto su finalidad principal consiste en preservar el poder adquisitivo del salario frente a fenómenos inflacionarios.

2.- La jurisprudencia nacional e interamericana reconoce una protección reforzada de la negociación colectiva y de la libertad sindical, así como la necesidad de interpretar las restricciones al empleo público conforme a criterios de razonabilidad, proporcionalidad y control de convencionalidad.

3.- La resolución No. 2025-008201 de la Sala Constitucional reafirmó que las limitaciones legales aplicables al empleo público no pueden vaciar de contenido el derecho fundamental a la negociación colectiva, ni impedir absolutamente la eficacia material de las convenciones colectivas válidamente pactadas.

4.- El Transitorio XI de la *Ley marco de empleo público* se mantiene plenamente vigente dentro del ordenamiento jurídico costarricense y no ha sido declarado inconstitucional por la Sala Constitucional.

5.- En particular, el inciso b) del Transitorio XI establece expresamente que las personas servidoras públicas, cuyo salario compuesto supere el salario global correspondiente a su categoría, serán excluidas de “cualquier incremento salarial producto de aumentos a la base o bien reconocimiento de incentivos”.



6.- En consecuencia, aunque resulta jurídicamente posible interpretar que dicho ajuste constituye un incremento que afecta directamente la base salarial y, por lo tanto, estaría comprendido dentro de la restricción prevista por el Transitorio XI, existen argumentos jurídicos razonables para sostener que el ajuste por costo de vida posee una naturaleza distinta de los incentivos salariales ordinarios.

7.- Actualmente, pues, existe una controversia jurídica razonable respecto del alcance y aplicación del Transitorio XI en relación con los ajustes salariales por costo de vida.

8.- En atención al principio de juridicidad, se estima que la Universidad debe cumplir con el imperativo de motivación del acto administrativo, en lo referente al reconocimiento del ajuste salarial por costo de vida de las personas funcionarias, a la luz del escenario referido.

Atentamente,

 **Firmado
digitalmente**

Dr. Jeffry A. Chinchilla Madrigal
Director

DDS

C.

Dr. Keilor Rojas Jiménez, Director, Consejo Universitario.

MBA. Rosa Julia Cerdas González, Vicerrectora, Vicerrectoría de Administración.

MBA. Marta Molina Lobo, Jefa, Oficina de Recursos Humanos.

Lic. Hárold Chavarría Vázquez, Secretario General, Sindicato de Trabajadores de la Universidad de Costa Rica.

Archivo