

RESUMEN GACETARIO

N° 3697

Fuente: Gaceta Digital de la Imprenta Nacional

Gaceta N° 97 Viernes 21-05-2021

ALCANCE DIGITAL N° 101 21-05-2021

[Alcance con Firma digital](#) (ctrl+clic)

PODER LEGISLATIVO

LEYES

LEY N° 9982

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA DECRETA: AMPLIACIÓN DEL PLAZO QUE AUTORIZA LA REDUCCIÓN DE JORNADAS DE TRABAJO EN EL SECTOR TURISMO, ANTE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA NACIONAL

PROYECTOS

EXPEDIENTE N° 22.516

LEY PARA CONGELAR LAS REMUNERACIONES DE DIPUTADOS Y DIPUTADAS EN ESCENARIO DE ALTA DEUDA PÚBLICA. REFORMA AL ARTÍCULO 2 DE LA LEY 7352, LEY DE REMUNERACIÓN DE LOS DIPUTADOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y AL INCISO C) DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY 9635, LEY DE FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

EXPEDIENTE N.° 22.514

LEY DE APOYO A SECTOR TURISMO DEBIDO A LAS REPERCUSIONES DE LA EMERGENCIA NACIONAL POR COVID-19, MEDIANTE LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 26 Y DEL TRANSITORIO IX DE LA LEY 9635, FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, DE 3 DE DICIEMBRE DE 2018

ALCANCE DIGITAL N° 101 21-05-2021

[Alcance con Firma digital](#) (ctrl+clic)

PODER EJECUTIVO

RESOLUCIONES

- MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES

LA GACETA

[Gaceta con Firma digital](#) (ctrl+clic)

FE DE ERRATAS

- AVISOS

PODER LEGISLATIVO

NO SE PUBLICAN LEYES

PODER EJECUTIVO

DECRETOS

DECRETO N° 42888-COMEX-MEIC

PUBLICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN N° 441-2020 (COMIECO-XCIII) DE FECHA 10 DE DICIEMBRE DE 2020 Y SU ANEXO: “REGLAMENTO CENTROAMERICANO SOBRE COMPETENCIA”

DECRETO N° 42946 –MJP

DEROGAR LA DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA A LA ASOCIACIÓN CENTRO DE LAS ARTES SANTO DOMINGO

DECRETO N° 42969-MJP

DECLARATORIA DE UTILIDAD PÚBLICA PARA LA ASOCIACIÓN PRO RECIÉN NACIDOS

DIRECTRIZ

DIRECTRIZ N° 104-P

SOBRE LA EJECUCIÓN DE MEDIDAS DE RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL DERIVADAS DEL DIÁLOGO TERRITORIAL DE LA REGIÓN CHOROTEGA

ACUERDOS

- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ

MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA

N°-08-2021-MINAE

OFICIALIZAR LA SUBCATEGORÍA CENTROS EDUCATIVOS DE LA CATEGORÍA ORGANIZACIONAL DEL PROGRAMA PAÍS PARA LA CARBONO NEUTRALIDAD

DOCUMENTOS VARIOS

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL

AVISO 06 DE MAYO DE 2021 DG-AV-004-2021

LA DGSC COMUNICA LA EMISIÓN DE LAS SIGUIENTES RESOLUCIONES: DG-016-2021. DG-017-2021. DG-055-97 DG-018-2021. DG-019-2021. DG-020-2021. DG-021-2021

- HACIENDA
- AGRICULTURA Y GANADERIA
- OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
- JUSTICIA Y PAZ
- AMBIENTE Y ENERGIA

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

- ACUERDOS
- RESOLUCIONES
- EDICTOS
- AVISOS

CONTRATACION ADMINISTRATIVA

- FE DE ERRATAS
- ADJUDICACIONES

REGLAMENTOS

MUNICIPALIDADES

MUNICIPALIDAD DE ACOSTA

REGLAMENTO PARA EL PROCEDIMIENTO DE COBRO ADMINISTRATIVO, ADMINISTRATIVO EXTERNO, EXTRAJUDICIAL Y JUDICIAL DE LA MUNICIPALIDAD DE ACOSTA Y SU TRANSITORIO I.

AVISOS

COLEGIO DE MÉDICOS Y CIRUJANOS DE COSTA RICA

SE ACORDÓ RECONOCER EL SINÓNIMO DE LA MAESTRÍA EN GERONTOLOGÍA SOCIAL COMO SINÓNIMO DE LA MAESTRÍA EN GERONTOLOGÍA RECONOCIDA POR EL COLEGIO DE MÉDICOS Y CIRUJANOS DE COSTA RICA, POR LO QUE EL MISMO SE INCORPORA EN EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO DE MAESTRÍAS Y DOCTORADOS ACADÉMICOS EN LAS ÁREAS DE CIENCIAS MÉDICAS, DECRETO EJECUTIVO N° 37717-S

INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

- UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
- INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS
- SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

REGIMEN MUNICIPAL

- MUNICIPALIDAD DE ESCAZU
- MUNICIPALIDAD DE LEON CORTES
- MUNICIPALIDAD DE FLORES
- MUNICIPALIDAD DE CARRILLO

AVISOS

- CONVOCATORIAS
- AVISOS

COLEGIO DE MEDICOS Y CIRUJANOS DE COSTA RICA

El Colegio De Médicos y Cirujanos de Costa Rica, comunica que: La Junta de Gobierno en la Sesión Ordinaria 2021-05-05, celebrada el 05 de mayo del 2021, acordó aprobar, para la correcta aplicación de la terminología médica, la diferenciación de este con otros términos usados en el ejercicio de la profesión médica como epicrisis, consentimiento informado, interconsultas, entre otros, y un mejor entendimiento del concepto, sus alcance y aplicación, se recomienda que por acuerdo de la Junta de Gobierno se estandarice entre nuestros agremiados los conceptos de “Referencia y Contrarreferencia”

NOTIFICACIONES

- HACIENDA
- JUSTICIA Y PAZ
- CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

BOLETÍN JUDICIAL. N° 97 DE 21 DE MAYO DE 2021

[Boletín con Firma digital](#) (ctrl+clic)

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SALA CONSTITUCIONAL

Exp. N° 18-015825-0007-CO.
Res. N° 2021009580.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. — San José, a las nueve horas quince minutos del doce de mayo del dos mil veintiuno.

Acción de inconstitucionalidad promovida en el expediente N° 18-015825-0007-CO, interpuesta por Otto Claudio Guevara Guth, cédula de identidad N° 0105440893, para que se declare inconstitucional el artículo 24 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Alajuelita.

Resultando:

1º—Por escrito recibido en la Sala el 8 de octubre de 2018, el actor plantea acción de inconstitucionalidad contra el numeral 24 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Alajuelita. Manifiesta que la norma significa un indebido manejo de fondos públicos, lo que lesiona los principios de igualdad, racionalidad, razonabilidad y proporcionalidad. La disposición establece privilegios que afectan el uso de fondos públicos, la buena gestión en la prestación de los servicios públicos y suponen un uso irregular del dinero de los contribuyentes. La norma impugnada establece el pago del auxilio de cesantía en caso de supresión del cargo, jubilación o fallecimiento. El ordinal 63 de la Constitución Política dispone que el pago del auxilio de cesantía solo procede en caso de despido sin justa causa. La actuación de la Administración Pública debe realizarse dentro de un marco jurídico determinado y su fuerza de ley le está conferida en tanto se haya acordado con arreglo al ordenamiento jurídico. Por otra parte, la norma reconoce el pago por auxilio de cesantía hasta por 19 años. Esto excede el tope de 12 años fijado por la Sala Constitucional en el voto N° 2018-008882.

2º—Mediante resolución de las 9:42 horas del 19 de octubre de 2018 se cursó la acción de inconstitucionalidad.

3º—Por escrito recibido en la Sala el 5 de noviembre de 2018, rinde informe Julio Alberto Jurado Fernández, en su condición de procurador general de la República. En cuanto a la admisibilidad y legitimación, estima que la acción es admisible con base en el segundo párrafo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, pues no existe una lesión individual y directa que permita a una persona específica afirmar la titularidad de un interés directo que lleve a una acción por vía incidental. Además, se trata de un interés que atañe a la colectividad en su conjunto, el cual permite a todo ciudadano el acceso a la jurisdicción constitucional. Se refiere a los requisitos para la validez de los beneficios laborales conferidos en el ámbito del empleo público. Señala que el reconocimiento de beneficios laborales se sustenta en una potestad administrativa de contenido discrecional. Empero, deben valorarse los motivos en los que se fundamenta el ejercicio de esa potestad, así como los efectos que produce en la gestión administrativa y financiera interna de las dependencias públicas, y las condiciones mismas del funcionario de que se trate. Afirma que se trata del principio de mesurabilidad de las potestades administrativas. Se refiere a las reglas en esta materia, derivadas de la jurisprudencia constitucional. En cuanto al auxilio de cesantía. Señala que la Sala ha admitido que se negocie el tope de cesantía mediante convención colectiva. No obstante, se ha enfatizado en que dichos topos no pueden quedar totalmente al arbitrio de las partes. Afirma que aquellas disposiciones convencionales que prevén un pago de cesantía sin tope alguno, sea porque no establecen un límite para el número de años a reconocer para el pago de la indemnización, son irrazonables por constituir un uso indebido de fondos públicos. Tales indemnizaciones constituirían una carga desproporcionada para el erario que eventualmente implicaría un detrimento para los servicios públicos que presta la institución. Recientemente, el tope máximo razonable fue establecido en 12 años de cesantía. En cuanto a la cesantía por despido justificado, renuncia o mutuo acuerdo, manifiesta que el numeral 63 de la Constitución Política contempla su pago cuando hay despido injustificado; contrario *sensu*,

cuando el despido es con justa causa, o cuando obedece a la renuncia voluntaria del trabajador o a un acuerdo previo con su patrono, no procede el pago de la referida indemnización. Remite a jurisprudencia. Concluye que el otorgamiento de cesantía a partir del despido justificado del servidor, de su renuncia, o del convenio al que arribe con su patrono, es contrario a la Constitución Política. En cuanto a la cesantía por jubilación, incapacidad permanente o muerte, estima que tal posibilidad es acorde con lo dispuesto en el ordinal 85 inciso e) del Código de Trabajo. Expresa que la Sala ha avalado el pago de cesantía por jubilación, por pensión (con motivo de una incapacidad permanente) y por muerte. Con respecto a la cesantía por supresión del empleo debido a falta de fondos, reducción forzosa de servicios o reorganización refiere que las consecuencias de una ruptura de la relación laboral por esos motivos se encuentran reguladas en el artículo 37 inciso f) del Estatuto de Servicio Civil, que fue analizado por la Sala. Con base en esto, considera que la cesantía por supresión del empleo debido a falta de fondos, reducción forzosa de servicios o reorganización configura el único supuesto de los analizados, en el que la Sala ha admitido el pago de cesantía sin tope a raíz de la pérdida del empleo por decisión unilateral del patrono. Con respecto al caso concreto, considera que la norma cuestionada es parcialmente inconstitucional, en tanto impone un tope máximo de 19 años a los efectos de la indemnización de cesantía, lo que resulta desproporcionado e irrazonable; asimismo, porque admite el pago de cesantía por renuncia del trabajador. En cuanto a la cesantía por supresión del empleo debido a falta de fondos, reducción forzosa de servicios o reorganización, no es inconstitucional, pues ese es el único supuesto en el que la Sala ha admitido el pago sin tope a causa de la pérdida del empleo por decisión unilateral del patrono. En los casos de cesantía por jubilación o pensión y muerte del trabajador, tampoco es inconstitucional, pues con ello se consolida el auxilio de cesantía previsto por los ordinales 85 inciso a) y e) del Código de Trabajo. Estima que deben suprimirse del párrafo segundo de esa norma convencional las frases: *“máximo 19 años”, “hasta quince años” y “Más de quince años”*; entendiéndose que la indemnización por ese concepto no podrá exceder de 12 años de servicio ni darse en supuestos distintos a los previstos por el ordinal 63 constitucional, por lo que resulta improcedente en casos de renuncia. En cuanto a la cesantía por supresión del empleo debido a falta de fondos, reducción forzosa de servicios o reorganización no es inconstitucional, toda vez que es el único supuesto admitido por la Sala en cuanto al pago de cesantía sin tope, merced a la pérdida del empleo por decisión unilateral del patrono.

4º—Por escrito recibido en la Sala el 13 de noviembre de 2018, contesta Leonardo Araya Montero, en su condición de secretario general del Sindicato de Trabajadores Municipales de Costa Rica. Destaca los votos salvados de los magistrados Armijo, Hernández y Jinesta con respecto a la admisibilidad. Se refiere a la autonomía municipal. Considera que es la potestad que implica no solo la autonormación, sino también la autoadministración, así como la libertad, frente al Estado, para la adopción de las decisiones fundamentales del ente territorial. Tienen la capacidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente y más específicamente frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Tienen la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que ello va unido a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo Municipal, capacidad que, a su vez, es política. Con respecto al cuestionamiento del accionante, manifiesta que la razonabilidad, proporcionalidad y el principio de igualdad no pueden sustraerse de tales valores que las condicionan e informan y no es lícito tampoco interpretarlos a la luz de una visión estatista del derecho público muy lejana a la esencia del derecho público que consiste en ser un instrumento en beneficio del “ciudadano”, categoría que traducida al plano sociallaboral adopta el nombre de trabajador. Los artículos convencionales impugnados que se conforman

en un todo son un sistema de valores y principios exigibles de la Constitución y que propugnan todos ellos por una protección y estímulo al trabajador público en plena armonía con exigencias razonables de correcto uso de fondos públicos. De la relación de los artículos 56 y 74 constitucionales se deriva un principio para todo trabajador, que dice que los derechos laborales son mínimos siempre superables y nunca disminuibles por otra normativa. Se deduce que en caso de concurrencia de normas lo conforme al parámetro de constitucionalidad es entender que es de preferente aplicación la más beneficiosa. Los presupuestos municipales requieren de un proceso de formulación y aprobación el cual implica necesariamente que los ingresos soporten los gastos, sino ni el Concejo Municipal ni el ente contralor realizarían la aprobación respectiva, todos los gastos provenientes del convenio colectivo de la Municipalidad de Alajuelita se encuentran sustentados en el principio de equilibrio presupuestario, señalado a nivel constitucional, por cuanto en ningún momento las cláusulas convencionales violentan norma constitucional alguna por incluirse en un presupuesto ordinario anualmente aprobado de acuerdo con los principios que rigen la materia presupuestaria. En cuanto al principio de legalidad, apunta que la negociación colectiva está regulada normativamente. Remite a jurisprudencia constitucional. Señala que la Sala ha permitido que se supere el tope de 8 años para la cesantía. El artículo 29 del Código de Trabajo cumple los criterios de razonabilidad y proporcionalidad establecidos en el ordenamiento jurídico para el cálculo de cesantía, es decir antigüedad, utilización del salario promedio, y fijación porcentual con relación al salario promedio devengado. La propia Contraloría ha señalado a las Municipalidades que deben demostrar que tiene previsiones presupuestarias correspondientes para hacer frente a las erogaciones pactadas en la Convención. De esa forma la ruptura de un tope de cesantía no es en sí mismo violatorio del principio de uso eficiente de los fondos públicos y de la sana gestión financiera, como no lo es un aumento salarial establecido en una determinada municipalidad de acuerdo a su política salarial y laboral. Lo será en la medida en que en el caso concreto no existan las partidas presupuestarias y las reservas presupuestarias necesarias para hacer frente a la erogación. Señala que la interpretación auténtica que hizo la Asamblea Legislativa del artículo 29 del Código de Trabajo, mediante ley número 51 73, estableció que el auxilio de cesantía se pagaba también en caso en que la relación laboral se extinguiera por razones ajenas a la voluntad del empleador como jubilación, pensión por vejez, muerte o retiro, lo que evidencia la prima por antigüedad. Además, la ley 6970 establece que, en el supuesto de que la relación laboral termine por renuncia del trabajador, despido con justa causa o jubilación, tendrá derecho al aporte patronal realizado hasta ese momento, estableciendo para tales casos una prima de antigüedad. Asimismo, los artículos 25 y 27 de la Ley para el Equilibrio Financiero dispusieron el pago del auxilio de cesantía más una bonificación adicional para las personas que renunciaron al empleo público y no en caso de despido sin justa causa. Solicita que se declare sin lugar la acción, pues el establecimiento de diferentes regímenes de cesantía en el empleo público es constitucional. El rompimiento del tope de cesantía sin límite de años por medio de convención colectiva representa un mecanismo para eliminar el trato discriminatorio a favor de los trabajadores solidaristas. Remite a jurisprudencia.

5º— Por escrito recibido en la Sala el 13 de noviembre de 2017, informa Modesto Alpízar Luna, en su condición de alcalde de Alajuelita, en el mismo sentido que el informante anterior.

6º— Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en las ediciones número 16, 17 y 18 del *Boletín Judicial*, de los días 23, 24 y 25 de enero de 2019.

7º— Se prescinde de la vista señalada en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con base en la potestad que otorga a la Sala el numeral 9 *ibidem*, al estimar

suficientemente fundada esta resolución en principios y normas evidentes, así como en la jurisprudencia de este Tribunal.

8º—En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Rueda Leal**; y,

Considerando:

I. —**Sobre la legitimación del accionante de la acción.** A fin de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, el accionante señala que el asunto versa sobre la adecuada disposición y manejo de fondos públicos, de manera que les asiste la legitimación por intereses difusos, de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el buen manejo de las arcas públicas, como supuesto de legitimación, está referido a que la actividad financiera del Estado suponga el cumplimiento de criterios de economía y eficiencia al utilizarse los fondos públicos, es decir, de racionalización que impida legal y moralmente el derroche y confiera el derecho a la colectividad a exigir la eficacia y eficiencia del uso de los dineros que destina al financiamiento del Estado (ver sentencias n.os 2014-5798 de las 16:33 horas del 30 de abril de 2014 y 2009-014348 de las 15:19 horas del 16 de septiembre de 2009). A partir de lo expuesto, se estima que el actor ostenta legitimación suficiente para pretender la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, aun sin la existencia de un asunto previo que sirva de base.

II. —**Las convenciones colectivas y su revisión en la jurisdicción Constitucional.** Este Tribunal ha sostenido reiteradamente no solo su competencia para revisar la constitucionalidad de normas de esta naturaleza y objeto de acción, sino también los límites a los cuales también se encuentra sujeto el derecho de negociación colectiva en el sector público:

“...La posibilidad de negociar colectivamente para los trabajadores que no participan de la gestión pública de la Administración, los empleados de empresas o servicios económicos del Estado, encargados de gestiones sometidas al Derecho común, ha sido reconocida reiteradamente por esta Sala a partir de la sentencia número 03053-94, criterio que reitera o ratifica después en las sentencias 2000-07730 y 2000-04453. Se admite como teoría general del Derecho Colectivo Laboral, que éste se integra, principalmente, por una trilogía de derechos que persiguen hacer realidad y dar solución a la necesidad de los trabajadores de agruparse para compensar la inferioridad real en que se encuentran cuando actúan aislados, frente al patrono y ante la genérica regulación de sus derechos en el Código de Trabajo; se trata del derecho a la sindicación, a la negociación colectiva y a la resolución efectiva de los conflictos colectivos. Existen dos regímenes en materia laboral: uno que se regula por el Código de Trabajo y el otro, por normas de Derecho Público. Esta Sala ha reconocido por ende que la relación entre el Estado y los servidores públicos, como tesis de principio, es una relación de empleo público o estatutaria; en otras palabras, el servidor del régimen de empleo público se encuentra en relación con la Administración, en un estado de sujeción; aquella puede imponer unilateralmente las condiciones de la organización y prestación del servicio para garantizar el bien público. Esta conclusión implica que no se pueda tolerar la negociación colectiva en el sector público, de conformidad con los artículos 191 y 192 constitucionales. Por último, en la sentencia número 1696-92 de esta Sala, se declaró la inconstitucionalidad de los mecanismos del arreglo directo, la conciliación y el arbitraje para los funcionarios que realicen gestión pública pero reconociendo que es válido que los obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública de la Administración pueden celebrar convenciones colectivas de trabajo, de tal forma que entes con un régimen de empleo de naturaleza laboral (no pública), como por ejemplo, las empresas del Estado, sí pueden negociar colectivamente

de conformidad con las disposiciones que informan el Derecho Colectivo del Trabajo. No obstante, lo anterior, es claro que, por tratarse de funcionarios remunerados con fondos públicos, incluso en el caso de aquellos que puedan regir sus relaciones de trabajo por normas producto de una negociación colectiva, la situación de las instituciones públicas empleadoras nunca será equiparable a la de cualquier patrono particular, puesto que por esa vía no puede dispensarse o excepcionarse la aplicación de cualesquiera normas o principios de orden público. 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...” (sentencia N° 2006-6730 de las 14:45 horas del 17 de mayo de 2006)

Se ha indicado, además, que sin demérito alguno de que la negociación colectiva sea un derecho reconocido constitucionalmente y por instrumentos internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, lo cierto es que su contenido se encuentra también subordinado a las normas y principios constitucionales, en el tanto las decisiones que ahí se tomen, en cantidad de casos implican consecuencias para las finanzas públicas. Dentro de este contexto, su adopción y validez no queda únicamente sujeta a la mera verificación del procedimiento de adopción, sino también a un análisis de fondo, en la medida que su contenido debe ajustarse a las normas y principios constitucionales por tratarse de fondos públicos. De este modo, las obligaciones pactadas por las instituciones públicas para con sus empleados, como ocurre en este tipo de negociación, pueden ser objeto del análisis de razonabilidad, economía y eficiencia, con el objeto de evitar que a través de una convención colectiva desproporcionadamente sean limitados o lesionados los derechos de los propios trabajadores, o para impedir que se haga un uso abusivo de fondos públicos. Aclarado lo anterior, se procede a verificar la constitucionalidad de la normativa impugnada.

III. — **Objeto de la acción.** El accionante cuestiona la constitucionalidad del ordinal 24 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Alajuelita. Esa norma señala:

“Artículo 24.

La municipalidad se obliga a cancelar las prestaciones de los trabajadores que cesaren en sus funciones por:

- a.- Supresión del cargo*
- b.- Jubilación*
- c.- Fallecimiento*

d.- Despido con responsabilidad patronal, en caso de que no haya restitución del puesto. Por los anteriores conceptos tendrán derecho a una indemnización de un mes de salario por cada año de servicio prestado, máximo 19 años. Tal indemnización se pagará en un plazo no mayor de 30 (treinta) días, excepto el punto c) que se depositará en el Tribunal respectivo; es entendido que la Municipalidad estará obligada a presupuestar cada año las reservas para dar contenido económico a los conceptos precitados.

El trabajador que quiera dar por concluido su contrato de trabajo recibirá una suma en dinero como cesantía, en razón de un mes de salario por cada año de servicio prestado, máximo 19 años, de conformidad con los siguientes porcentajes, siempre y cuando no se encuentra en las condiciones establecidas por los

Artículos 72 - 80 y 81 del Código de Trabajo:

- a.- De 3 meses a 8 años, se pagará de conformidad con lo establecido por el Código de Trabajo.*
- b.- De ocho años hasta diez años 80%*
- c.- De diez años hasta quince años 90%*
- d.- Más de quince años 100%”*

La parte actora alega que esta disposición implica el pago del auxilio de cesantía en caso de supresión del cargo, jubilación o fallecimiento. Por otro lado, impugna que tal beneficio pueda ser otorgado utilizando hasta 19 años de servicio como base para su cálculo.

IV. —En cuanto al pago de auxilio de cesantía por supresión del cargo, jubilación o fallecimiento. El actor considera que el pago de auxilio de cesantía, en los términos del numeral 63 constitucional, solo procede cuando la relación laboral ha concluido sin justa causa, por lo que no debe efectuarse cuando el motivo es la supresión del cargo, jubilación o fallecimiento. Tal posición es adversada por las otras partes de este proceso, quienes se basan en normativa y jurisprudencia constitucional para afirmar que sí es posible el pago del auxilio de cesantía en esos casos. El tema ha sido conocido numerosas veces por este Tribunal:

“...la jurisprudencia de la Sala ha establecido que, el pago de cesantía por jubilación o muerte “(...) es una expectativa de derecho, en el sentido de que sólo tiene acceso al mismo, quien ha sido despedido sin justa causa, el que se vea obligado a romper su contrato de trabajo por causas imputables al empleador, aquél que se pensione o que se jubile, el que fallezca o, en caso de quiebra o insolvencia del empleador; no reconociéndose suma alguna en caso de renuncia o de despido justificado; siempre salvo norma interna o pacto en contrario” (véase al respecto la Sentencia N° 2000-008232 de las 15:04 horas del 19 de septiembre del 2000).

De este modo, la Convención Colectiva de Trabajado no hace más que reiterar los términos que el Código de Trabajo recoge para el supuesto de jubilación, de modo que, en ese caso específico, no se están creando derechos ex novo, por el contrario, se trata de una reiteración de los recaudos legales existentes en el ordenamiento jurídico, y ello, no puede considerarse inconstitucional.” (Sentencia N° 2020-1338 de las 12:00 horas del 22 de enero de 2020).

Este criterio, incluyendo también el caso de la supresión de cargo, fue sostenido en la sentencia N° 2020-14208 de las 9:15 horas del 29 de julio de 2020:

“Igualmente, se hace la salvedad y se reitera que, tal como lo expuso este Tribunal en esos mismos precedentes, sí es constitucional, reconocer el auxilio de cesantía para los supuestos de supresión del cargo, fallecimiento y jubilación del trabajador, siempre y cuando la indemnización no sea superior a los doce años.”

Este Tribunal no observa motivos para variar el criterio externado. En ese tanto, se declara sin lugar este motivo de impugnación.

V. —En relación con el tope en el pago de auxilio de cesantía. El segundo reclamo del accionante se refiere al tope de monto del auxilio de cesantía, pues considera que viola los parámetros establecidos por la Sala. Este criterio es apoyado por la Procuraduría General de la República. En contra de tal argumento, el representante sindical y el municipal manifiestan que no se lesiona el principio de razonabilidad y proporcionalidad y que se trata de un tema de correcta aprobación y manejo del presupuesto municipal. Al respecto, la Sala coincide con el accionante. En efecto, este Tribunal ha fijado un tope de 12 años para el cálculo de la cesantía:

“Sobre el particular, la jurisprudencia de la Sala es contundente en señalar que, si bien la norma legal contemplada por el Código de Trabajo refiere un tope de 8 años para el auxilio de cesantía, resulta razonable que por acuerdo entre patrono y trabajador dicho tope pueda extenderse hasta un cincuenta por ciento más, es decir, cuatro años más, hasta un máximo de doce años como límite para el pago del auxilio de cesantía. Es claro que en algún momento se consideró como válido un tope máximo de 20 años-como en muchos casos se contemplada en diversas convenciones colectivas- pero bajo una mejor ponderación y ajuste a la condición fiscal del país, la jurisprudencia valoró como razonable, proporcionado y prudente, la disminución de ese tope máximo hasta fijarlo en los doce años aquí señalados. De tal manera, es claro que siempre resulta válido que

producto de la negociación entre las partes, pueda otorgarse un mayor beneficio que el legalmente contemplado, pero en atención a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, buen uso y fiscalización de los fondos públicos, ese crecimiento debe encontrar una limitación o tope máximo de doce años, y no en una cifra mayor, o peor aún, sin límite alguno, como en la norma cuya constitucionalidad ahora se discute.

Sobre la determinación de este tope máximo de doce años, en la sentencia número 2018-8882 señaló la Sala que:

“[S]erán tales argumentos empleados por la Sala, a saber: i) vinculación del beneficio con la antigüedad del empleado (lo que sustenta su proporcionalidad), ii) su utilidad como estímulo para la permanencia dentro de la institución, evitando la salida de funcionarios y funcionarias de experiencia, y; iii) la existencia de un límite o “techo” razonable, los que se confronten nuevamente con los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad.

XX.- En apariencia, el primero de los argumentos (el vínculo del beneficio con la antigüedad del empleado) parecería ser poco discutible, en el tanto en que las cláusulas convencionales en general y la recogida la Convención colectiva de Bancrédito, establecen un beneficio que reconoce el pago de auxilio de cesantía los trabajadores favorecidos, de la mano con su antigüedad al servicio de la institución y por tanto, directamente proporcional a ella. El problema que la mayoría de la Sala encuentra aquí -y que no parece haber sido abordado específicamente con anterioridad- surge cuando la magnitud del beneficio se contrasta, no solo a lo interno del conjunto de empleados favorecidos por la Convención, como se hizo en las sentencias citadas, sino cuando la magnitud de ese pago de auxilio de cesantía se analiza dentro del universo completo de los servidores públicos en sentido amplio; esta extensión del marco comparativo se justifica en el tanto en que para todos los empleados al servicio de las instituciones estatales, la fuente de financiamiento de ese pago por auxilio de cesantía es una y la misma: los tributos y los precios públicos que pagan todas las personas que habitan la República. Y no obsta que, tanto en este caso como en muchos otros, se trate de empresas estatales actuando en un mercado en competencia y administrando fondos de consumidores, ahorrantes y prestatarios, pues, en el tanto en que tales instituciones son del Estado y cuentan con su respaldo, su salud y prácticas financieras pueden ser -y son de hecho- sumamente relevantes para las finanzas públicas, como lo demuestra con claridad la conocida condición actual de Bancrédito y las estimaciones que se han dado sobre la afectación que su cierre tendrá en presupuesto nacional.

Así pues, debe afirmarse que las disposiciones de naturaleza económica que acuerden los administradores de las instituciones públicas cuando negocian colectivamente con sus trabajadores, no pueden evadir la necesaria coherencia y proporcionalidad en relación con lo que constituye el marco general de beneficios económicos que el Estado (en su concepto amplio) ha venido reconociendo a lo largo del tiempo, en favor de sus trabajadores, ni puede dejarse de tomar en cuenta las posibilidades financieras de las entidades en general y la manera en que estas disposiciones van a incidir en los gastos y obligaciones económicas estatales, dado que tales compromisos determinan y son determinadas a la vez por las distintas variables y situaciones económicas y repercuten directamente en la situación económica general del país.

Al asumir este enfoque, la mayoría de la Sala verifica la existencia de una amplísima brecha entre el pago de auxilio de cesantía aplicable a la enorme mayoría de los servidores públicos, cuyo tope es de ocho años, y el pago que recibirán los trabajadores del Banco Crédito Agrícola y otros trabajadores estatales cubiertos también por convenciones colectivas que, en idénticas circunstancias, podrían recibir un desembolso directo en su favor de hasta 20 meses de salario por el mismo auxilio de cesantía. Se trata

de una diferencia de un ciento cincuenta por ciento, (150%) que desde la perspectiva de la mayoría de quienes integramos esta Sala, resulta abismal y por ende, debería contar claros e incontestables argumentos que la justifiquen, pero que más bien carece de ellos y resulta desproporcionada e insostenible en semejante magnitud.

Debe recordarse, por una parte, que esta Sala, en sintonía con el desarrollo de los derechos fundamentales vinculados con el entorno laboral, ha ejercido con gran mesura su labor de control constitucional en esta materia, comprendiendo que la naturaleza fundamental del derecho de negociación colectiva -uno de los pilares fundamentales del derecho al trabajo- tiene como finalidad legítima el mejoramiento de las condiciones laborales de los trabajadores y ello conlleva necesariamente la generación de diferenciaciones y disparidades que de modo alguno son injustas o ilógicas en sí mismas y menos aún pueden tildarse de inconstitucionales, por el mero hecho de beneficiar a un grupo de personas que ha logrado tales reivindicaciones a través del instrumento de la negociación colectiva. Pero lo anterior no puede desactivar completamente la necesidad de que las mejoras a las cuales se compromete el Estado sean proporcionadas y razonables, no solo respecto de la condición en que quedan los demás trabajadores estatales no protegidos por convenciones colectivas, sino respecto la carga que la sociedad debe soportar para cubrir tales sumas. De tal modo, una diferencia del 150 por ciento (es decir, una diferencia a mitad de camino entre un doble y un triple de las sumas normales) entre lo que pueda corresponder a unos servidores públicos por encima de todos los otros por el mismo concepto se ubican mucho más allá de lo puede entenderse como proporcionado y aceptable como reivindicación legítima en la condición de los trabajadores estatales.

Por otra parte, y en relación con este mismo tema de la desproporción en esta particular forma de disposición de sumas del erario estatal, debe apuntarse que otra razón para estimar desproporcionado este tope de 20 años, es que dicho gasto presenta la característica de ser una mera transferencia de fondos desde las arcas públicas directamente al patrimonio del trabajador, sin que tal traslado sea matizado por opciones de mejora económica o ventajas para terceros o para la economía del país como un todo. Esta última alternativa, en la que cual acopian recursos de distintas fuentes, incluida la estatal, para financiar entre otras mejoras económicas, las relacionadas con el pago del auxilio de cesantía, es lo que caracteriza a los denominados fondos de ahorro y jubilaciones, a las asociaciones solidaristas e incluso a las figuras de la ley de protección al trabajador, que -por ello mismo- pueden distinguirse netamente de la figura del simple aumento del tope de pago de auxilio de cesantía que se analiza aquí. Para el Tribunal, esas figuras recogen mecanismos de mejora en la condición de los trabajadores, pero lo hacen a través del empleo de mecanismos de redistribución de riqueza mucho más sofisticados y con una participación más moderada de las arcas públicas. Además, debe apuntarse que muchos de los Fondos de Ahorro y por supuesto todas las Asociaciones Solidaristas y las ventajas de la Ley de Protección al Trabajador, han pasado por el escrutinio y aprobación legislativa, lo cual les otorga -de entrada- una legitimación mucho mayor frente a los compromisos financieros adquiridos por el Estado y que afectan a la colectividad. Por todo lo anterior, ajuste a los principios de proporcionalidad y razonabilidad de los recursos estatales entregados a los trabajadores, al abrigo de estas figuras jurídicas recién mencionadas no puede juzgarse con la misma medida que los simples rompimientos de tope para pagos por auxilio de cesantía, los cuales no pasan de ser meras transferencias, según se explicó y que por lo tanto requieren un escrutinio mucho más estricto, que no se logra superar cuando estamos frente un tope de 20 meses de salario.

XXI.- En cuanto a la segunda justificación encontrada en los antecedentes de la Sala para la validez de un tope de 20 años, como máximo pago por auxilio de cesantía, (utilidad como estímulo para la permanencia dentro de la institución, evitando la salida de funcionarios y funcionarias de experiencia) observa la mayoría un cambio de perspectiva, pues la justificación de tal decisión se apoya en el beneficio que lograría la institución con el rompimiento del tope en el pago de auxilio de cesantía. Visto así, la mayoría entiende que tal perspectiva resulta patentemente débil no solo para justificar la amplia diferencia entre un pago por auxilio de cesantía con tope de ocho años y uno con tope de 20 años. sino -en particular- para intentar justificar un límite específico de 20 años para tal beneficio. En cuanto al primer punto, el razonamiento de este Tribunal transcurre en un sentido similar al expuesto en el considerando anterior en tanto resultaría aceptable que, como parte de sus potestades y su competencia, la institución intente retener a sus empleados con experiencia y puede resultar aceptable que intente hacerlo a través del reconocimiento de un rompimiento de tope para el pago de auxilio de cesantía (aunque el acierto de esta medida en particular para lograr ese fin, es un tema sumamente discutible); sin embargo, la consecución de esa meta no puede dejar de atender los límites impuestos por el principio de proporcionalidad y razonabilidad en el uso de fondos públicos, los cuales nos revelan en este caso un amplio desajuste entre la finalidad perseguida (retención de empleados) y el alto costo de ello, vista la alta erogación que significa tener que destinar hasta 20 salarios para lograr esa lealtad y compromiso, más aún si tomamos en cuenta que las convenciones colectivas en general contienen variedad de mejoras laborales que, desde la perspectiva de la institución, buscan todas ellas lograr mejores condiciones para sus empleados, de modo que quieran mantenerse a su servicio. No existe por ende un motivo claro y contundente que justifique, desde este punto de vista particular, el alto costo de romper el tope de auxilio de cesantía y llevarlo hasta los veinte años, para lograr retener a los empleados con experiencia. Por otro lado, cabe señalar que el argumento analizado, es también inválido para defender en particular un tope específico de veinte años como el fijado por la Sala, pues, si retener a los empleados con experiencia es importante, no se comprende cómo podría lograrse ello eliminando justamente una medida más efectiva para ello como lo era el pago de auxilio de cesantía sin límite de tiempo, y poniendo un tope de 20 años, luego de los cuales el empleado (ya con 20 años de experiencia y adiestramiento) no tendría ningún estímulo adicional para quedarse.

XXII.- El tercer punto señalado en los antecedentes de la Sala para reconocer validez a los rompimientos del tope de pago de auxilio de cesantía es la existencia de un límite o "techo" razonable: como puede comprenderse de los antecedentes, este argumento surge esencialmente de la posición desfavorable de la Sala respecto de algunas cláusulas convencionales sometidas al control de constitucionalidad, en las que autorizaban el pago de auxilio de cesantía sin límite de tiempo. Más allá de ello, la determinación de 20 años como tope máximo, no contó -ni ha contado- con mayor justificación por parte del Tribunal y en tal sentido, lamentablemente la sentencia mencionada en los antecedentes (2006-6730 de las 14:45 horas del 17 de mayo de 2006) no contiene referencia alguna al tema del tope de 20 años como se señaló. De lo anterior se concluye entonces que este tercer argumento, -aun cuando conserva su validez para oponerse a los pagos de auxilio de cesantía sin límite temporal, no ofrece argumentos de peso en contra de la conclusión de la mayoría de esta Sala respecto de que 20 años como tope máximo de pago de auxilio de cesantía es irrazonable por desproporcionado, según se explicó ampliamente en los dos considerandos anteriores.

XXIII.- Dicho lo anterior, la mayoría de la Sala debe enfrentar la necesidad de determinar entonces un límite o “techo” para aquellas cláusulas convencionales que pudieran llegar a negociarse respecto del rompimiento de tope en el pago de auxilio de cesantía, y para ello encontramos dos ideas principales que deben orientar la decisión: por una parte está el hecho de que una mera equiparación con el tope de ocho años, establecido en el Código de Trabajo, significaría -en los hechos- una virtual exclusión de esta materia de la posibilidad de negociación colectiva, lo que se convertiría en una limitación injustificada al ejercicio de ese derecho cuya naturaleza fundamental ha sido reconocida por el Tribunal. De otra parte, en sentido opuesto existe la necesidad de tomar en cuenta un sentido de proporcionalidad -que ha llevado a rechazar un tope máximo de 20 años en los considerandos anteriores- y de valorar el entorno económico en que operan -y se espera que operen por los próximos años- las finanzas públicas de las que se nutren directa y exclusivamente, los rompimientos de tope para el pago directo de auxilio de cesantía al trabajador. No puede ser ajeno a este tipo particular de decisiones el hecho público y notorio de que nuestro país atraviesa una seria encrucijada respecto de la calidad y cantidad del gasto público y del aporte económico que los distintos sectores están dispuestos a entregar para la manutención de nuestro Estado social y democrático de derecho. Sería inaceptable que, en este entorno, la Sala dejase de tomar en cuenta esa acuciante situación, que este tipo de negociaciones podrían empeorar más si no se realiza un adecuado balance de todos los elementos en juego. Por lo dicho, estima la Sala que la negociación colectiva en este punto concreto del rompimiento de tope de pago para el auxilio de cesantía, no debe exceder un tope de doce (12) años, lo cual permite un respetable margen de negociación a las partes de las convenciones colectivas en el sector público, que -eventualmente- les permitiría elevar hasta un 50 por ciento el piso de 8 años que establece el Código de Trabajo para este tipo concreto de prestación a cargo del patrono público. Se atiende así a las pretensiones legítimas que podrían entrar en juego, al permitirse un margen de negociación que se considera relevante, pero sin que se afecten sensiblemente las finanzas públicas en un momento histórico donde su austero y cuidadoso manejo tiene una destacada prioridad para la propia subsistencia de nuestra institucionalidad.

Como conclusión respecto de este punto, la mayoría de la Sala concuerda en que el pago de auxilio de cesantía acordado en la cláusula 47 párrafo segundo de la Convención de Bancrédito no puede realizarse sin tope alguno y que -por las razones expuestas- dicho tope no puede mantenerse en veinte (20) años como se había venido sosteniendo, sino que el máximo que podría pagarse en este supuesto es un mes de salario por cada año laborado hasta un tope máximo de doce (12) años. De tal manera, cuando proceda la cancelación de tales sumas ello se realizará -en cuanto al monto de auxilio de cesantía a pagar- en similares condiciones y términos recogidos en la Convención o en la legislación aplicable para aquellos supuestos de terminación del contrato por causas no atribuibles a la voluntad del trabajador, pero en el entendido de que las sumas pagadas no podrían exceder el reconocimiento de más de 12 años de servicio”.

De forma tal que en la misma sentencia, la Sala concluye que:

“En concordancia con lo anterior la Sala entiende que un tope máximo de 12 años es decir el 50 por ciento de mejora en el pago de auxilio de cesantía, cumple con los requisitos de proporcionalidad vistas las condiciones actuales del país, y no vacía el derecho de negociación colectiva en ese punto.”

En este sentido, es claro que el tope máximo posible que puede reconocerse y pactarse respecto del auxilio de cesantía es de 12 años, y no mayor a esa cantidad de años, y

menos aún sin límite alguno.” (Sentencia N° 2020-1806 de las 11:46 horas del 29 de enero de 2020).

En el *sub iudice*, la norma objetada permite que se exceda el tope de 12 años definido por este Tribunal para el cálculo de la cesantía. En ese tanto, se declara con lugar este extremo. La Sala aclara que el límite máximo de cesantía no afecta el rompimiento de tope autorizado por ley en el caso de Asociaciones Solidaristas, Fondos de Ahorro y Ley de Protección al Trabajador, tal como se indicó en la sentencia N° 2018-008882 de las 16:30 horas del 5 de junio de 2018:

“Por otra parte, y en relación con este mismo tema de la desproporción en esta particular forma de disposición de sumas del erario estatal, debe apuntarse que otra razón para estimar desproporcionado este tope de 20 años, es que dicho gasto presenta la característica de ser una mera transferencia de fondos desde las arcas públicas directamente al patrimonio del trabajador, sin que tal traslado sea matizado por opciones de mejora económica o ventajas para terceros o para la economía del país como un todo. Esta última alternativa, en la que cual acopian recursos de distintas fuentes, incluida la estatal, para financiar entre otras mejoras económicas, las relacionadas con el pago del auxilio de cesantía, es lo que caracteriza a los denominados fondos de ahorro y jubilaciones, a las asociaciones solidaristas e incluso a las figuras de la ley de protección al trabajador, que -por ello mismo- pueden distinguirse netamente de la figura del simple aumento del tope de pago de auxilio de cesantía que se analiza aquí. Para el Tribunal, esas figuras recogen mecanismos de mejora en la condición de los trabajadores, pero lo hacen a través del empleo de mecanismos de redistribución de riqueza mucho más sofisticados y con una participación más moderada de las arcas públicas. Además, debe apuntarse que muchos de los Fondos de Ahorro y por supuesto todas las Asociaciones Solidaristas y las ventajas de la Ley de Protección al Trabajador, han pasado por el escrutinio y aprobación legislativa, lo cual les otorga -de entrada- una legitimación mucho mayor frente a los compromisos financieros adquiridos por el Estado y que afectan a la colectividad. Por todo lo anterior, ajuste a los principios de proporcionalidad y razonabilidad de los recursos estatales entregados a los trabajadores, al abrigo de estas figuras jurídicas recién mencionadas no puede juzgarse con la misma medida que los simples rompimientos de tope para pagos por auxilio de cesantía, los cuales no pasan de ser meras transferencias, según se explicó y que por lo tanto requieren un escrutinio mucho más estricto, que no se logra superar cuando estamos frente un tope de 20 meses de salario.”

VI. —**Nota del Magistrado Salazar Alvarado.** Si bien coincido con el voto, que declara parcialmente con lugar esta acción, por las razones en él contenidas, en tratándose de Convenciones Colectivas de Trabajo, considero oportuno agregar lo siguiente: La Constitución Política, en el Título V, Derechos y Garantías Sociales, en su artículo 62, otorga fuerza de ley profesional a las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados; lo anterior, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste (artículo 54, del Código de Trabajo). Este derecho humano fundamental, reconocido por la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 98), lo pueden ejercer o llevar a cabo tanto en el sector privado laboral, como en el empleo público, siempre y cuando, éstos últimos, no realicen gestión pública. Al tener valor normativo, se incardina en el sistema de fuentes del Derecho, por lo que, su clausulado, ha de someterse a las normas de mayor rango jerárquico y ha de respetar el cuadro de derechos fundamentales acogidos en nuestra Constitución Política. De esta forma, las convenciones colectivas de trabajo, se encuentran sometidas al Derecho de la Constitución; así, las cláusulas convencionales, deben guardar conformidad con las normas y los principios constitucionales de igualdad, prohibición de

discriminación, legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, sobre todo, cuando de fondos públicos se trate, sujetos al principio de legalidad presupuestaria. En esos supuestos, debe velar, esta Sala, por el orden constitucional, según sus competencias.

VII.- Voto Salvado del Magistrado Cruz Castro. La cesantía, expresión del derecho social solidario y el seguro de desempleo. En el mismo sentido en que lo he expresado en votos anteriores, no considero que las normas de Convenciones Colectivas que establezcan el pago del auxilio de cesantía más allá de los doce años, sean inconstitucionales, sino todo lo contrario. Bajo una tesis similar a la expresada por esta Sala en el voto número 2000-00643, considero que, el artículo 74 de la Constitución Política es claro en señalar que los derechos y beneficios que contiene su Título de Derechos y Garantías Sociales, no excluyen otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley. Además, tal como lo indiqué el voto salvado al voto número 2008-001739, en relación con el artículo 72 Constitucional y el seguro de desempleo, las autoridades públicas han incurrido en una omisión al mandato que establece el artículo 72 de la Constitución Política en el sentido que: “mientras no exista seguro de desocupación”, lo cual incluso es reforzado por otro mandato tácito que posee el mismo contenido (sea el artículo 63 ídem), el cual establece: “Artículo 63.- Los trabajadores despedidos sin justa causa tendrán derecho a una indemnización cuando no se encuentren cubiertos por un seguro de desocupación.” Ninguna de las autoridades con poder normativo, han tomado las medidas necesarias para dotar de plena exigibilidad los mandatos implícitos que establecen los artículos 63 y 72 constitucionales sobre el seguro por desocupación (pese a que ello ha sido exigido desde el momento en que ha sido promulgada la Constitución, es decir el 8 de noviembre de 1949), todo lo cual sin duda constituye una omisión injustificada que viola, a toda luz, el Derecho de la Constitución. Es claro que la configuración del auxilio de cesantía en los términos en que ha sido diseñado por la Ley de Protección al Trabajador, a diferencia de lo que sostiene el Órgano Asesor y el Presidente de la Asamblea Legislativa, en modo alguno exime al Estado de su obligación de asegurar a los trabajadores desocupados el pleno disfrute de sus derechos fundamentales, entre ellos su derecho al seguro por desocupación, por la falta de desarrollo infraconstitucional que permita la exigibilidad plena de esta cláusula constitucional de ejecución diferida, todo lo cual sin duda incide sobre la noción de la Constitución como Norma Jurídica dotada de coercitividad. El artículo 63 de la constitución es una disposición esencialmente transitoria, en la que se asume que deberá producirse un desarrollo progresivo del ordenamiento y de las políticas estatales con el fin de establecer un seguro de desocupación, pues los trabajadores despedidos con justa causa, no encuentran una respuesta solidaria que les permita sobrevivir dignamente mientras logran encontrar otro trabajo; por otra parte, en muchos casos, la indemnización por cesantía, sólo cubre, temporalmente, los gastos que demanda el trabajador y su familia, sin desconocer, además, que la litigiosidad de esta compensación económica, impide que el asalariado despedido con justa causa, reciba, tardíamente, la indemnización que le corresponde. El plazo para el desarrollo progresivo de un marco normativo y de una política que asegure la existencia digna de los ciudadanos desocupados, ha excedido parámetros de razonabilidad, pues es un mandato que sigue sin cumplirse después de cincuenta y nueve años de haberse promulgado. Esta omisión se profundiza en un ambiente político en el que se promueve una restricción de los derechos de todos los ciudadanos que dependen de un salario, aunque éste sea muy elevado. La omisión de las autoridades encargadas de las definición de políticas de solidaridad y desarrollo social, según las previsiones de los artículos 50 y 74 de la norma fundamental, no han desarrollado una política integral y solidaria que se traduzca en un sistema que les dé una respuesta específica a los desocupados involuntarios, concepto que incluye, desde una perspectiva del desarrollo de la dignidad de la persona, el sub-empleo o empleo informal. La complejidad del fenómeno de la desocupación exige un

marco normativo y una política estatal que visibilice, en toda su extensión, un fenómeno que incide en la dignidad del desocupado y que es un componente fundamental de la solidaridad que prevé el artículo setenta y cuatro de la constitución. El trabajo, el derecho a la vida y la libertad, son parte esencial de la dignidad, su ausencia lesiona directamente la dignidad de la persona. Como bien lo establece la doctrina social de la Iglesia, que es un referente ideológico que el artículo 74 de la constitución, “...Quien está desempleado o subempleado padece, en efecto, las consecuencias profundamente negativas que esta condición produce en la personalidad y corre el riesgo de quedar al margen de la sociedad y de convertirse en víctima de la exclusión social. Además de a los jóvenes, este drama afecta, por lo general, a las mujeres, a los trabajadores menos especializados, a los minusválidos, a los inmigrantes, a los ex reclusos, a los analfabetos, personas todas que encuentran mayores dificultades en la búsqueda de una colocación en el mundo del trabajo...” (Ver “Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia” Celam. 2005- p. 208). La norma constitucional sobre el seguro de desempleo fue presentada por el grupo social demócrata; uno de sus representantes, el Lic. Rodrigo Facio, expresó algunos comentarios que mantienen actualidad y que explican la necesidad de convertir esta norma en derecho viviente. Señalaba el constituyente Facio que “... *en la fórmula general que han sometido al conocimiento de la Cámara no hace referencia al género de asistencia que proveerá el Estado a los desocupados, asunto que se resolverá de acuerdo con las circunstancias y condiciones económicas del Fisco, y especialmente de acuerdo con la naturaleza del fenómeno de desocupación que se presente. La asistencia puede ser mínima o llegar a ser lo suficientemente amplia para que el desocupado y su familia no sufran la falta del salario del primero. Añadió que el principio debe establecerse, ya que se trata de una de las pocas garantías sociales cuya naturaleza no es clasista. Todas las garantías sociales de nuestra Constitución son disposiciones relacionadas con los conflictos obrero-patronales. En cambio, el principio que se propone se sitúa al margen de estos conflictos clasistas, y contempla al obrero cuando precisamente necesita más la ayuda del Estado, cuando pierde el trabajo, al quedar cesante. El momento más trágico del trabajador es cuando se queda sin ocupación. La Constitución debe necesariamente prestar atención a ese problema. Es cierto que en casos de crisis económica será muy difícil, tanto la asistencia como la reintegración del trabajador a sus labores, pero la dificultad no es óbice para no dejar en la Constitución una fórmula general que deje constancia del interés del Estado por el problema de la desocupación. Se refirió a los métodos empleados por el extinto Presidente Roosevelt para solucionar el grave problema de la desocupación que se le presentó a los Estados Unidos durante la crisis económica mundial iniciada en el año 29. Roosevelt resolvió el grave problema echando mano a una serie de recursos que muchas críticas levantaron, pero que sirvieron para comenzar a atacar el problema: inició obras públicas y una amplia política de subsidios, financiados con déficits presupuestarios....*”, posteriormente, ante las objeciones de algunos constituyentes, Facio argumentó que “.. *todos estaban de acuerdo en que el fenómeno de la desocupación es uno de los más graves y difíciles del mundo con-temporáneo. No por el hecho de que nuestro país esté al margen de ese problema como problema normal del mundo industrial, debemos despreocuparnos del mismo. Agregó que estaba de acuerdo con el señor Arias en que la fórmula adecuada y razonable para solucionar el problema de la cesantía estaba en el seguro de desocupación. Por esa razón, su fracción presentó en una de las sesiones anteriores la fórmula -que se aprobó- de que el trabajador despedido injustamente de su trabajo recibirá una indemnización, siempre y cuando no estuviera establecido el seguro de desocupación. Sin embargo, entiendo que el seguro de desocupación es difícil de establecer, máxime en un medio como el nuestro, que no se puede crear de golpe. Por tanto, mientras no se llegue al establecimiento del mismo, el Estado, por los medios más adecuados, debe hacer frente al problema de la desocupación. Aun en los países más*

organizados y económicamente poderosos como los Estados Unidos, donde los seguros han alcanzado una gran extensión y una gran eficiencia, en el presupuesto cuando la desocupación crece, existe un renglón importante de muchos millones de dólares para hacer frente a la desocupación. ¿Por qué? Porque el Seguro no puede dar abasto por sí solo. En Costa Rica, país poco organizado y débil económicamente, el establecimiento del seguro de desocupación sería difícil de alcanzar. La Misma Caja de Seguro Social tropieza con una serie de dificultades con los seguros hasta ahora establecidos. Agregó que el problema del auxilio de cesantía es muy difícil. Prácticamente sólo existen dos soluciones para el mismo -como lo ha demostrado en varios artículos que recientemente publicara el Licenciado don Hernán Bejarano- que son: el auxilio de cesantía en la forma establecida y el seguro de desocupación. El ideal sería llegar al seguro de desocupación. Sin embargo, mientras no se logre ese desiderátum, debe establecerse una institución que se haga cargo de esos servicios de protección y reintegración del desocupado al trabajo...” Estas palabras de Rodrigo Facio, adquieren mayor relevancia a pesar del tiempo transcurrido, son las visiones que adquieren permanencia en el imaginario de justicia que debe guiar a la sociedad en su desarrollo humano y equitativo. Después de tantas décadas, es razonable que el seguro de desocupación se convierta en una pretensión tangible, la situación ideal a la que se refirió Rodrigo Facio. Es lógico admitir que el seguro de desocupación pudiese parecer una meta lejana en 1949, pero tal lejanía y postergación no es justificable en el actual desarrollo económico y social que tiene el país. La desocupación involuntaria es un tema que incide en el desarrollo de la dignidad de la persona y que exige una respuesta específica, conforme a las aspiraciones y características que definen el estado solidario o del bienestar. Es claro que, en razón de la fuerza normativa de la Constitución, toda ella es exigible a la actuación de los poderes públicos, “en toda su integridad, en todas sus partes, en todos sus contenidos, también en sus implicitudes”. Así entonces, frente al hecho que la Constitución Política es una constitución de mínimos, y de que ha habido una omisión de las Autoridades Públicas en establecer el seguro de desempleo, resulta razonable que, mediante otras figuras al alcance del trabajador, como lo son las Convenciones Colectivas, se puedan establecer supuestos que favorezcan al trabajador que quede desempleado, por las razones que fueren. Lo cual va también en la línea de considerar al auxilio de cesantía, como un instituto que ha evolucionado, para poder convertirse en un verdadero derecho real, tal como así se establece, por ejemplo, en la Ley de Asociaciones Solidaristas. Por otro lado, tampoco considero inconstitucional aquellas cláusulas de convenciones colectivas que rompan el nuevo tope establecido por esta Sala de doce años. Aunque ya había estado de acuerdo, anteriormente, con el establecimiento del tope de veinte años, no estimo que existan razones para reducirlo en esta ocasión a doce años, y considerar inconstitucional cuando se superen los doce años. Esta instancia constitucional no puede ser la vía para que con relativa facilidad se le reduzcan garantías y beneficios a los trabajadores. Ha sido reiterada la jurisprudencia de esta Sala, en donde se ha aceptado la existencia de topes mayores fijados, por convenciones colectivas, a los establecidos en el Código de Trabajo, por cuanto se ha entendido que dicho código establece reglas mínimas que pueden ser superadas, claro está, siempre y cuando se haga dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. No considero que superar un máximo de doce años, en comparación con los ocho que establece el Código de Trabajo, sea inconstitucional. Nótese, además, las siguientes variaciones de criterio que esta Sala ha tenido respecto de estos temas:

a) LA CESANTÍA SE PUEDE PAGAR EN CUALQUIER CASO, INCLUSO EN CASO DE RENUNCIA, EN PARTICULAR PARA LOS SOLIDARISTAS DEL SECTOR PÚBLICO O PRIVADO, PERO NO SI ESTO SE ESTABLECE POR MEDIO DE UNA CONVENCION COLECTIVA DE TRABAJO EN NEGOCIACION CON LOS SINDICATOS.- Cuando la reforma a la cesantía de la Ley de Protección al Trabajador

se consultó a la Sala Constitucional, se dijo que la Constitución Política no impide que el auxilio de cesantía se pague en otros casos distintos al despido injustificado. Así, en el voto 2000-643 se señaló que es posible pagar la cesantía en caso de renuncia al empleo o despido justificado, pero que lo que exige la Constitución es que en caso de despido injustificado se pague siempre:

“En contraste con el criterio que ha venido prevaleciendo en la discusión del proyecto consultado, para este tribunal el artículo 63 constitucional no prohíbe que se otorgue el llamado auxilio de cesantía aun en hipótesis en que no hay despido “sin justa causa”. Lo que sí manda, con carácter supremo, diríase, es que siempre que el despido sea incausado, procede la indemnización.” (Sala Constitucional, voto no. 2000-00643, considerando III).

De tal manera, la Sala estableció que la cesantía se puede transformar en un derecho adquirido, que puede incluso pagarse en caso de despido sin justa causa. Siguiendo esta idea, La Ley de Asociaciones Solidaristas había establecido desde 1984, que la cesantía acumulada en el fondo de cesantía, la recibiría el trabajador, en cualquier caso. Otro tanto habían hecho convenciones colectivas. Sin embargo, en sentencia reciente (7690-2018, reiterada por otras) sobre la convención colectiva de trabajo del Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART), se declaró inconstitucional el pago de cesantía en caso de renuncia. De forma tal que podemos sintetizar la jurisprudencia de la Sala Constitucional en que se puede pagar la cesantía en cualquier caso, incluso en caso de renuncia, en el sector público y privado, sobre todo si se es solidarista, pero no si se es sindicalista, es decir, si se negocia por medio de una convención colectiva de trabajo. No deja de ser paradójico que se admite en un supuesto y se suprime, si se trata de una convención colectiva.

b. LA CESANTÍA SE PUEDE PAGAR SIN LÍMITE DE AÑOS, EN EL SECTOR PÚBLICO Y EN EL SECTOR PRIVADO, SI SE ES SOLIDARISTA O SI SE ESTABLECE POR LEY, PERO NUNCA SI SE HACE POR CONVENCIÓN COLECTIVA DE TRABAJO. TAMBIÉN SE PUEDE PAGAR UNA CESANTÍA QUE IGNORE TOTALMENTE LOS CRITERIOS DE ANTIGÜEDAD Y SALARIO DEVENGADO POR LOS TRABAJADORES, SI LA CESANTÍA SE ESTABLECE PARA PRIVATIZAR UNA INSTITUCIÓN PÚBLICA.-

El tope de 8 años de cesantía fue modificado en Costa Rica por diversos mecanismos, logrando topes mayores que van de los 9 años al pago sin límite de años. Esto se ha hecho por diversos mecanismos. Veamos algunos:

- La ley de asociaciones solidaristas (art. 18 inc. B) establece el pago de auxilio de cesantía sin límite de años, es decir, si una persona trabaja 40 años para una institución pública o para un empleador privado, tiene derecho a 40 años de auxilio de cesantía.
- El Estatuto de servicio civil (art. 37 inc. f y 47) establece que, si un trabajador es despedido por reestructuración institucional, tiene derecho a la cesantía por todos los años laborados, es decir, sin límite de años.
- La misma Ley de Protección al Trabajador que transformó una parte del auxilio de cesantía en el Fondo de Capitalización Laboral que deposita mes a mes el empleador sin límite de años en una cuenta a nombre de la persona trabajadora.
- La Reforma Procesal Laboral (Código de Trabajo reformado por la RPL, art. 576) establece que si un trabajador-a protegido-a por fuero especial, obtiene una sentencia que anula el despido y ordena su reinstalación en el empleo, la persona trabajadora puede sustituir su reinstalación con el pago de auxilio de cesantía sin límite de años.

- Por convenciones colectivas se ha roto el tope de cesantía, estableciendo toques mayores a 8 años, incluso estableciendo la cesantía sin límite de años, es decir, por todo el tiempo efectivamente laborado.

En todos estos casos el auxilio de cesantía se calcula en función de los criterios definidos por el Código de Trabajo: antigüedad y salario devengado por la persona trabajadora. No obstante, a principios de los años 2000, la convención colectiva del INCOP estableció una norma muy especial, ya que no solo rompió el tope de cesantía estableciéndolo en 12 años, sino que además estableció que, si la relación laboral terminaba por privatizarse el INCOP (cosa que finalmente sucedió), los trabajadores recibirían un auxilio de cesantía ADICIONAL a los 12 años establecido en una tabla que iba de los US\$6.000 si se tenía un año de antigüedad hasta llegar a una cesantía ADICIONAL de US\$50.000 si se tenía treinta años de antigüedad. Al respecto, la Sala Constitucional resolvió la consulta de la siguiente manera:

“V.- CONVENCION COLECTIVA Y FUNDAMENTO DE LA TRANSFERENCIA. En criterio de los consultantes la celebración de un acuerdo entre los diversos sectores involucrados en el fortalecimiento y modernización del INCOP y la posterior adición a la convención colectiva para agregar la indemnización consultada a los trabajadores cesados de esa entidad, no son suficientes para dar sustento a tal beneficio extraordinario o gratificación. En lo atinente a este punto, en el considerando IV ya se expusieron las razones por las cuales este Tribunal no entiende que la indemnización adicionada a la convención colectiva sea una suerte de regalía o liberalidad singular y, por ende, inconstitucional. La norma presupuestaria consultada no es atípica, puesto que, la indemnización se encuentra adicionada a la convención colectiva de la institución en beneficio de los trabajadores, siendo que ésta tiene, según lo dispuesto, en el numeral 62 de la Constitución Política, fuerza de ley.”

Es decir, la Sala Constitucional en esa ocasión señaló que bastaba que tal cesantía adicional estuviera incluida en una convención colectiva de trabajo para que fuera constitucional. Poco tiempo después, la Sala Constitucional declaró inconstitucional una norma de la Convención Colectiva de Trabajo de la Junta de Protección Social (JPS), que copiaba casi literalmente la norma del Estatuto de Servicio Civil, es decir, señalaba que si la institución era reestructurada los trabajadores recibirían el auxilio de cesantía sin límite de años, es decir, se pagaría reconociendo todos los años efectivamente laborados por las personas trabajadoras. En este caso, la Sala Constitucional declaró inconstitucional la norma de la convención colectiva por irrazonable y desproporcionada (06727-2006). Finalmente, por muchos años, la Sala Constitucional estableció un nuevo tope de cesantía en 20 años, manteniendo que, ese era un tope razonable. En la actual coyuntura donde los vientos políticos soplan en contra de lo público y en particular de los servidores públicos, la Sala Constitucional dice que el tope de cesantía la encuentra en 12 años y ya no en 20. Las visiones políticas han cambiado, orientándose hacia una visión restrictiva, en contradicción con lo que fue la visión original que inspiraron el espíritu de las garantías sociales introducidas con gran optimismo en 1943. En definitiva, según la jurisprudencia actual de la Sala Constitucional:

- no importa otorgar cesantías exageradas sin relación alguna a ningún tipo de criterio si es para permitir la privatización de una institución pública;
- es constitucional pagar la cesantía en caso de renuncia en el sector público por medio de las asociaciones solidaristas, pero jamás por medio de convenciones colectivas negociadas con sindicatos;
- es constitucional pagar la cesantía sin límite de años en el sector público por medio de las asociaciones solidaristas, pero jamás por medio de convenciones colectivas negociadas con sindicatos.

Así entonces, considero la desproporción más allá de los veinte años, pero no estimo desproporcionado el reconocimiento de la cesantía por plazos mayores a los doce e inferiores a veinte años. La mejora de las condiciones de los trabajadores, por medio de mecanismos que superen los mínimos establecidos en el Código de Trabajo, no me parecen inconstitucionales, siempre y cuando no resulten desproporcionados e irracionales. La Sala se ha convertido en un árbitro de la razonabilidad y proporcionalidad respecto de los beneficios concedidos a los trabajadores, pero esa evaluación, por diversas razones, no se aplica a otros sectores sociales y económicos. El trabajador depende de beneficios salariales y sociales, eso no ocurre con otros sectores de la economía laboral. Hay una vulnerabilidad estructural de la mayoría de los trabajadores públicos y privados. Esa condición no hay que perderla de vista en una sociedad que se guía orienta por el principio de solidaridad. Por esta razón, superar el pago de cesantía, para este tipo de empresas estatales, más allá de los doce años, siempre y cuando no sea mayor a los veinte años, no resulta irrazonable, sino que se justifica, por ejemplo, en estímulos para que la institución intente retener a sus empleados con mayor experiencia y con ello beneficiar el ejercicio de la función pública y los servicios públicos. Se justifica, además, porque el trabajador no tiene más fuente de ingreso que los beneficios que recibe por su trabajo, en esta situación, no tiene alternativa.

VIII. — **Documentación Aportada al Expediente.** Se previene a las partes que, de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, éstos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el “Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial”, aprobado por la Corte Plena en sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el *Boletín Judicial* número 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión N43 °-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI. **Por tanto,**

Por mayoría se declara parcialmente con lugar la acción. En consecuencia, se eliminan las frases “, máximo 19 años” de los párrafos segundo y tercero del artículo 24 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Alajuelita. Además, se anula la frase “hasta quince años” del inciso c) de esa norma y el inciso d) que indica “Más de quince años 100%”. Asimismo, debe entenderse que el auxilio de cesantía o indemnización reconocido en ese artículo debe ajustarse al tope de doce años señalado en esta sentencia. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de las normas anuladas, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. En lo demás, por unanimidad se declara sin lugar la acción. El Magistrado Salazar Alvarado pone nota. El Magistrado Cruz C. salva parcialmente el voto, únicamente en cuanto al plazo de cesantía, y considera que, en este caso, la acción debe ser declarada sin lugar. Notifíquese este pronunciamiento a las partes apersonadas y la Procuraduría General de la República. Comuníquese esta sentencia a la Dirección de Asuntos Laborales del Ministerio de Trabajo. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial *La Gaceta* y publíquese íntegramente en el *Boletín Judicial*. Notifíquese./Fernando Castillo V., Presidente/Fernando Cruz C./Paul Rueda L./Nancy Hernández L./Luis Fdo. Salazar A./Anamari Garro V./Ileana Sánchez N.»

San José, 17 de mayo del 2021.

Luis Roberto Ardón Acuña
Secretario

1 vez. — O. C. N° 364-12-2021. — Solicitud N° 68-2017-JA. — (IN2021551340).
San José, 17 de mayo del 2021.

Exp: 18-009541-0007-CO

Res. N° 2021000171

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las doce horas y un minuto del seis de enero de dos mil veintiuno.

Acción de inconstitucionalidad promovida por **OTTO CLAUDIO GUEVARA GUTH**, cédula de identidad n.º 1-544-893; contra los artículos los artículos 37, incisos a), b), c) y d), 41, incisos a), b), c), d), h) y j), 44, 45 y 46 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Imprenta Nacional.

Para ver las imágenes solo en el *Boletín Judicial* con formato [PDF](#)