

RESUMEN GACETARIO

N° 3869

Fuente: Gaceta Digital de la Imprenta Nacional

Gaceta N° 22 Jueves 03-02-2022

ALCANCE DIGITAL N° 21 02-02-2022

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

PODER EJECUTIVO

DECRETOS

DECRETO NÚMERO 43408-MOPT-S

SUSPENDER TEMPORALMENTE LA APLICACIÓN DEL DECRETO EJECUTIVO NÚMERO 42253-MOPT-S DEL 24 DE MARZO DE 2020, DENOMINADO RESTRICCIÓN VEHICULAR EN HORARIO NOCTURNO PARA MITIGAR LOS EFECTOS DEL COVID-19

REGLAMENTOS

JUSTICIA Y PAZ

DIRECCIÓN NACIONAL DE NOTARIADO

REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN NOTARIAL

MUNICIPALIDADES

MUNICIPALIDAD DE TIBAS

REGLAMENTO DE ATENCION DE DENUNCIAS SOBRE PRESUNTOS HECHOS IRREGULARES

LA GACETA

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

PODER LEGISLATIVO

NO SE PUBLICAN LEYES

PODER EJECUTIVO

DECRETOS

DECRETO N° 43294-MJP

REGLAMENTO DEL REGISTRO DE OBJETOS ESPACIALES

ACUERDOS

- MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR

DOCUMENTOS VARIOS

- GOBERNACION Y POLICIA
- AGRICULTURA Y GANADERIA
- TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
- JUSTICIA Y PAZ
- AMBIENTE Y ENERGIA

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

- RESOLUCIONES
- EDICTOS
- AVISOS

CONTRATACION ADMINISTRATIVA

- LICITACIONES
- REGISTRO DE PROVEEDORES
- NOTIFICACIONES

REGLAMENTOS

BANCO CENTRAL DE COSTA RICA

MODIFICAR LOS ARTÍCULOS 23, 24 Y 115 DEL REGLAMENTO GENERAL SOBRE SOCIEDADES ADMINISTRADORAS Y FONDOS DE INVERSIÓN, APROBADO POR EL CONSEJO NACIONAL DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO, MEDIANTE ARTÍCULO 17 DEL ACTA DE LA SESIÓN 762-2008, CELEBRADA EL 19 DE DICIEMBRE DE 2008

MODIFICAR EL ARTÍCULO 6, EL QUINTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 18 Y EL SEGUNDO LITERAL C) DEL ARTÍCULO 23 Y DEROGAR EL SEGUNDO LITERAL B) DEL ARTÍCULO 23 DEL REGLAMENTO SOBRE CALIFICACIÓN DE VALORES Y SOCIEDADES CALIFICADORAS DE RIESGO, APROBADO POR EL CONSEJO NACIONAL DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO, MEDIANTE ARTÍCULO 9 DEL ACTA DE LA SESIÓN 801-2009, CELEBRADA EL 11 DE SETIEMBRE DE 2009

MODIFICAR EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 Y EL ARTÍCULO 14 DEL REGLAMENTO SOBRE EL SUMINISTRO DE INFORMACIÓN PERIÓDICA, HECHOS RELEVANTES Y OTRAS OBLIGACIONES DE INFORMACIÓN, APROBADO POR EL CONSEJO NACIONAL DE

SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO, MEDIANTE ARTÍCULO 13 DEL ACTA DE LA SESIÓN 81-99, CELEBRADA EL 18 DE MARZO DE 1999

MODIFICAR EL ARTÍCULO 32 DEL REGLAMENTO SOBRE VALORACIÓN DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS APROBADO POR EL CONSEJO NACIONAL DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO EN LOS ARTÍCULOS 7, DE LAS ACTAS DE LAS SESIONES 1649-2021 Y 1650-2021, CELEBRADAS EL 8 Y 15 DE MARZO DE 2021, RESPECTIVAMENTE

MODIFICAR LOS ARTÍCULOS 2 Y 9 DEL REGLAMENTO SOBRE REGISTRO NACIONAL DE VALORES E INTERMEDIARIOS, APROBADO POR EL CONSEJO NACIONAL DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO MEDIANTE EL ARTÍCULO 11, DEL ACTA DE LA SESIÓN 189-2000, DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 2000

MUNICIPALIDADES

MUNICIPALIDAD DE OREAMUNO

SE APRUEBA REFORMAR EL ARTÍCULO N °101 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL COMITÉ CANTONAL DE DEPORTES Y RECREACIÓN DEL CANTÓN DE OREAMUNO Y DE LOS COMITÉS COMUNALES DE DEPORTES Y RECREACIÓN

MUNICIPALIDAD DE HEREDIA

REGLAMENTO DE ÉTICA DE LA MUNICIPALIDAD DE HEREDIA

INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

- UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
- UNIVERSIDAD TECNICA NACIONAL
- PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA
- SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

REGIMEN MUNICIPAL

- MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS

MUNICIPALIDAD DE GRECIA

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA DECRETA:

DEROGATORIA DE LA LEY 2480, AUTORIZACIÓN A LA MUNICIPALIDAD DE GRECIA PARA EMPRESTAR 200.000,00 COLONES, CON EL FIN DE TERMINAR LA RED DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA, DE 27 DE NOVIEMBRE DE 1959

AVISOS

- CONVOCATORIAS

**COLEGIO DE PROFESIONALES EN
CRIMINOLOGÍA DE COSTA RICA**

El Colegio de Profesionales en Criminología de Costa Rica, convoca a todas las personas agremiadas a la Asamblea General Extraordinaria 001-2022 a realizarse en el Auditorio Verny Zúñiga Cabalceta, ubicado en las instalaciones del Colegio de Profesionales en Criminología de Costa Rica, ubicado en San José, Barrio Pitahaya, de la Unidad Pedagógica José Fidel Tristán, 200 metros norte, edificio blanco de dos pisos; el miércoles 23 de febrero del 2022 de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, de la Ley Orgánica que rige el Colegio.

La primera convocatoria será a las 17:30 p.m. y de no tener el quórum legal a la hora indicada, se procederá a sesionar media hora más tarde (18:00 p.m.) con las personas presentes y la votación se llevará a cabo con la mitad más uno de los presentes.

Puntos de la agenda:

- 17:30 p.m. 1. Llamado Primera convocatoria
2. Comprobación del quórum.
- 18:00 p.m. 3. Llamado Segunda convocatoria.
4. Recuento de quórum y apertura de la Asamblea.
5. Entonación del Himno Nacional.
6. Bienvenida a cargo del presidente M.Sc. Tino Salas Marksman.
7. Dar a conocer el informe de fiscalía sobre el expediente 2021-0069-F
8. Propuesta “Reforma al reglamento de las comisiones: Reglamento para el funcionamiento de comisiones del Colegio de Profesionales en Criminología de Costa Rica”
9. Propuesta: “Reglamento de la Buena Práctica para Otorgar el premio al Profesional destacado 28 de abril (28-A)”.
10. Elección y juramentación puesto de vicepresidencia de Junta Directiva.
12. Cierre de Asamblea.

Lic. Franz Villalobos Arias, Secretaria, Junta Directiva. — 1 vez. — (IN2022620287)

COLEGIO DE MÉDICOS VETERINARIOS DE COSTA RICA

CONFORMACIÓN JUNTA DIRECTIVA 2022

- [AVISOS](#)

NOTIFICACIONES

- [HACIENDA](#)
- [JUSTICIA Y PAZ](#)
- [UNIVERSIDAD DE COSTA RICA](#)
- [CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL](#)
- [AVISOS](#)

BOLETÍN JUDICIAL. N° 22 DE 03 DE FEBRERO DE 2022

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

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

SECRETARÍA GENERAL

CIRCULAR N° 4-2022

ASUNTO: LISTADO DE CIRCULARES EMITIDAS POR EL PODER JUDICIAL RELACIONADAS CON LAS POBLACIONES VULNERABLES VERSIÓN 1. (para ver el cuadro dar [clic](#))

CIRCULAR N° 21-2022

ASUNTO: MODIFICACIÓN EL PUNTO 1.3. DE LA FASE 3: ALERTA NARANJA DE LA CIRCULAR N° 288-2020 DENOMINADA PROTOCOLO DE ATENCIÓN SOBRE LAS MEDIDAS QUE DEBEN DE EJECUTAR LOS DESPACHOS AGRARIOS ANTE LA EMERGENCIA POR COVID-19, SEGÚN EL COLOR DE LA ALERTA -AMARILLA, NARANJA Y ROJA EN QUE SE ENCUENTREN Y CONFORME A LAS ZONAS EN ALERTA DEFINIDAS POR EL MINISTERIO DE SALUD.

SALA CONSTITUCIONAL

ASUNTO: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

A LOS TRIBUNALES Y AUTORIDADES DE LA REPÚBLICA
HACE SABER:

SEGUNDA PUBLICACIÓN

Para los efectos del artículo 90 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que en la acción de inconstitucionalidad que se tramita con el número 19-018591-0007-CO promovida por Credomatic Costa Rica S. A., Jose Ignacio Cordero Ehrenberg contra el artículo 12, inciso g), del Reglamento a la Ley del Impuesto sobre la Renta por estimarlo contrario al principio de mensurabilidad de las potestades administrativas, el cual deriva del principio de legalidad, se ha dictado el voto número 2022-000981 de las nueve horas veinte minutos del doce de enero de dos mil veintidós, que literalmente dice:

»Se declara sin lugar la acción de inconstitucionalidad«.

San José, 27 de enero del 2022.

Luis Roberto Ardón Acuña,
Secretario

O.C. N° 364-12-2021B. — Sol. N° 68-2017-JA. — (IN2022619727).

Para los efectos del artículo 90 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que en la acción de inconstitucionalidad que se tramita con el N° 18-015934-0007-CO, promovida por Hugo Lenin Hernández Navas, Sindicato Nacional de Enfermería contra los artículos 375 y 376, inciso d), del Código de Trabajo, por estimarlos contrarios a los artículos 33 y 61 de la Constitución Política y a los principios de razonabilidad y de interdicción de la arbitrariedad, así como a los Convenios Nos. 87 y 98 de la OIT y los ordinales 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos, se ha dictado el voto N° 2022-001015 de las doce horas quince minutos del doce de enero de dos mil veintidós, que literalmente dice:

»Por mayoría se declara sin lugar la acción. Los Magistrados Salazar Alvarado y Pacheco Salazar consignan nota. El Magistrado Rueda Leal da razones diferentes. El Magistrado Cruz Castro salva el voto y declara con lugar la acción.»
San José, 27 de enero del 2022.

Luis Roberto Ardón Acuña,
Secretario

O.C. N° 364-12-2021B. — Sol. N° 68-2017-JA. — (IN2022619729).

Para los efectos de los artículos 88 párrafo segundo y 90 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que en la Acción de Inconstitucionalidad que se tramita con el número 18-005745-0007-CO promovida por Asdrúbal Rivera Villanueva contra el Decreto Ejecutivo N° 34312 de 6 de febrero de 2008, “Declaratoria de Conveniencia Nacional e Interés Público de los estudios y las obras del Proyecto Hidroeléctrico El Diquís y sus obras de transmisión, en adelante el Proyecto, las que serán construidas por el Instituto Costarricense de Electricidad”, publicado en el Diario Oficial *La Gaceta* N° 31 de 13 de febrero de 2008, por estimarlo contrario a los artículos 11, 50 y 89 de la Constitución Política, así como el Convenio N° 169 de la OIT, se ha dictado el voto número 2022-001622 de las trece horas cero minutos del diecinueve de enero de dos mil veintidós, que literalmente dice:

»Se declara parcialmente Con Lugar la acción. En consecuencia, se anula por inconstitucional el Decreto Ejecutivo N° 34312-MP-MINAE de 06 de febrero de 2008, denominado “Declaratoria de Conveniencia Nacional e Interés Público de los estudios y las obras del Proyecto Hidroeléctrico El Diquís y sus obras de transmisión, en adelante el Proyecto, las que serán construidas por el Instituto Costarricense de Electricidad”. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 91, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se dimensionan los efectos en el sentido de que la inconstitucionalidad declarada no afecta la información obtenida durante la vigencia y recolección de la misma, no será necesario volver a repetir las acciones y estudios si cumplieron la función técnica y científica para el cual fueron diseñados para el proyecto, así como para fundamentar las solicitudes que correspondan ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, las que se podrían considerar válidas para esos propósitos, todo a juicio de esta. Todo lo anterior a fin de no repetir las acciones que eviten perturbar los derechos de las comunidades indígenas y su territorio. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 93, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, el efecto retroactivo de la anulación no se aplica respecto de aquellas relaciones o situaciones jurídicas que se hubieren consolidado por prescripción o caducidad, en virtud de sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada material o por consumación en los hechos, cuando éstos fueren materialmente o técnicamente irreversibles, o cuando su reversión afecte seriamente derechos adquiridos de buena fe. Así, esta declaración se hace sin perjuicio de los acuerdos alcanzados entre el Instituto Costarricense de Electricidad y las asociaciones representativas de las comunidades indígenas, que tuvieron como resultado el desistimiento del proceso en la sede de la jurisdicción ordinaria. En lo demás, se declara sin lugar la acción. Los Magistrados Rueda Leal y Garro Vargas salvan el voto y declaran sin lugar la acción. Comuníquese este pronunciamiento a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como al Instituto Costarricense de

Electricidad. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial *La Gaceta* y publíquese íntegramente en el *Boletín Judicial*. Notifíquese.»

Se hace saber que la anulación, inconstitucionalidad o eliminación indicada, rige a partir del momento que se indica en la parte dispositiva del voto.
San José, 27 de enero del 2022.

Luis Roberto Ardón Acuña
Secretario

O.C. N° 364-12-2021B. — Sol. N° 68-2017-JA. — (IN2022619733).

Para los efectos de los artículos 88 párrafo segundo y 90 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que en la acción de inconstitucionalidad que se tramita con el número 17-015584-0007-CO promovida por Elías Soley Soler contra el artículo 3 de la Ley No. 9383, se ha dictado el voto número 2022-001574 de las nueve horas quince minutos del diecinueve de enero de dos mil veintidós, que literalmente dice:

»Estése el accionante, a lo resuelto por la Sala Constitucional en la sentencia N° 2020-019274 de las 14:20 horas del 7 de octubre de 2020 y la resolución No. 2020-019632, de las 13:33 horas del 9 de octubre de 2020. El magistrado Rueda Leal pone nota.»

Se hace saber que la anulación, inconstitucionalidad o eliminación indicada, rige a partir del momento que se indica en la parte dispositiva del voto.
San José, 27 de enero del 2022.

Luis Roberto Ardón Acuña
Secretario

O.C. N° 364-12-2021B. — Sol. N° 68-2017-JA. — (IN2022619758).

Para los efectos de los artículos 88 párrafo segundo y 90 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que en la Acción de inconstitucionalidad que se tramita con el número 17-014286-0007-CO promovida por Vivian Porras Zamora contra el artículo 6° de la Ley N° 9381 de 29 de julio de 2016, se ha dictado el voto número 2022-000980 de las nueve horas veinte minutos del doce de enero de dos mil veintidós, que literalmente dice:

»Estése, la parte accionante, a lo resuelto por la Sala Constitucional en la sentencia 2021-003276, de las 12:45 horas del 17 de febrero de 2021. El Magistrado Cruz Castro pone nota separada. El Magistrado Rueda Leal pone nota.»

Se hace saber que la anulación, inconstitucionalidad o eliminación indicada, rige a partir del momento que se indica en la parte dispositiva del voto.
San José, 27 de enero del 2022.

Luis Roberto Ardón Acuña
Secretario

O.C. N° 364-12-2021B. — Sol. N° 68-2017-JA. — (IN2022619759).

Para los efectos de los artículos 88 párrafo segundo y 90 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que en la acción de inconstitucionalidad que se tramita con el número 17-014285-0007-CO promovida por Isela del Carmen Sandí Gómez contra el artículo

6° de la Ley N° 9381 de 29 de julio de 2016, se ha dictado el voto número 2022-001573 de las nueve horas quince minutos del diecinueve de enero de dos mil veintidós, que literalmente dice:

»Estese la parte accionante, a lo resuelto por la Sala Constitucional en la sentencia 2021-003276, de las 12:45 horas del 17 de febrero de 2021.»

Se hace saber que la anulación, inconstitucionalidad o eliminación indicada, rige a partir del momento que se indica en la parte dispositiva del voto.

San José, 27 de enero del 2022.

Luis Roberto Ardón Acuña,
Secretario

O.C. N° 364-12-2021B. — Sol. N° 68-2017-JA. — (IN2022619761).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dentro de la acción de inconstitucionalidad número 21-025921-0007-CO que promueve Juan Carlos Hidalgo Bogantes, se ha dictado la resolución que literalmente dice: «Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las ocho horas cincuenta y dos minutos del veintiséis de enero de dos mil veintidós. Se da curso a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por Juan Carlos Hidalgo Bogantes, para que se declaren inconstitucionales el artículo 21 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Reglamento del Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamo de los Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social y el Reglamento del Fondo de Estabilidad Laboral y Garantía Social, este último aprobado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en los artículos 32 de la sesión N° 7656 del 30 de mayo de 2002, 10 de la sesión número 7657 del 6 de junio de 2002 y 9 de la sesión número 7659, celebrada el 13 de junio de 2002, por estimarlos contrarios a los artículos 33 y 73 de la Constitución Política, los principios de razonabilidad y proporcionalidad y el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Se confiere audiencia por quince días a la Procuraduría General de la República y al Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social. Las normativa se impugna por cuanto, según se indica, el artículo 21 de la Ley Constitutiva de la C.C.S.S. y los reglamentos conexos y derivados, crearon un privilegio odioso y sin sostenibilidad financiera en contra del contribuyente, quien es el que termina pagando el Fondo de Retiro, Ahorro y Préstamos (FRE), el Fondo Capital de Retiro Laboral (FOCARE) y el Fondo de Estabilidad Laboral y Garantía Social. Aduce que resulta, no solo alarmante el hecho que se tomara el 3% de los trabajadores en beneficio de una casta, sino que hoy por hoy, los beneficios otorgados son superiores al 3%, lo cual se refleja en el Informe de Gestión 2020. Refiere que, mediante simples acuerdos de Junta Directiva de la C.C.S.S., se amplió el artículo 21 aquí impugnado, y se otorgó otro 1% de los fondos de los costarricenses. Por ello, solicita que se declare la inconstitucionalidad de lo actuado por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, y se elimine de la vida jurídica el artículo 32 de la sesión N° 7656, el artículo 10 de la sesión número 7657 y el artículo 9° de la sesión número 7659, celebradas por su orden, el 30 de mayo, el 6 y 13 de junio de 2002, que dispuso aprobar el Reglamento del Fondo de Estabilidad Laboral y Garantía Social regalando otro 1%. Refiere que la seguridad social está en crisis por los abusos de quienes deben servir, pues se apropian del 4% del costo de la planilla de casi 60 mil trabajadores para trasladarlos a fines privados. Es decir, al costo de la planilla, le suman un 4% adicional y los retiran a un fondo privado para otorgar privilegios y beneficios para un

grupo que se supone está para servir al pueblo. Así, se tiene que un 1% es extraído a los fondos de los asegurados, más un 3%. En el caso particular, señala que estamos frente un acto desprovisto de una justificación objetiva y razonable, dado que los funcionarios de la C.C.S.S. cuentan con todos los derechos y garantías, ya que el FRE, el FOCARE y el resto de los beneficios no contienen un criterio objetivo, y mucho menos razonable, lo cual queda evidenciado con la grave situación actuarial que presenta. Por otra parte, su finalidad es completamente abusiva, al dotar de privilegios y una tercera pensión a funcionarios que durante toda su vida han disfrutado de estabilidad laboral y respeto de todos sus derechos. Por su parte, esta Sala ha señalado que la Administración Pública puede otorgar determinados incentivos o beneficios a sus trabajadores, cuando estos estén amparados en razones objetivas que busquen una mejor prestación del servicio público (sentencia 2006-17437). En este caso, indica que el artículo 21 aquí impugnado no busca mejorar el servicio público, por el contrario, lo empeora al sustraer fondos necesarios para su prestación, con el fin de otorgar privilegios a un grupo determinado. Ni siquiera están vinculados con el rendimiento del funcionario de la C.C.S.S., es solo un privilegio. Aduce que se viola flagrantemente el artículo 33 de la Constitución Política, por lo siguiente: 1- Los trabajadores de la C.C.S.S. disfrutan de la mayor estabilidad laboral y social y tienen debidamente garantizados todos sus derechos, por lo cual el PRE y el FOCARE son un privilegio. El trabajador de la C.C.S.S. recibe 14 salarios al año, pago completo de horas extra, vacaciones y demás derechos que acompañan a un Estado de Derecho, por lo que el FRE y el resto de los beneficios aquí impugnados, es un exceso insufrible con el dinero del pueblo. 2- Los trabajadores de la C.C.S.S., al igual que el resto de ciudadanos, se encuentran cubiertos por los planes de pensiones ordinarios, están protegidos por el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) y el régimen obligatorio de pensión complementaria. Por ende, una tercera pensión es un privilegio carente de razonabilidad. 3- Los trabajadores de la C.C.S.S. cotizan, como el resto de los ciudadanos, a los regímenes de pensiones ordinarios, pero no cotizan para la tercera pensión que otorga el FRE y el resto de normas aquí impugnadas, lo cual lo hace más irrazonable, desproporcional y desigual la existencia del FRE. 4- El FRE se financia con los aportes de los patronos y los trabajadores, menos los propios trabajadores de la C.C.S.S., ellos no cotizan para esa tercera pensión. 5- Los patronos y trabajadores, con los aportes de las demás personas, financian salarios competitivos y dos pensiones para los trabajadores de la C.C.S.S., por lo que, estima que ser obligado a pagar un privilegio, como es el FRE, es crear una desigualdad inaceptable en un Estado de Derecho. 6- La C.C.S.S. no puede prestarse para generar desigualdad. Hoy por hoy, miles de costarricenses que vivieron toda su vida en la pobreza y la informalidad, se encuentran a la espera de una pensión por el régimen no contributivo. Ese régimen es la señal correcta, democrática e igualitaria que persigue el fin social de la C.C.S.S. Pero hoy, ese régimen sigue sin cobijar a miles de personas para entregar una tercera pensión a un selecto grupo de trabajadores de la C.C.S.S. quienes han disfrutado de estabilidad y calidad de vida durante toda su vida, y que a la postre disfrutan y disfrutarán de dos pensiones en su edad de retiro. 7- El FRE es un insulto a la solidaridad del costarricense y una clara violación al principio de igualdad. Aunado a ello, indica que el artículo 21 de la Ley Constitutiva de la C.C.S.S. es una clara violación al artículo 73 constitucional, el cual establece que los fondos de la seguridad social “No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales”. Utilizar el aporte de los contribuyentes para una tercera pensión exclusiva de los funcionarios de la C.C.S.S. es transferir los fondos a un fin que no era el que motivó la creación, dado que precisamente dichos funcionarios de la C.C.S.S. cuentan con el I.V.M. y el seguro de salud, como el resto de los ciudadanos y con lo que se cumple con el fin que establece la norma. Se está utilizando el dinero de la salud y pensión de los

costarricenses para otorgar un privilegio sin contenido financiero. La única excepción que podría verse en un Estado solidario es utilizar los fondos para financiar un régimen no contributivo, el cual tiene como beneficiarios a aquellos ciudadanos que tuvieron toda una vida laboral marginados de las garantías y derechos que como trabajador les correspondían, y que, para garantizar una vejez digna, se les asigna un monto solidario. Sin embargo, el FRE y el resto de beneficios son todo lo contrario, lo que hacen es revertir el principio de solidaridad y convertirlo en un abuso inconcebible, y por esa razón acude a este control de constitucionalidad, para devolver un poco de justicia y solidaridad a un pueblo altamente mancillado por los abusos de cierta clase en el sector público. La situación empeora cuando el cotizante se ve obligado a suscribir un seguro de salud y pensión con la C.C.S.S. y no tiene libertad para decidir dónde poner su dinero para la salud y pensión, ni poder evaluar el manejo financiero como elemento para decidir. Es decir, somos cautivos de este sistema, y los abusos no pueden ser castigados con el retiro del sistema. Denuncia abusos del uso de los fondos públicos. La crisis que enfrenta hoy la seguridad social no pasa únicamente por la reducción en las cotizaciones, debido al fuerte desempleo (del cual es responsable el alto costo de las mismas cargas sociales), pasa también por la manifiesta corrupción y despilfarro de los fondos, pero en gran medida pasa por los abusos que se han dado a lo interno por parte de su cúpula, que han utilizado la seguridad social como un fin para ellos mismos y no para la colectividad. Las cotizaciones a la seguridad social en Costa Rica son las más altas dentro de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), superando países como Francia y España. Es decir, el modelo hoy privilegia la seguridad social, provocando incluso un incentivo perverso para el desempleo, debido a lo costoso que es. Pero, aun así, recibiendo año con año miles de millones del pueblo y el empresariado, la gestión es desastrosa, y el 4% que hoy se expropia en beneficio de los empleados de la C.C.S.S., es un insulto para un pueblo trabajador y una clara violación al principio de igualdad y, sobre todo, al artículo 73 de la Constitución Política. Esta acción se admite por reunir los requisitos a que se refiere la Ley de la Jurisdicción Constitucional en sus artículos 73 a 79. La legitimación directa del accionante proviene del segundo párrafo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, por involucrar las normas impugnadas la administración de fondos públicos, al tratarse de los aportes de todos los cotizantes a la Caja Costarricense de Seguro Social. Publíquese por tres veces consecutivas un aviso en el Boletín Judicial sobre la interposición de la acción. Efectos jurídicos de la interposición de la acción: La publicación prevista en el numeral 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional tiene por objeto poner en conocimiento de los tribunales y los órganos que agotan la vía administrativa, que la demanda de inconstitucionalidad ha sido establecida, a los efectos de que en los procesos o procedimientos en que se discuta la aplicación de la ley, decreto, disposición, acuerdo o resolución, tampoco se dicte resolución final mientras la Sala no haya hecho pronunciamiento del caso. De este precepto legal se extraen varias reglas. La primera, y quizás la más importante, es que la interposición de una acción de inconstitucionalidad no suspende la eficacia y aplicabilidad en general de las normas. La segunda, es que solo se suspenden los actos de aplicación de las normas impugnadas por las autoridades judiciales en los procesos incoados ante ellas, o por las administrativas, en los procedimientos tendientes a agotar la vía administrativa, pero no su vigencia y aplicación en general. La tercera regla, es que la Sala puede graduar los alcances del efecto suspensivo de la acción. La cuarta es que –en principio–, en los casos de acción directa, como ocurre en esta acción, que se acude en defensa de los intereses difusos, no opera el efecto suspensivo de la interposición (véase voto N 91-537 °del Tribunal Constitucional). Es decir, la suspensión de la aplicación de las normas impugnadas, en sede administrativa, solo opera en aquellos casos donde existe un proceso de agotamiento de vía administrativa, lo cual supone la

interposición de un recurso de alzada o de reposición contra el acto final por parte de un administrado. Donde no existe contención en relación con la aplicación de la norma, no procede la suspensión de su eficacia y aplicabilidad. En otras palabras, en todos aquellos asuntos donde no existe un procedimiento de agotamiento de vía administrativa, en los términos arriba indicados, la norma debe continuarse aplicando, independientemente de si beneficia -acto administrativo favorable- o perjudica al justiciable -acto desfavorable no impugnado-. Dentro de los quince días posteriores a la primera publicación del citado aviso, podrán apersonarse quienes figuren como partes en asuntos pendientes a la fecha de interposición de esta acción, en los que se discuta la aplicación de lo impugnado o aquellos con interés legítimo, a fin de coadyuvar en cuanto a su procedencia o improcedencia, o para ampliar, en su caso, los motivos de inconstitucionalidad en relación con el asunto que les interese. Se hace saber además, que de conformidad con los artículos 81 y 82 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y conforme lo ha resuelto en forma reiterada la Sala (resoluciones 0536-91, 0537-91, 0554-91 y 0881-91) esta publicación no suspende la vigencia de la norma en general, sino únicamente su aplicación en los casos y condiciones señaladas. La contestación a la audiencia conferida en esta resolución deberá ser presentada una única vez, utilizando solo uno de los siguientes medios: documentación física presentada directamente en la Secretaría de la Sala; el sistema de fax; documentación electrónica por medio del Sistema de gestión en línea; o bien, a la dirección de correo electrónico Informes-SC@poderjudicial.go.cr, la cual es correo exclusivo dedicado a la recepción de informes. En cualquiera de los casos, la contestación y demás documentos deberán indicar de manera expresa el número de expediente al cual van dirigidos. La contestación que se rindan por medios electrónicos, deberá consignar la firma de la persona responsable que lo suscribe, ya sea digitalizando el documento físico que contenga su firma, o por medio de la firma digital, según las disposiciones establecidas en la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, Nº 8454, a efectos de acreditar la autenticidad de la gestión. Se advierte que los documentos generados electrónicamente o digitalizados que se presenten por el Sistema de Gestión en Línea o por el correo electrónico señalado, no deberán superar los 3 Megabytes. Notifíquese. /Fernando Castillo Víquez, Presidente./-.-«

San José, 26 de enero del 2022.

Luis Roberto Ardón Acuña,
Secretario

O.C. Nº 364-12-2021B. — Sol. Nº 68-2017-JA. — (IN2022619920).

PUBLICACIÓN DE UNA VEZ

Exp: 18-016960-0007-CO

Res. Nº 2021025969

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las doce horas y quince minutos el diecisiete de noviembre del dos mil veintiuno.

Acción de inconstitucionalidad promovida por Otto Claudio Guevara Guth, mayor, divorciado, abogado, portador de la cédula de identidad número 0105440893, vecino de Escazú; contra los artículos 34, 37, 44, 45, 46, 48, 57, 58, 60, 68 y 69, de la VII Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica. Interviene la Procuraduría General de la República, el Gerente General del Banco Nacional de Costa Rica y el Secretario General del Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica (SEBANA).

Resultando:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 15:43 horas del 26 de octubre de 2018, el accionante solicita se declare la inconstitucionalidad de los artículos 34, 37, 44, 45, 46, 48, 57, 58, 60, 68 y 69, de la VII Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica. El accionante manifiesta que el numeral 34 violenta el principio de razonabilidad, proporcionalidad y equilibrio presupuestario, en tanto concede a los empleados que hayan cumplido veinte años de servicio continuo, o a las madres que tengan quince años de servicio continuo en el Banco, el importe de veinte meses de cesantía con su renuncia. Asimismo, dispone un tope de veinte años de cesantía para los empleados que se jubilen, pensionen o a los causahabientes de los que fallezcan. En ese mismo sentido, el artículo 37, de la Convención Colectiva, establece tres tipos de pluses salariales derivados de la misma causa, lo que a su parecer constituye un uso abusivo de fondos públicos, que conculca los principios constitucionales de razonabilidad, economía y eficiencia, al establecer un privilegio injustificado. Por otra parte, los artículos 44, 45, 46 y 48, de la Convención Colectiva establecen ayudas por concepto de gastos de sepelio, matrimonio, nacimiento o adopción de hijos, así como incentivos por estudios universitarios, lo que a su parecer resulta ilegítima, en el tanto se trata de conductas que no generan ningún beneficio a la institución que justifique ese pago. En lo que atañe a los numerales 57, 58 y 60, de la Convención Colectiva, manifiesta que dichas disposiciones convencionales disponen la existencia a lo interno del Banco de un Comité de Clasificación y Valoración de Puestos conformado por miembros del Sindicato y la Administración, que interviene en la reasignación de puestos, en la modificación y ampliación de escalas salariales, aumento de salarios mínimos, y en general en revisión de salarios y escalas, lo que a su parecer violenta el principio de legalidad, al delegar una potestad exclusiva de la Junta Directiva de la institución. En lo que respecta a los artículos 68 y 69, de la Convención Colectiva, afirma que estas disponen la creación de una Junta de Relaciones de Trabajo a la que se dotó de potestades disciplinarias al disponer que resolverá lo relativo al ámbito disciplinario, violentando con ello el principio de legalidad, así como los artículos 41 y 42, de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, al delegar una competencia exclusiva del Gerente General.

2.- A efecto de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, el recurrente señala que le asiste del párrafo 2°, del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en cuanto se apersona para la defensa de intereses difusos.

3.- Por resolución de las 11:54 horas del 29 de octubre de 2018, se le previno al accionante que aportara una certificación del texto de la VII Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica vigente y homologada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

4.- El 7 de noviembre de 2018, el accionante aportó la certificación del texto de la VII Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica de conformidad con la resolución de las 11:54 horas del 29 de octubre de 2018.

5.- Por resolución de las 8:57 horas del 8 de noviembre de 2018, se dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República, al Gerente General del Banco Nacional de Costa Rica y al Secretario General del Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica (SEBANA).

6.- Mediante escrito presentado el 20 de noviembre de 2018, Julio Jurado Fernández, Procurador General de la República rindió su informe, en el señala que la acción es admisible por lo dispuesto en el segundo párrafo, del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En concreto, porque en la materia objeto de análisis no existe una lesión

individual y directa que permita a una persona específica afirmar la titularidad de un interés directo que permita una acción por vía incidental. Asimismo, en virtud de la transcendencia de la regulación convencional en el sector público sobre la actividad político-administrativa y económica del país, es admisible sostener la existencia de un interés que atañe a la colectividad en su conjunto, el cual permite a todo ciudadano el acceso a la jurisdicción constitucional. Al respecto véanse las Resoluciones N° 2006-17438 de las 19:36 horas y N° 2006-17439 de las 19:37 horas, ambas del 29 de noviembre de 2006, así como la N° 2015-004247 de las 09:05 horas del 25 de marzo de 2015, de la Sala Constitucional.

Desde la perspectiva de la Administración Pública, aun cuando el reconocimiento de beneficios laborales se sustenta en una potestad administrativa de contenido discrecional, lo cierto es que en este y otros casos similares 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.

Se refiere al “*principio de mensurabilidad de las potestades administrativas*”; todo con estricto apego a disposiciones normativas de orden superior, derivadas incluso de la propia jurisprudencia constitucional, como fuente formal no escrita del ordenamiento, por demás vinculante en la materia (art. 13, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

Como reglas jurídicas de aplicación general, en la jurisprudencia de esa Sala se ha insistido en lo siguiente: El otorgamiento de beneficios laborales, en general, debe generarse con base en fundamentos razonables -debe cumplir con las exigencias de legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad (Resoluciones N° 2006-007261 de las 14:45 horas del 23 de mayo de 2006, N° 2006-014641 de las 14:42 horas del 4 de octubre de 2006 y N° 2006-17438 de las 19:36 horas del 29 de noviembre de 2006). Así, un beneficio se convierte en privilegio cuando no encuentra una justificación razonable que lo ampare (N° 2006-006347 de las 16:58 horas del 10 de mayo de 2006).

La gestión de fondos públicos debe sujetarse a los principios de moralidad, legalidad, austeridad y razonabilidad en el gasto público, lo que impone una prohibición de derrochar o administrar tales recursos como si se tratase de fondos privados, pues no existe discrecionalidad total de las Administraciones Públicas para crear fuentes de gasto (Sentencia N° 2006-006347 op. cit., N° 2006-06728 de las 14:43 horas del 17 de mayo de 2006 y N° 2012-003267 de las 16:01 horas del 7 de marzo de 2012).

Cualquier gasto que la Administración Pública pretenda realizar debe ser capaz de satisfacer un interés público o bien implicar una actividad de beneficio para la institución (Resoluciones N° 2006-014641 y N° 2006-17438 op. cit.); y, consecuentemente, para los usuarios de esos servicios (Resolución N° 2006-17593 de las 15:00 horas del 6 de diciembre de 2006).

Si el beneficio laboral se traduce en una ventaja económica por reconocimiento de una conducta personal del servidor (incentivo), dicha conducta, desde el punto de vista de la eficiencia, debe guardar relación con una mayor y mejor prestación del servicio, si no podría constituirse en un privilegio infundado (Resoluciones N° 2006-6728, N° 2006-014641, N° 2006-17438 op. cit. y N° 2012-003267).

No basta entonces con que las Administraciones Públicas (art. 1, de la LGAP), por medio de la negociación colectiva y, en concreto, con la convención colectiva, tengan competencia para autorregular bilateralmente las condiciones o relaciones de empleo por acuerdo de partes -representantes de la Administración y del personal-. Deben hacerlo atendiendo expresamente los principios del Derecho de la Constitución y del Derecho Administrativo.

Así, las disposiciones normativas de las convenciones colectivas de trabajo, y demás normas infralegales, deben ajustarse a las normas legales laborales existentes, las que

pueden superar cuando se trate de conceder beneficios a los trabajadores, siempre y cuando no se afecten o deroguen disposiciones de carácter imperativo y en el tanto no entren en contradicción con normas, valores y principios de rango constitucional; con lo que se quiere decir que las convenciones colectivas de trabajo quedan sujetas y limitadas por normas de orden público (entre otras muchas, ver la Resolución N° 2007-018485 de las 18:02 horas del 19 de diciembre de 2007, Sala Constitucional) y su fuerza de ley le está conferida en tanto se haya acordado de forma válida con arreglo al ordenamiento jurídico (ver, entre otras, las Resoluciones N° 2010-000783 de las 15:21 horas del 3 de junio de 2010 y N° 2011-000566 de las 9:35 horas del 20 de julio de 2011, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia).

Sobre la línea jurisprudencial que ha establecido esa Sala con respecto al otorgamiento de cesantía en el sector público, y a las reglas que deben observarse al regular ese instituto por vía de convención colectiva.

En diversas resoluciones, esa Sala ha admitido que, por la vía de la convención colectiva, las instituciones públicas y sus trabajadores puedan negociar, dentro de ciertos márgenes, el tope de la cesantía, pactando plazos mayores a los dispuestos en el Código de Trabajo; no obstante, se ha enfatizado en que dichos topes no pueden quedar totalmente al arbitrio de las partes.

Las instituciones públicas tienen el deber de evitar pactar rompimientos del tope de cesantía que impliquen un uso indebido de fondos públicos, que afecten los servicios públicos que está llamada a brindar la institución, o que carezcan de razón objetiva alguna que permita la diferenciación establecida a favor de ese grupo de funcionarios. Transcribe la Sentencia de la Sala Constitucional N° 5798-2014 de las 16:33 horas del 30 de abril de 2014.

Importa advertir que, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, es evidente 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, las que constituirían una carga desproporcionada para el erario público. Cita la Sentencia N° 2013-11087 de las 15:30 horas del 21 de agosto de 2013.

Es importante insistir en que, al momento de fijar por la vía de una convención colectiva un tope de cesantía superior al mínimo legal, es necesario que se proteja y resguarde el buen estado de los fondos públicos. Tal y como lo expresó el Constituyente Facio en la sesión del 25 de octubre de 1949, tratándose del auxilio de cesantía con cargo a los fondos públicos, el monto de dicha indemnización debe establecerse de tal forma que sea adecuada y soportable para el erario público. Se transcribe la intervención del diputado constituyente Facio. Cabe señalar, que esa Sala había establecido, en diversas resoluciones, que el tope máximo de cesantía en el sector público no debía superar los veinte años (ver Resoluciones N° 2006-06727 de las 14:42 horas del 17 de mayo de 2006, N° 2006-17437 op. cit., N° 2006-17439 de las 19:37 horas del 29 de noviembre de 2006, N° 2006-17593 de las 15:00 horas del 6 de diciembre de 2006, N° 2008-001002 op. cit., N° 2011-006351 de las 14:35 horas del 18 de mayo de 2011, N° 2013-11086 de las 15:30 horas del 21 de agosto de 2013 y N° 2014-005798 op. cit.); no obstante, recientemente resolvió que el tope máximo razonable es de doce años de cesantía (Sentencia N° 2018-8882 de las 16:30 horas del 5 de junio del 2018).

De conformidad con el artículo 63, de la Constitución Política, el pago del auxilio de cesantía sólo procede ante un despido injustificado -sin justa causa-, por los perjuicios que ocasiona la ruptura de la relación sin motivo imputable al trabajador; 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 (ver Resoluciones N° 2006-17437 de las 19:35 horas del 29 de noviembre de 2006, N° 2006-17437 de las 19:35 horas del 29 de noviembre del 2006, N° 2006-017743 de las 14:33 horas del 11

de diciembre de 2006 y N° 2008-001002 de las 14:55 horas del 23 de enero de 2008, Sala Constitucional).

Efectivamente, según se advirtiera recientemente en el Dictamen C-158-2018 de 28 de junio de 2018, la jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional (arts. 7º, de la Ley General de Administración Pública y 13, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional) ha sido abundante en la línea de estimar contrario a la Constitución Política el pago de cesantía por renuncia. Importa advertir que recientemente, se han dictado dos resoluciones más que ratifican la tesis expuesta, basada en la jurisprudencia de la Sala Constitucional. Se trata de las Sentencias N° 2018-7690 de las 14:45 horas del 15 de mayo del 2018, relacionada con la Convención Colectiva del SINART S.A.; y la Sentencia N° 2018-8882 del 5 de junio del 2018, relativa a la Convención Colectiva del Banco Crédito Agrícola de Cartago. A raíz de lo expuesto, 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 al reconocimiento del auxilio de cesantía en caso de jubilación, pensión por incapacidad permanente, o por muerte, considera que dicha posibilidad es acorde con lo dispuesto en el artículo 85, inciso e), del Código de Trabajo.

Cabe señalar que la validez constitucional del pago de cesantía por jubilación, por pensión (con motivo de una incapacidad permanente) y por muerte, ha sido avalada por esa Sala, al expresar que la citada cesantía (...) *“... 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”*. (Sentencia N° 2000-8232 de las 15:04 horas del 19 de setiembre del 2000).

En la misma línea, esa Sala ha indicado que “... la jubilación y el fallecimiento del trabajador constituyen causas de extinción de la relación laboral, en las que el contrato de trabajo no concluye por responsabilidad del patrono, de ahí que resulte impropio otorgar algún tipo de pago por concepto de preaviso, en concordancia con el ordinal 28 del Código de Trabajo. Sin perjuicio de lo anterior, es claro que para estas dos causas de terminación del contrato laboral (jubilación y fallecimiento del trabajador), persistirá el reconocimiento del auxilio de cesantía bajo las reglas indicadas...”. (Sentencia N° 2014-0005798 op. cit.).

La inconstitucionalidad del tope de cesantía en el Banco Nacional ha sido un tema escandalosamente recurrente desde su V Convención Colectiva (Resolución N° 2011-006351 de las 14:35 horas del 18 de mayo de 2011, dada en expediente N° 07-012763-0007-CO); cuestión en la que se reincide en la Sexta Convención Colectiva (Resolución N° 2013-006871 de las 15:05 horas del 22 de mayo de 2013, dada en Exp: 11-010751-0007-CO). Y ahora en la VII Convención Colectiva de Trabajo se vuelve incurrir flagrantemente en ese mismo vicio, en el tanto el monto establecido de veinte años, supera por mucho el tope que, por norma no escrita - jurisprudencia vinculante-, ha fijado esa Sala como parámetro razonable en el Sector Público y que actualmente es de doce años (Resolución N° 2018-8882 op. cit); verificándose entonces un uso indebido de fondos públicos en detrimento de los servicios que presta la institución, y por ende, se recomienda declarar parcialmente inconstitucional lo así dispuesto en el artículo 34, de la Séptima Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica, en cuanto excede el citado parámetro de doce años no superables que se han estimado como tope razonable por concepto de cesantía en el Sector Público. En segundo lugar, lo mismo ocurre en cuanto admite el pago de cesantía por renuncia del trabajador; pago que, conforme a la jurisprudencia constitucional, resulta del todo improcedente.

En los casos de cesantía por jubilación o pensión y muerte del trabajador, no es inconstitucional, pues con ello se consolida el auxilio de cesantía previsto por los ordinales 85, incisos a) y e), del Código de Trabajo. El problema eventualmente estaría en que aquel pago podría exceder, en algunos casos, el límite de los doce años previstos en la jurisprudencia constitucional. En consecuencia, en cuanto este último aspecto la acción de inconstitucionalidad debe declararse sin lugar, en el entendido que en esos supuestos el pago de las prestaciones comprende sólo la cesantía, no así el preaviso y que el monto a reconocer por dicho concepto no puede superar los doce años.

A partir de la Resolución N° 2009-04528 de las 15:56 horas del 18 de marzo de 2009, la Sala cambia radicalmente la posición que hasta entonces había mantenido en su jurisprudencia y establece que los diferendos relacionados con la existencia e intervención de las Juntas de Relaciones Laborales, como órganos bipartitos permanentes, e incluso sobre el carácter vinculante de sus dictámenes, carecen de relevancia constitucional, en el tanto hacen referencia, entre otras cosas, al debido proceso legal, y por ende, no pueden ser conocidos en esta sede. Posición que hasta la fecha se mantiene (Entre otras, las Resoluciones N° 2018-04294 de las 11:30 horas del 15 de marzo de 2018, N° 2017-003504 de las 09:30 horas de 7 de marzo de 2017, N° 2015-013959 de las 09:05 horas del 4 de setiembre de 2015 y N° 2015-014359 de las 09:45 horas del 11 de setiembre de 2015).

Así que considerando tanto el contenido normativo de los artículos impugnados de la convención colectiva referidos a competencias otorgadas a la Junta de Relaciones Laborales, como los argumentos con base en los cuales se acusa su invalidez, todo apunta a que la controversia no encierra directamente algún conflicto de constitucionalidad que deba ser analizado por esa Sala. Véase que el diseño y reparto o atribución específicas de competencias incididas en este asunto, son de una clara base legal. De modo que estaríamos ante un asunto de mera legalidad, ajeno a la competencia de la Sala y de resorte exclusivo de la jurisdicción ordinaria, por tratarse en el fondo de hacer prevalecer lo dispuesto en la ley formal respecto de la atribución de algunas competencias, como las de organización y dirección, respecto de las cuales el poder de decisión debe residir en los órganos jerárquicos respectivos, sobre las cuales la Constitución deja en realidad un amplio margen de configuración (artículos 11, 121 inciso 1) y 171, Constitucionales). En consecuencia, se impone declarar la inadmisibilidad de los agravios indicados, referidos a la Junta de Relaciones Laborales, por tratarse en realidad de aspectos de legalidad ordinaria, en tanto la acción se dirige en realidad a hacer prevalecer normas infraconstitucionales.

Algo similar al tópico de la Junta de Relaciones Laborales, ocurre con el denominado Comité paritario de Clasificación y Valoración de puestos, pues considerando tanto el contenido normativo de los artículos impugnados de la convención colectiva referidos a competencias otorgadas a dicho Comité, como los argumentos con base en los cuales se acusa su invalidez, todo apunta a que la controversia no encierra directamente algún conflicto de relevancia constitucional que deba ser analizado en esta sede. Recuérdese que el principio de autoorganización en las Administraciones Públicas, en las distintas materias relacionadas con su organización administrativa, está referido, fundamentalmente, a la facultad para establecer sus propias estructuras organizativas, de conformidad con los límites que establezca el Legislador.

Véase entonces que el diseño y reparto o atribución específicas de competencias incididas en este asunto, son de una clara base legal. De modo que estaríamos ante un asunto de mera legalidad, ajeno a la competencia de la Sala y de resorte exclusivo de la jurisdicción ordinaria, por tratarse en el fondo de hacer prevalecer lo dispuesto en la ley formal respecto de la atribución de algunas competencias, como las de organización y dirección, respecto de las cuales el poder de decisión debe residir en los órganos jerárquicos respectivos, sobre las

cuales la Constitución deja en realidad un amplio margen de configuración (artículos 11, 121 inciso 1) y 171, Constitucionales).

En consecuencia, se impone declarar la inadmisibilidad de los agravios indicados, referidos al Comité paritario de Clasificación y Valoración de puestos, por tratarse en realidad de aspectos de legalidad ordinaria, en tanto la acción se dirige en realidad a hacer prevalecer normas infraconstitucionales.

El incentivo por anualidad es un plus salarial que se reconoce a los servidores públicos a través del sistema de méritos; es decir, no es un premio a la antigüedad ni es automático, aunque toma en cuenta el reconocimiento de los años servidos y de la experiencia adquirida, se encuentra supeditado a que el servidor tenga una calificación de bueno o superior en el año anterior al reconocimiento de esta.

Al respecto el artículo 5, de la Ley de Salarios de la Administración Pública, es claro en señalar que sólo procederá el pago de la anualidad, cuando el trabajador tenga una calificación de bueno o superior en el año anterior, ya que como lo indica el propio artículo el incentivo premia el mérito del servidor para efectuar las labores que le han sido encomendadas (Dictámenes C-50- 2015, C-069- 2016 y C-087-2017, entre otros). Además, transcribe la Sentencia N° 2010-05867 de las 14:30 horas de 24 de marzo de 2010 de la Sala Constitucional. La Ley de Salarios de la Administración Pública no regula el sobresueldo quinquenal o decenal previsto en la Convención Colectiva impugnada. Tampoco es en todas las instituciones del Estado que se otorga ese beneficio adicional por el tiempo de servicio (Dictamen C-169-93 de 24 de diciembre de 1993). Y resulta innegable que ambos institutos comparten identidad con la anualidad, pues tienen una misma base objetiva o causa: constituyen sobresueldos o pluses salariales otorgados en reconocimiento del tiempo que permanece un trabajador al servicio de una determinada institución.

En un primer momento, se estimó inconstitucional el establecer incentivos económicos generales por los años de servicio prestados, adicionales a los aumentos por antigüedad, sin que los mismos guarden relación con el mejoramiento o eficiencia de la prestación de servicio, como gratificación a un esfuerzo mínimo del beneficiario en el desempeño de las funciones propias de su cargo; esto por carecer de razón objetiva para el pago de este tipo de incentivos y constituir, en consecuencia, una desproporcionada utilización de fondos públicos. (Entre otras las Sentencias N° 2007-01145 de las 15:22 horas del 30 de enero de 2007 y N° 2010-005221 de las 16:30 horas del 16 de marzo de 2010). Así que el obligarse a cancelar, por ejemplo, quinquenios, aun cuando ya la institución reconoce aumentos anuales por antigüedad, ello se consideró constitucionalmente desmesurado (Resolución N° 2006-17438 de las 19:36 horas del 29 de noviembre de 2006).

No obstante, a partir del 2014, la Sala más que matizar su posición al respecto, la varió diametralmente al reconocer que "(...) el hecho de que se establezcan varios incentivos económicos sobre un mismo supuesto, con un sentido complementario o de mejora en el control y calidad del servicio público, no implica, per se, una infracción al derecho constitucional concretamente: al principio de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad; especialmente si el incentivo, además de atender a situaciones particulares o el contexto en que se lleva a cabo la relación laboral mejora el ingreso del trabajador y, si a su vez protege al interés público (...) hoy bajo una mejor ponderación de este Tribunal no tiene vigencia esa línea jurisprudencial dado que se ha estimado la constitucionalidad de este tipo de normas en otras Convenciones Colectivas de Trabajo, especialmente en un contexto de un régimen de competencia más abierto de empresas o de servicios económicos del Estado (...)" (Resolución N° 2014-001227 de las 16:21 hrs. del 29 de enero de 2014).

Consideramos que "un beneficio se conviene en privilegio cuando no encuentra una justificación que razonablemente lo ampare" y este el caso del triple reconocimiento de

anualidades por antigüedad, quinquenio y decenio, pues todos estos incentivos, por su conformación normativa en la convención colectiva, responden a una misma causa: la experiencia adquirida del empleado al prestarle servicios al Estado en un año, en cinco años, en diez años, pagado uno sobre otro como simple premio personal y gratuito. Por lo cual, a nuestro juicio carecen de motivación clara de razonabilidad constitucional en un régimen de empleo público en el que, desde una debida orientación teleológica, los incentivos económicos no deben establecerse con miras a mejorar o beneficiar la situación de un funcionario o colectivo de funcionarios determinado, sino con la exclusiva finalidad de mejorar el servicio público, según las necesidades reales objetivamente demostradas, y por ello estima que el artículo 37, de la Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica podría resultar inconstitucional.

Para la Procuraduría General el otorgamiento de una suma de dinero para atender los gastos propios del fallecimiento de un empleado del Banco Nacional no es irrazonable, ni desproporcionado, pues se trata de una especie de reconocimiento por los servicios prestados, que a la vez permite colaborar con la familia del trabajador para superar una situación difícil, como lo es su muerte. Cita la Sentencia N° 2006-6729 de las 14:44 horas del 17 de mayo de 2006).

A pesar de lo anterior, esta Procuraduría no considera razonable que se otorgue un subsidio económico -por más exiguo que pudiera estimarse su cuantía- cuando quien fallece no es el trabajador, sino un familiar suyo. Esto debido a que entre el Banco y el familiar del trabajador no existe vínculo alguno, como sí lo hay entre la esa institución y sus empleados. (Transcribe la Sentencia N° 2007-1144 de las 15:21 horas de 30 de enero de 2007).

Considera esta Procuraduría que el subsidio económico por fallecimiento es válido en la medida en que se otorgue con motivo del deceso de un trabajador o empleado del Banco, no así de familiares de éste, pues con respecto a éstos, ese “beneficio” no encuentra respaldo en una causa legítima, lo que implica una liberalidad de la Administración totalmente irrazonable y desproporcionada.

La Sala ha sostenido anteriormente que beneficios similares de carácter remunerativo, que pretenden ofrecer una ayuda al trabajador en una situación particular, en las que las circunstancias le imponen gastos adicionales a los regulares, en el tanto se tratan de una suma fija y por un valor poco significativo en el universo presupuestal de la institución, y que se gira por única vez, no conlleva una disposición abusiva de fondos públicos en detrimento de los contribuyentes (Resolución N° 2006-17438 de las 19:36 horas del 29 de noviembre de 2006). Sin embargo, preferimos apartarnos de ese precedente y si bien no cuestionamos que el Banco Nacional de Costa Rica, o cualquier otro ente de la Administración Pública, pueda reconocer determinados incentivos o beneficios a sus trabajadores, lo cierto es que consideramos que ello debe constituir una medida idónea para remunerar una exigencia especial del puesto de trabajo, que implique determinadas calificaciones profesionales o habilidades a quienes lo desempeñen, o bien para compensar un riesgo particular que caracteriza el desempeño de tales funciones, sea un riesgo material (por ejemplo, labores físicamente peligrosas) o uno de carácter legal (por ejemplo, trabajo susceptible de generar responsabilidad civil). Un beneficio, en cambio, se convierte en privilegio cuando no encuentra una justificación que razonablemente lo ampare. De modo que, en el ámbito de la relación de servicio, podría considerarse válido que el Estado o la Administración reconocieran a sus trabajadores, de forma excepcional e individual, desde un punto de vista económico, los denominados pluses como forma de incentivo, pero ello en el tanto se trate de un reconocimiento por una conducta personal y en el ejercicio de sus funciones, que supere el debido cumplimiento de la prestación de trabajo. Desde una debida orientación teleológica, los incentivos económicos no deben establecerse con miras a mejorar o

beneficiar la situación de un funcionario o colectivo de funcionarios determinado, sino con la exclusiva finalidad de mejorar el servicio público, según las necesidades reales objetivamente demostradas.

Así que cuando ese reconocimiento es general y no guarda relación alguna con una conducta o cualidad del trabajador, ni con la mayor o mejor prestación del servicio público, sino que por el contrario, por el simple hecho de formar parte de la institución es acreedor del beneficio - como ocurre en este caso- (Sentencia N° 2006-06729), se podría estar en presencia de un privilegio que, como tal, no puede encontrar sustento constitucional. Véase entonces, que aquel “beneficio” no encuentra respaldo en una causa legítima, lo que implica una liberalidad de la Administración totalmente irrazonable y desproporcionada, independientemente de lo exiguo que pudiera parecer su cuantía individualmente considerada.

De modo que la subvención económica por matrimonio prevista en la Convención Colectiva del Banco Nacional resulta inconstitucional.

Por su parte, no desconocemos que la Sala ha mantenido el criterio según el cual, beneficios similares de carácter remunerativo, que pretenden ofrecer una ayuda al trabajador en una situación particular, en las que las circunstancias le imponen gastos adicionales a los regulares, en el tanto se tratan de una suma fija y por un valor poco significativo en el universo presupuestal de la institución, y que se gira por única vez, no conlleva una disposición abusiva de fondos públicos en detrimento de los contribuyentes (Resolución N° 2006-17438 de las 19:36 horas del 29 de noviembre de 2006, N° 2006-17440 de las 19:38 horas del 29 de noviembre de 2006 y N° 2007-1145 de las 15:22 horas del 30 de enero de 2007).

No obstante, preferirnos apartarnos de esa línea jurisprudencial y sugerir también la eventual inconstitucionalidad de esta norma convencional, pues como puede inferirse sin mayor dificultad, con ella se establece una especie de donación de recursos públicos a favor del trabajador, sin que exista una conducta o cualidad de su parte que justifique dicho pago, sino que por el contrario por el simple hecho de formar parte de la institución es acreedor de tal beneficio, sin que haya incluso relación alguna de tal beneficio con los fines propios del Banco; lo cual resulta irrazonable y desproporcionado, independientemente de lo exiguo que parezca su cuantía individualmente considerada. Motivo por el cual la cláusula descrita resulta a nuestro juicio inconstitucional.

El artículo 48, del Convenio Colectivo de Trabajo impugnado, referido al incentivo por estudios realizados y que sean de interés para el Banco, no es irrazonable constitucionalmente hablando, con él se cumple con lo dispuesto por el artículo 67, de la Constitución Política, en tanto favorece la preparación técnica y cultural de los trabajadores, y al mismo tiempo cumple con lo ordenado genéricamente en el numeral 50 íbidem, ya que indirectamente se constituye en un mecanismo de redistribución de la riqueza y movilidad social de los trabajadores. Asimismo, no puede ignorarse que la mejor preparación de los empleados redundará en una mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos que presta el Banco a sus usuarios, con lo que en última instancia se beneficia toda la colectividad (Véase al respecto la Sentencia N° 2007- 01144 de las 15:21 horas del 30 de enero de 2007, Sala Constitucional). Todas estas razones nos llevan a estimar que la norma en cuestión, en cuanto se refiere a los trabajadores del Banco Nacional, no es discriminatoria, ni puede afirmarse que imponga a cargo de fondos públicos una exacción indebida o irregular, sino que, por el contrario, se trata de disposiciones idóneas para el cumplimiento de deberes estatales y patronales para con los trabajadores de dicha institución pública. Así las cosas, en cuanto a este extremo, la presente acción deberá también ser desestimada.

7.- Mediante escrito presentado el 3 de diciembre de 2018, Gustavo Adolfo Vargas Fernández, Gerente General interino del Banco Nacional de Costa Rica manifiesta que, es conocedor de

las competencias constitucionales con las que cuenta el Tribunal y de los controles constitucionales que deben darse en torno a todas las convenciones colectivas de trabajo en el sector público. Asimismo, los instrumentos de negociación se encuentran subordinados a las normas y principios constitucionales respetando parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. Afirma que la entidad bancaria será respetuosa y acatará de inmediato las decisiones judiciales que este máximo Tribunal resuelva en la presente acción.

8.- Mediante escrito presentado el 3 de diciembre de 2018, Harold Isaac Reyes Flores, Secretario General del Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica manifiesta que, el recurrente carece de legitimación porque no ha indicado cual es el interés que comparte o el perjuicio individual, tampoco demuestra que sea cliente de la entidad bancaria, o si los derechos otorgados a los trabajadores le causan un perjuicio individual. Por otra parte, estima que las convenciones colectivas no están comprendidas dentro de los supuestos del artículo 73, de la Ley de Jurisdicción Constitucional. En segundo lugar, los Órganos de Control de la OIT, en particular la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en reiteradas ocasiones le ha advertido al Estado costarricense y al Poder Judicial, que la anulación de cláusulas convencionales a través de esta vía, contraviene los Convenios en materia de libertad sindical que el país tiene ratificados, Convenios 87 y 98 de la OIT. Destaca que la Ley N° 9343, del 25 de enero de 2016, denominada Reforma Procesal Laboral, introdujo un importante cambio en esta materia. El artículo 713, del Código de Trabajo, reserva a la jurisdicción contencioso- administrativa la competencia para anular normas propias del contenido negocial de una convención colectiva de trabajo. Recalca que la doctrina seguida por la jurisprudencia de la Sala Segunda, máximo tribunal laboral del país sostiene que el ordenamiento jurídico costarricense, ha dotado a la convención colectiva del carácter de ley profesional en los artículos 61, de la Constitución Política y 54, del Código de Trabajo, con la finalidad que las normas jurídicas creadas de manera autónoma, puedan surtir los efectos buscados por las partes. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, con base en la documentación y comentarios que le han hecho llegar los responsables de las Misiones de Alto Nivel que han visitado el país ha advertido al Estado costarricense y la propia Sala Constitucional, que la intervención por parte de este Tribunal anulando cláusulas de convenciones colectivas de trabajo no se aviene a lo dispuesto en los Convenios 87 y 98, de la OIT.

Referente al artículo 34, de la Convención Colectiva de Empleados, explica que el pago del auxilio de cesantía con topes superiores a los que establece el Código de Trabajo es algo que nuestro ordenamiento jurídico tiene posibilitado desde hace más de treinta años, cuando se aprobó la Ley de Asociaciones Solidaristas, número 6970 del 7 de noviembre de 1980. Dicha ley establece el pago del auxilio de cesantía a cargo del empleador, público o privado, sin ningún tipo de tope de años y como derecho real, es decir, su reconocimiento procede bajo cualquier supuesto con independencia de la causa que extinga la relación laboral. Afirma que la Sala al conocer del proyecto de Ley de Protección al Trabajador indicó que no existe ningún impedimento constitucional para que el auxilio de cesantía se reconozca como derecho en hipótesis distintas al despido sin justa causa, pues lo que la norma constitucional ordena es que siempre que el despido sea incausado debe otorgarse la indemnización correspondiente, por ello no existe ningún impedimento constitucional ni mucho menos legal para que en un convenio colectivo se establezca el pago del auxilio de cesantía por renuncia del trabajador, independientemente de la causa extintiva del vínculo laboral y cubriendo todos los años laborados lo que incluye incluso el despido sin responsabilidad patronal cuando el trabajador incurra en alguna de las causales previstas en el artículo 81, del Código de Trabajo.

Recalca que la Misión Directa de la OIT que visitó el país en el año 1991 y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, verificó que la

diferenciación de reglas para el pago del auxilio de cesantía constituye un evidente trato discriminatorio entre los trabajadores asociados a una organización solidarista y los afiliados a un sindicato. Esta discriminación de la que venimos hablando, quedaría evidenciada de manera particular dentro del propio Banco Nacional, donde además del Sindicato SEBANA existe la Asociación Solidarista ASEBANACIO a la cual el Banco transfiere el aporte de cesantía a favor de todos sus asociados. De dársele razón al accionante en lo que plantea contra el artículo 34, de la Convención Colectiva y el derecho del auxilio de cesantía que en él se regula, implicaría que este derecho quedará reconocido como derecho real que se paga sin límite de años únicamente a favor de los asociados a dicha Asociación, pero no así para los afiliados al sindicato firmante del convenio colectivo. Reitera que el artículo 34, de nuestra Convención Colectiva, no adolece de ningún vicio de inconstitucionalidad como erróneamente lo considera el accionante. Esta norma tiene pleno sustento en el principio de la autonomía colectiva, consagrado en el artículo 62, de nuestra Constitución Política. El tope de veinte años es legítimo, porque, amén que tiene fundamento en el principio de legalidad constitucional y legalidad presupuestaria (690 y 695 CT), tampoco altera el principio de equilibrio presupuestario, cuya provisión presupuestaria está totalmente controlada, planificada y además, fiscalizada por la Contraloría General de la República. Sostiene que imponer un tope de doce años por auxilio de cesantía, resulta incompatible con este desarrollo progresivo que ha tenido el auxilio de cesantía en nuestro país. El tope de doce años que determinó esta Sala Constitucional quiebra cualquier equivalencia, porque reduce sustancialmente ese capital de trabajo, en el orden de un 40% menos, otrora fijado hasta un máximo de veinte años, cuyo recorte está fuera de todos los límites de razonabilidad, proporcionalidad y deviene, por tanto, arbitrario y totalmente injusto.

Considera que es totalmente improcedente la acción de inconstitucionalidad contra los artículos 68 y 69, de la Convención Colectiva. El reproche contra las normas convencionales se fundamenta, de manera principal y directa, en una pretendida violación de los numerales 11, 89 y 90, de la Ley General de Administración Pública, en relación con los artículos 41 y 42, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional. Afirman que la Sala en la Sentencia N° 2009-4528 definió que la competencia en materia disciplinaria, sea en la Junta de Relaciones de Trabajo debe ser atendido en la vía ordinaria. El Banco Nacional de Costa Rica constituye una empresa estatal, cuyo régimen de empleo es de naturaleza laboral, disciplinado por el inciso 2), del artículo 112, de la Ley General de la Administración Pública.

Asimismo, estima improcedente la acción contra los numerales 57, 58 y 60, de la Convención Colectiva de Trabajo, por considerar que son un tema de legalidad ordinaria, y nuevamente cita el Voto N° 2009-4528 emitido por la Sala Constitucional.

La norma convencional evidencia que el Comité de Clasificación y Valoración se trata de un órgano consultivo, que le compete dictar una recomendación, cuya resolución definitiva queda reservada a la Gerencia General. No existe ninguna delegación de potestades, transferencias de competencias, mucho menos de carácter vinculante porque a este órgano paritario únicamente se le atribuyó examinar las reclamaciones individuales interpuestas por los trabajadores y dictar las recomendaciones pertinentes, manteniéndose incólume la competencia del Gerente General para resolver, en definitiva, lo procedente. Tampoco se le atribuyó a ese órgano paritario ninguna potestad reglamentaria y mucho menos que declinara la competencia que le confiere a la Junta Directiva General el artículo 34, Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional.

Estima que es improcedente la acción contra el artículo 37, de la Convención Colectiva de Trabajo. No es exacto que esta disposición conceda tres tipos de pluses salariales por la misma causa, a saber: la antigüedad laboral. El quinquenio que reconoce el párrafo segundo, del artículo 37, constituye una norma transitoria. Esta disposición se aplica exclusivamente a

aquellos empleados que al 1° de enero de 1982, no estaban en escalafón, para el efecto del reconocimiento de la anualidad, cuya máxima antigüedad reconocible será hasta el 1° de enero de 1967. No obstante, la norma convencional estableció que se reconocerá un 3% adicional por cada quinquenio o fracción mayor o igual a tres años, a los trabajadores que ingresaron a laborar antes de 1967. Al tenor de esta disposición transitoria, se trató de solucionar la problemática de aquellos trabajadores que ingresaron a laborar antes de 1° de enero de 1982, fecha a partir de la cual entró a regir la Ley N° 6835, que modificó el artículo 12, de la Ley de Salarios de la Administración Pública, que reconoció la antigüedad acumulada en el sector público. El quinquenio que comprende esta norma transitoria exclusivamente se aplicó a aquellos trabajadores que ingresaron a laborar antes de 1° de enero de 1967. El sobresueldo del 3% del salario base de la respectiva categoría, corresponde a la remuneración que se reconoce al trabajador por la experiencia acumulada en el desempeño de sus funciones. Este reconocimiento está directamente vinculado al desempeño del puesto, porque la experiencia acumulada del servidor contribuye a mejorar la eficiencia y la prestación de los servicios bancarios. El decenio que reconoce la norma convencional también tiene una justificación objetiva y razonable, porque su finalidad es estimular el arraigo laboral del funcionario, sea conservar un personal altamente calificado.

Manifiesta que es improcedente la acción contra los artículos 44, 45, 46 y 48, de la Convención Colectiva. En relación a los gastos de sepelio y los relativos al nacimiento o adopción de hijos que se establece en los artículos 44 y 46, respectivamente, se trata de aportes que responden a situaciones extraordinarias que comportan o gastos adicionales a las familias o situaciones de riesgo familiar que afectan los ingresos del trabajador y de toda su familia. Debe además tomarse en cuenta que por la naturaleza extraordinaria que tiene el evento que sirve de supuesto fáctico a la norma, la contribución patronal no altera gravemente las finanzas de la institución. El contenido económico que se establece en estos artículos, se podrá constatar fácilmente en todos los casos, se trata de sumas claramente determinadas, cuyos montos son totalmente razonables y proporcionados para el fin que se atiende. En este sentido, lo estipulado en el artículo 45 como aporte por matrimonio es casi simbólico si se toma en cuenta el costo real que puede tener por ejemplo una boda en nuestro medio. El incentivo por estudios realizados, debe tenerse en cuenta no solamente que las sumas allí establecidas como incentivos son muy bajas, sino también el hecho de que el incentivo está pensado para interés del banco y siempre que la base académica sea de interés para el Banco. Estos incentivos no son automáticos, sino que quedan sujetos a la decisión que al respecto tome la Dirección de Recursos Humanos, que en todo caso conserva la potestad de denegarlos si considera que la solicitud del interesado no atiende a los intereses del banco, los cuales quedan también condicionados a la aprobación definitiva de la Gerencia General, los cuales han sido respaldados por la jurisprudencia de la Sala.

Solicita a la Sala se rechace la acción de inconstitucionalidad, tomando en cuenta que la vía procesal para impugnar la Convención Colectiva, y remitir al accionante a la vía contencioso-administrativa conforme lo establece el artículo 713, del Código de Trabajo. Subsidiariamente, y para el caso de que se entre al análisis de fondo de la solicitud de inconstitucionalidad de los artículos impugnados, pedimos expresamente que se declare sin lugar la acción en todos sus extremos.

9.- Por resolución de las 13:24 horas de 22 de enero de 2019, la Sala Constitucional tiene por contestadas las audiencias conferidas.

10.- Mediante escrito presentado el 7 de mayo de 2019, Luis Fernando Alvarado Arce, funcionario de Banco Nacional de Costa Rica manifiesta que por resolución de las 8:57 de 8 de noviembre de 2018 esta Cámara le dio curso a la presente acción de inconstitucionalidad y expresamente dispuso: “Se da curso a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por

OTTO CLAUDIO GUEVARA GUTH, cédula de identidad 1-544-893, para que se declaren inconstitucionales los artículos 34, 37, 44, 45, 46, 48, 57, 58, 60, 68 y 69 de la VII Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica, por estimarlos contrarios a los artículos 10, 11, 33 y 63 de la Constitución Política”. Respecto al efecto suspensivo de la acción de inconstitucionalidad esta respetable Sala Constitucional dimensionó los efectos de la siguiente manera: “Igualmente, lo único que la acción suspende en vía administrativa es el dictado de la resolución final en los procedimientos tendentes a agotar esa vía, que son los que se inician con y a partir del recurso de alzada o de reposición interpuestos contra el acto final, salvo, claro está, que se trate de normas que deben aplicarse durante la tramitación, en cuyo caso la suspensión opera inmediatamente”. Los días 6 y 9 de julio del año 2018 se le notificó -al igual que a los señores Manrique Chacón Vargas y Edgar Fonseca Montero el oficio de traslado de cargos, la apertura del expediente administrativo sancionador número 2018-06-032 por parte de la oficina de relaciones laborales del Banco Nacional de Costa Rica. Que la administración pública (BNCR) y los funcionarios públicos Patricia Chaves Bermudez y Maikol Mora Calderón señalaron comparecencia oral y privada para los días 7, 9 y 10 de mayo del 2019, usando como norma procesal el artículo 68, de la VII de la Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica. En dicha audiencia se le hizo ver al órgano director del Banco Nacional de Costa Rica que el proceso sancionador 2018-06-032 está fundamentado y aplicado en el artículo 68, de la VII Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica y que por ende el mismo debe ser suspendido hasta que la presente acción se resuelva. No obstante, el órgano argumentó que no iba a suspender el procedimiento esto a pesar de que en el desarrollo de la audiencia en todo momento se ha aplicado el artículo 68, de la citada convención.

11.- Por Resolución N° 2019-018944 de las 9:20 horas del 4 de octubre de 2019, la Sala Constitucional resolvió el escrito formulado por Luis Fernando Alvarado Arce.

12.- Mediante escrito presentado el 30 de junio de 2020, aparece oficio N° 20-000551- 0505-LA de fecha 25 de junio de 2020, del Msc. Juan Pablo Carpio Álvarez, Juez del Juzgado de Trabajo de Heredia, en el que solicita a la Sala se le indique el estado actual de la acción de inconstitucionalidad N° 18-16960-0007-CO.

13.- Los edictos a que se refiere el párrafo segundo, del artículo 81, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, fueron publicados en los números 234, 235 y 236, del Boletín Judicial, los días 17, 18 y 19 de diciembre de 2018.

14.- 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.

15.- Por resolución de las 13:24 horas del 22 de enero de 2019, la Presidencia de la Sala Constitucional, tuvo por contestadas las audiencias conferidas a la Procuraduría General de la República, al Gerente General del Banco Nacional de Costa Rica y al Secretario General del Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica (SEBANA), en la resolución de las 8:57 horas del 8 de noviembre de 2018, que dio curso a esta acción. En esta resolución, se turnó la acción al magistrado ponente, a quien por turno corresponde el estudio de fondo.

16.- En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado Salazar Alvarado; y,

Considerando:

I.- **SOBRE EL OBJETO DE LA ACCIÓN.** El accionante reclama la inconstitucionalidad de los artículos 34, 37, 44, 45, 46, 48, 57, 58, 60, 68 y 69, de la VII Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica, los cuales se impugnan por cuanto, según el recurrente, son contrarios a los derechos protegidos en los artículos 10, 11, 33 y 63, de la Constitución Política, así como los criterios de razonabilidad, proporcionalidad, economía, eficiencia, equilibrio presupuestario y por considerar que establecen beneficios desmedidos, arbitrarios, desproporcionados e ilegales a favor de los trabajadores del Banco Nacional de Costa Rica. Señala que su reclamo de inconstitucionalidad está dirigido a los siguientes beneficios:

- 1.- Sobre el pago de la cesantía sin límite y hasta por el tope máximo de veinte meses, según está contemplado en el artículo 34.
- 2.- Sobre el auxilio de cesantía por renuncia del trabajador, en los términos en que se establece en el artículo 34.
- 3.- Sobre el pago de cesantía sin límite y hasta por el tope máximo de veinte meses, por motivos de jubilación, pensión o a los causahabientes de los que fallezcan según está contemplado en el artículo 34.
- 4.- Sobre las anualidades que se reconocen a las personas trabajadoras según lo dispuesto en el artículo 37.
- 5.- Sobre el beneficio económico para gastos de sepelio, según lo dispuesto en el artículo 44.
- 6.- Sobre el beneficio económico por subvención matrimonial, según lo dispuesto en el artículo 45.
- 7.- Sobre el beneficio económico por gastos de nacimiento o adopción, según lo dispuesto en el artículo 46.
- 8.- Sobre los incentivos por estudios realizados en beneficio del banco, según lo dispuesto en el artículo 48.
- 9.- Sobre las facultades del Comité de Clasificación y Valoración de Puestos, según lo dispuesto en los artículos 57, 58 y 60.
- 10.- Sobre las facultades de la Junta de Relaciones de Trabajo, según lo dispuesto en los artículos 68 y 69.

Al estimar el accionante que las citadas normas son inconstitucionales en los términos en los que lo argumenta para cada uno de los artículos, solicita a la Sala que así sea declarado.

II.- **SOBRE LOS PRESUPUESTOS FORMALES DE ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN.** La acción de inconstitucionalidad es un proceso con determinadas formalidades, que deben ser satisfechas a efectos de que la Sala pueda válidamente conocer el fondo de la impugnación. En ese sentido, el artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, establece los presupuestos de admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad. En un primer término, se exige la existencia de un asunto previo pendiente de resolver, sea en vía judicial, sea en un procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se haya invocado la inconstitucionalidad como medio razonable para amparar el derecho o interés que se considera lesionado. En los párrafos segundo y tercero, la ley establece, de manera excepcional, presupuestos en los que no se exige el asunto previo (como en la especie, según se explicará más adelante), cuando por la naturaleza del asunto no exista una lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos o colectivos, o bien, cuando la acción es planteada directamente por el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes. Ahora bien, en cuanto a la necesidad de un asunto previo pendiente de resolver en sede administrativa,

es necesario que se trate del procedimiento que agote de la vía administrativa, que de conformidad con el artículo 126, de la Ley General de la Administración Pública, es a partir del momento en que se interponen los recursos ordinarios ante el superior jerarca del órgano que dictó el acto final, pues de lo contrario, la acción resultaría inadmisibile. Asimismo, existen otras formalidades que deben ser cumplidas, a saber, la determinación explícita de la normativa impugnada debidamente fundamentada, con cita concreta de las normas y principios constitucionales que se consideren infringidos, la autenticación por abogado del escrito en el que se plantea la acción, la acreditación de las condiciones de legitimación (poderes y certificaciones), así como la certificación literal del escrito en el que se invocó la inconstitucionalidad de las normas en el asunto base, requisitos todos que en caso de no ser satisfechos por el accionante, pueden ser prevenidos para su cumplimiento por la Presidencia de la Sala.

III.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD Y LEGITIMACIÓN DEL ACCIONANTE EN EL CASO CONCRETO.

El promovente de este proceso de inconstitucionalidad manifiesta encontrarse legitimado para acudir a esta jurisdicción de conformidad con el supuesto establecido en el párrafo segundo, del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Aduce la defensa de intereses difusos, pues en su consideración, los trabajadores del Banco Nacional de Costa Rica deben ajustarse a las normas legales laborales existentes, las que pueden superar cuando se trata de conceder beneficios a los trabajadores, siempre y cuando no se afecten o derogue disposiciones de imperativo. Explica que la norma convencional pactada tiene que ver con el uso, manejo y disposición de los recursos públicos comprometidos. Este Tribunal considera que lleva razón el accionante y, por ende, le asiste la legitimación para accionar ante esta jurisdicción. Como bien lo señala la Procuraduría General, la acción es admisible por lo dispuesto en el segundo párrafo, del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En concreto, porque en la materia objeto de análisis no existe una lesión individual y directa en cabeza de persona alguna, que permita afirmar la titularidad de un interés directo que dé entrada a la acción por vía incidental. Por el contrario, se trata de la afectación de intereses difusos atinentes al buen manejo de los fondos públicos, concretamente los recursos del Banco Nacional de Costa Rica. La tutela de este tipo de intereses atañe a la colectividad en su conjunto y, en consecuencia, al ser el accionante una parte de esta colectividad, tienen una legitimación válida para presentar esta acción de inconstitucionalidad.

El concepto de intereses difusos ha sido desarrollado por esta Sala Constitucional de la siguiente forma:

“(...) Los intereses difusos, aunque de difícil definición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra ley -como ya lo ha dicho esta Sala- los intereses meramente colectivos; ni tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificados o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata entonces de intereses individuales, pero a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter”. (Sentencia N° 1993-3750 de las 15:00 horas del 30 de julio de 1993).

Además, en Sentencia N° 2006-007261 de las 14:45 horas del 23 de mayo de 2006, este Tribunal indicó lo siguiente en cuanto a la legitimación para la defensa del buen manejo de los fondos públicos:

“(...) La actividad financiera del Estado supone el cumplimiento de criterios de economía y eficiencia al utilizarse los fondos públicos, es decir de racionalización que impide legal y moralmente el derroche y da el derecho a la colectividad de exigir la eficacia y eficiencia del uso de los dineros que destina al financiamiento del Estado. Estos deberes se imponen a la Administración en general, lo cual incluye sin duda a la empresa pública, y tal vez con mayor rigor aún, después de todo son fondos públicos utilizados a favor de empleados sujetos a un régimen privado. Esta Sala ha reconocido que la legitimación para la defensa del buen manejo de fondos públicos es un interés difuso, de tal forma que los accionantes, pueden cuestionar en esta vía la constitucionalidad de las normas que autorizan esos gastos directamente en su condición de ciudadanos, sin necesidad de ninguna otra legitimación especial o acreditación de la vía incidental”.

Corolario de lo expuesto, la Sala estima que la parte accionante ostenta legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de las normas convencionales aludidas, sin que para ello sea necesario contar con un asunto previo que le sirva de base a la acción. Por consiguiente, se admite la legitimación del accionante.

IV.- SOBRE LA COMPETENCIA DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL PARA CONOCER DE ALEGATOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE CONVENCIONES COLECTIVAS.

El Secretario General del Sindicato de Empleados del Banco Nacional de Costa Rica cuestiona en esta acción que el objeto de este proceso no es propio de la competencia de la jurisdicción constitucional. Se trata entonces de un aspecto formal que debe abordarse como parte del análisis de admisión de este proceso, lo cual se hace de seguido.

Por Sentencia N° 2018-008882 de las 16:30 horas del 05 de junio del 2018, este Tribunal señaló que es competente para conocer sobre la constitucionalidad de cláusulas contenidas en las convenciones colectivas:

“V.- Un último punto a considerar respecto de la admisión de este proceso, tiene que ver con la objeción planteada por el Sindicato apersonado, referida a la falta de competencia de esta Sala para conocer de este tipo de reclamos, por tratarse de convenciones colectivas protegidas por convenios internacionales que impiden su revisión por las autoridades nacionales, excepto por razones formales o reclamos por incumplimiento de derechos mínimos. Esta objeción surge cada vez que se pretende revisar la constitucionalidad de cláusulas convencionales mediante acciones de inconstitucionalidad y ahora se suma a este punto el hecho de que, a través de la Ley número 9343 recientemente emitida, el Estado costarricense ha plasmado de forma expresa, en el artículo 713 del Código de Trabajo, la regla recién citada por los defensores del instrumento laboral, con lo cual se busca proteger las negociaciones colectivas frente a la posibilidad de la revisión de los aspectos sustantivos acordados por las partes. Sobre este tema, la mayoría del Tribunal ha valorado el nuevo estado de cosas y estima apropiado mantener la línea de pensamiento recogida en sus antecedentes, entre los que pueden citarse los siguientes:

“III.- Sobre el fondo. Lo primero que debe señalar la mayoría de esta Sala, es su jurisprudencia reiterada, en la que ha sostenido que las disposiciones de las convenciones colectivas de trabajo están sujetas a los mecanismos de control de constitucionalidad (véase, en ese sentido, las sentencias Nos. 2004-9992, 2006-7261, así como la más reciente la No. 2015-4247 de las nueve horas cinco minutos del veinticinco de marzo de dos mil quince, entre otras). Las disposiciones convencionales, como disposiciones normativas que son, deben cumplir como cualquier otra norma del ordenamiento jurídico con los valores, los principios y normas constitucionales; en tal sentido, las cláusulas pueden conceder márgenes superiores a los

mínimos legales contenidos en la legislación laboral, siempre apegados a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Ahora bien, para pasar al meollo del reclamo de la acción de inconstitucionalidad, éste radica en determinar si el Estado puede negociar colectivamente con sus trabajadores, empleados o servidores públicos, mejoras en sus derechos y deberes que nacen de una relación estatutaria. (...) (ver Sentencia 2015-7221 de las 9 horas 40 minutos del 20 de mayo de 2015)”.

Además, en la Sentencia N° 2015-10292 de las 11:00 horas del 8 de julio de 2015 se detalló:

“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 sus decisiones implican consecuencias financieras a cargo de la Hacienda Pública. De modo que su adopción y validez no queda únicamente sujeta a la mera verificación del procedimiento de adopción, sino también a un análisis de fondo cuando este se requiera, en tanto su contenido debe ajustarse a las normas y principios constitucionales. Las obligaciones contraídas por las instituciones públicas y sus empleados, como ocurre en este tipo de negociaciones, pueden ser objeto del análisis de razonabilidad, economía y eficiencia, con el objeto de evitar que a través de una convención colectiva, sean limitados o lesionados derechos de los propios trabajadores, o para evitar que se haga un uso abusivo de fondos públicos. (...)”.

De manera que para esta Sala el análisis transcrito y reiterado en la Sentencia N° 2018-008882 de las 16:30 horas del 05 de junio del 2018, confirma que el órgano de control de constitucionalidad es competente para estudiar, valorar e incluso anular cláusulas de convenciones colectivas vigentes en instituciones públicas e instituciones autónomas. Dichas cláusulas podrán ser estudiadas bajo los parámetros de razonabilidad, economía y eficiencia, para impedir que se haga un uso abusivo de fondos públicos, o bien se menoscaben los derechos de los trabajadores.

El mandato del artículo 713, del Código de Trabajo mencionado, no puede tener la virtud de desactivar la obligación de las autoridades públicas de someterse a los criterios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad que impone el Derecho de la Constitución, los cuales, si bien les permiten un margen de discrecionalidad, les impone a la vez la prohibición de transgredir sus límites, bajo sanción de nulidad, por lesión a la Constitución Política. De igual manera, tampoco podría dicha norma oponerse válidamente a la competencia revisora de la Sala, cuyo sustento es el artículo 10 Constitucional y opera justamente respecto de los actos de las autoridades públicas para declarar, en caso necesario, su nulidad por ser disconformes con el Derecho de la Constitución, tal como se explicó. Así las cosas, debe quedar claro entonces que, las disposiciones de las Convenciones Colectivas de Trabajo, están sujetas a los mecanismos de control de constitucionalidad, puesto que su contenido se encuentra también subordinado a las normas y principios constitucionales, en el tanto sus decisiones implican consecuencias financieras a cargo de la Hacienda Pública, sin que sea posible interpretar que una norma legal, como lo es el artículo 713, del Código de Trabajo, haya reformado tácitamente el artículo 10 Constitucional, en cuanto a las competencias de esta Sala.

V.- INADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN. Artículos 57, 58, 60, 68 y 69, de la VII Convención Colectiva de Trabajo.

1) SOBRE EL COMITÉ DE CLASIFICACIÓN Y VALORACIÓN DE PUESTOS. (Artículos 57, 58 y 60, de la VII Convención Colectiva de Trabajo).

El accionante estima que los numerales 57, 58 y 60, de la VII Convención Colectiva de Trabajo, disponen la existencia a lo interno del Banco de un Comité de Clasificación y Valoración de Puestos conformado por miembros del Sindicato y la Administración, que interviene en la reasignación de puestos, en la modificación y ampliación de escalas salariales, aumento de salarios mínimos, y en general en revisión de salarios y escalas, lo que a su parecer violenta el principio de legalidad, al delegar una potestad exclusiva de la Junta Directiva de la institución. Los artículos 57, 58 y 60, de la VII Convención Colectiva de Trabajo del Banco Nacional de Costa Rica, indican:

“Artículo 57. Sistemas de Clasificación y Valoración.

El Banco mantendrá actualizados los sistemas de clasificación y valoración de puestos, garantizando su revisión permanente por sectores u oficinas. Para este fin, la Dirección de Recursos Humanos, presentará para su análisis y recomendación, al Comité de Clasificación y Valoración, conforme lo establece el artículo 58 de la esta Convención, los asuntos relativos a la materia de su conocimiento.

El Comité de Clasificación velará porque los procedimientos que se tramiten en este Comité se realicen en forma imparcial. El Comité de Clasificación velará en todos los aspectos por la apropiada aplicación del Sistema de Clasificación y Valoración de Puestos y le corresponderá hacer las adecuaciones que sometan a su consideración. El Banco pagará el recargo de funciones a partir de la fecha en que se cuente con la recomendación del Comité de Clasificación y Valoración de Puestos debidamente aprobada por la Gerencia, cuando se reasigne un puesto a otra clase de superior categoría; en estos casos se actuará de acuerdo con lo indicado en el párrafo del artículo 39. Asimismo, aprobará el Manual de Clasificación de Clases y los requisitos específicos para cada una de las clases. La Dirección de Recursos Humanos someterá al Comité de Clasificación para su conocimiento y aval, todo lo concerniente a la implantación de la polifuncionalidad. Los empleados y empleadas están obligados a desempeñar cualquier grupo de funciones que sean propias de su clase de puesto y por consiguiente será polifuncional dentro de la misma. Es entendido que el Banco se compromete a brindarle de previo la capacitación necesaria para polifuncionar. El Comité de Clasificación verificará que los módulos de capacitación sean impartidos en forma imparcial y en apego a los requisitos establecidos para las respectivas clases. En caso de las Oficinas Regionales ninguno de los empleados y empleadas están obligados a polifuncionar y/o rotar a una oficina distinta en la que está nombrado. En el caso de las dependencias de las Oficinas Centrales, los empleados y empleadas podrán polifuncionar en las diferentes Direcciones Corporativas, siempre y cuando no implique traslado territorial. La capacitación constituye en derecho de los empleados y empleadas y el Banco se compromete a realizar todos los esfuerzos que estén a su alcance, con el propósito de que la orientación y la formación que se les brinde, contribuya a la superación laboral y personal, y a mejorar la productividad y eficiencia en el trabajo. Los empleados y empleadas que se sientan perjudicados por la implantación o funcionamiento del Sistema de Clasificación y Valoración de Puestos, podrán acudir ante el Comité de Clasificación para que sea definido su planteamiento. La resolución que dicte el Comité, el empleado o empleada la podrá apelar ante la Junta de Relaciones de Trabajo.

Artículo 58. Revisión de la Clasificación y Valoración de Clases y las Escalas de Sueldos.

Se mantendrá el Comité de Clasificación y Valoración en forma permanente, constituido por dos empleados o empleadas nombradas por la Gerencia y dos representantes del

Sindicato. El Banco se compromete a procurarles, a los miembros que conforman el Comité, la capacitación y formación que requieran para el eficaz cumplimiento de sus funciones. Este Comité, se reunirá ordinariamente una vez al mes, para efectos de revisión de los asuntos que le hayan sometido o que por propia iniciativa necesita conocer; extraordinariamente, cuando lo solicite una de las partes.

Las recomendaciones de dicho Comité, serán sometidas a la Gerencia para su resolución. Los casos rechazados, se informarán a la persona interesada, quien podrá apelar ante la Junta de Relaciones de Trabajo.

Como un reconocimiento adicional, a aquellos empleados y empleadas con mejores calificaciones dentro del SEDI, el Banco, dentro de sus posibilidades, les brindará cursos que promuevan su desarrollo. El quórum se establece con tres miembros; si, en la primera convocatoria no se reúne dicho quórum, se hará una segunda convocatoria, para que la sesión se realice en las próximas 72 horas. Si, en esta última convocatoria no se reúne el quórum, los asuntos serán resueltos por la Gerencia General.

Tal y como se establece en el artículo 7 de esta Convención Colectiva, la Presidencia de este Comité recaerá en una persona representante de la Administración y la vicepresidencia de la misma, se adjudicará al Sindicato en forma acostumbrada. En caso de empate, el asunto será sometido a la Gerencia General para su resolución.

Artículo 60. Modificación de escalas salariales

Al tenor de lo dispuesto en los artículos 57, 58 y 59 anteriores, el Banco podrá modificar y ampliar sus propias escalas salariales:

- a) Cuando haya aumento de los salarios mínimos respecto de los sectores que afecten a los empleados y empleadas del Banco.*
- b) Cuando deban hacerse revisiones de clases que impliquen reasignación, reclasificación o revaloración de las mismas, como resultado de la dinámica de la Institución, determinada por los intereses y fines del Banco, y particularmente por la necesidad de mejoramiento del servicio que presta.*
- c) Cuando sea necesario revisar los salarios, con el objetivo de que no pierdan su competitividad de mercado.*
- d) Cuando sea necesario revisar las escalas, con el objetivo de que las diferencias salariales sean equitativas y razonables.*
- e) Es entendido que cualquiera de las acciones anteriores que impliquen modificación de las escalas salariales, serán del conocimiento del Comité de Clasificación y Valoración de Puestos, para lo dispuesto en el Artículo 58 de esta Convención.*

2) SOBRE LA JUNTA DE RELACIONES LABORALES Y SU PARTICIPACIÓN EN PROCEDIMIENTOS DISCIPLINARIOS. (Artículos 68 y 69, de la Convención Colectiva de Trabajo).

El accionante alega que los artículos 68 y 69, de la Convención Colectiva, disponen la creación de una Junta de Relaciones de Trabajo a la que se dotó de potestades disciplinarias al disponer que resolverá lo relativo al ámbito disciplinario, violentando con ello el principio de legalidad, así como los artículos 41 y 42, de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, al delegar una competencia exclusiva del Gerente General.

La Procuraduría General de la República, al analizar el contenido normativo de los artículos impugnados referidos a competencias otorgadas a la Junta de Relaciones de Trabajo encierra directamente algún conflicto de relevancia constitucional que deba ser analizado en esta sede. El principio de autoorganización en las Administraciones Públicas, en las distintas materias relacionadas con su organización administrativa, está referido, fundamentalmente, a la facultad para establecer sus propias estructuras organizativas, de conformidad con los límites que establezca el Legislador, y por ende presentan una clara base legal. De modo que

estaríamos ante un asunto de mera legalidad, ajeno a la competencia de la Sala y de resorte exclusivo de la jurisdicción ordinaria, por tratarse en el fondo de hacer prevalecer lo dispuesto en la ley formal respecto de la atribución de algunas competencias, como las de organización y dirección, respecto de las cuales el poder de decisión debe residir en los órganos jerárquicos respectivos, sobre las cuales la Constitución deja en realidad un amplio margen de configuración (artículos 11, 121 inciso 1) y 171 Constitucionales), en consecuencia, se debe declarar inadmisibles los agravios indicados.

Las normas consensuales establecen:

“Artículo 68. Funciones de la Junta de Relaciones de Trabajo.

El organismo denominado “Junta de Relaciones de Trabajo”, además de las funciones señaladas en otros artículos de esta Convención, tendrá las siguientes:

a) Intervenir conciliatoriamente en los problemas individuales o colectivos que se susciten entre el Banco y quienes laboran en él.

b) Conocer y pronunciarse sobre las cuestiones laborales que el Banco o el Sindicato le sometan, siempre y cuando sean materia de su competencia.

c) Rendir los informes que se le soliciten relacionados con la aplicación de la presente Convención, dentro de un plazo no mayor de una semana.

d) Participar en las actuaciones en que se le reciba declaración a quienes se les imputen hechos que puedan dar lugar, a la aplicación de sanciones disciplinarias de suspensión sin goce de salario o despido. En todos aquellos asuntos remitidos a

la Dirección de Recursos Humanos, por faltas leves que no ameriten la aplicación de sanciones disciplinarias mayores a una suspensión sin goce de salario de un día, podrá seguirse un procedimiento abreviado, mediante el cual quién ocupe el cargo de Dirección de Recursos Humanos, le hará el traslado de cargos al empleado o empleada, para que esté por escrito, y dentro de un plazo no mayor a ocho días, a partir de habersele hecho efectiva la notificación, brinde por escrito las explicaciones y justificaciones sobre la falta que se le atribuya en el ejercicio de sus funciones y ofrezca la prueba de descargo, a efectos de determinar lo correspondiente; procediendo luego a su valoración y el dictado de la resolución final por parte de la Dirección de Recursos Humanos.

e) Es entendido que el empleado o empleada a quién se le imputen faltas y cuyo caso deba elevarse a la Junta de Relaciones de Trabajo, tendrá derecho a una

comparecencia oral y privada que se llevará a cabo en la sede de la Oficina de Relaciones Laborales, a efectos de verificar la verdad real de los hechos que sirven de motivo al acto final.

La comparecencia también podrá llevarse a cabo en otra sede cuando, por motivos de economía y celeridad administrativa, así lo demanden. Dicha dependencia deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias, aún de no haber sido propuestas por las partes y aún en contra de la voluntad de éstas.

La citación a la comparecencia se realizará con un plazo de quince días hábiles, salvo en aquellos casos en que por su naturaleza, por atribuirse alguna falta leve al empleado o empleada, que no amerite aplicación de sanciones disciplinarias mayores a una suspensión sin goce de salario de un día, la instrucción se efectúe mediante un procedimiento abreviado. La notificación al empleado o empleada contendrá el texto íntegro del acto con indicación de los recursos procedentes, del Órgano que los resolverá, de la instancia ante la cual deben interponerse, así como del plazo para interponerlos.

Es entendido que los recursos de revocatoria con apelación en subsidio contra el acto inicial de apertura, así como contra aquel que deniegue la prueba, serán resueltos por la Oficina de Relaciones Laborales. La apelación la resolverá la Junta de Relaciones de

Trabajo. Los plazos del procedimiento, por la interposición de los recursos ordinarios establecidos en este artículo, interrumpen temporalmente el procedimiento, mientras se realiza el análisis y se resuelvan los mismos; así como por incapacidad médica o caso fortuito del empleado o empleada, debidamente comprobado.

La Junta de Relaciones de Trabajo, por intermedio de la Oficina de Relaciones Laborales, podrá citar al empleado o empleada, a quién se le atribuyan faltas en el desempeño de sus funciones, así como a cualquier tercero para que rinda declaración sobre los hechos que se investigan.

El citado deberá comparecer personalmente y no por medio de apoderado. En la citación deberá indicarse:

- a) El nombre y dirección del órgano que cita.*
- b) Nombre y apellidos conocidos por la persona citada.*
- c) El asunto al que se refiere la citación, la calidad en que se cita a la persona y el fin para el cual se cita.*
- d) El empleado o empleada citada debe comparecer personalmente.*
- e) El término dentro del cual es necesaria la comparecencia o bien el día, la hora y el lugar de la comparecencia del empleado o empleada citado, pudiendo habilitarse el tiempo necesario, hasta su conclusión. En aquellos casos en donde la comparecencia se suspenda, para la reanudación de la misma deberá notificarse al empleado o empleada investigado, así como a todas las partes, con un plazo no menor a los tres días hábiles.*
- f) Los apercibimientos a que queda sujeto el empleado o empleada citado, con indicación clara de la naturaleza y medida de las sanciones.*
- g) Breve enumeración de toda la documentación pertinente que sobre el caso exista.*
- h) Prevención al empleado o empleada que debe presentar toda la prueba antes o en el momento de la comparecencia, debiendo ser la prestación previa por escrito.*
- i) Indicación de que puede hacerse acompañar de un abogado o abogada y además participará un representante del Sindicato.*

Toda citación deberá ir firmada por el Órgano Instructor, haciendo el traslado de cargos respectivos, según los hechos reportados ante la Dirección de Recursos Humanos.

El plazo de citación para la comparecencia se hará quince días hábiles antes de la misma, salvo en aquellos casos por faltas leves que no ameriten elevarse a la Junta de Relaciones de Trabajo.

Si el empleado o empleada citada no compareciere, sin justa causa, la Oficina de Relaciones Laborales podrá citarla nuevamente, o a su discreción, continuar y decidir el caso con los elementos de juicio existentes.

El empleado o empleada y su abogado o abogada, tendrán derecho en cualquier fase del procedimiento a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como a pedir certificación de la misma, corriendo el costo de las copias y certificaciones por cuenta del solicitante.

La ausencia injustificada de la parte no impedirá que la comparecencia se lleve a cabo.

En la comparecencia el empleado o empleada investigado tendrá derecho a:

- a) Ofrecer su prueba.*
- b) Obtener su admisión y trámite cuando sea pertinente y relevante.*
- c) Pedir confesión a la contraparte o testimonio a la Administración, preguntar y repreguntar a testigos y peritos suyos o de la contraparte.*
- d) Aclarar, ampliar o reformar su petición o defensa inicial.*
- e) Proponer alternativas y sus pruebas.*

- f) Formular conclusiones de hecho y de derecho en cuanto a la prueba y resultados de la comparecencia.
- g) Las conclusiones deberán hacerse verbalmente y bajo la sanción de caducidad del derecho para hacerlo si se omite en la comparecencia.

Cuando no hubiere sido posible hacerlo en la comparecencia, dichas conclusiones podrán presentarse por escrito después de la misma, dentro de un plazo no mayor a los tres días siguientes a su finalización.

Se convocará a una segunda comparecencia únicamente cuando haya sido imposible en la primera dejar listo el expediente para su decisión final, y las diligencias pendientes, así lo requieran.

Terminada la comparecencia el asunto se remitirá a los miembros de la Junta de Relaciones de Trabajo para su resolución.

La Junta de Relaciones de Trabajo en pleno resolverá únicamente lo que corresponda al ámbito disciplinario.

La responsabilidad de tipo civil será determinada únicamente por la representación de la Administración ante dicho Órgano. La resolución respectiva será firmada por tres miembros de esa representación, independientemente de que sean titulares o suplentes. Si la votación de la Junta de Relaciones de Trabajo en lo referente al ámbito disciplinario es de empate, se volverá a conocer el asunto en sesión extraordinaria que deberá celebrarse dentro de los tres días hábiles siguientes.

De persistir el empate resolverá el asunto la Gerencia General dentro del término de 8 días hábiles. El acto final dictado por la Junta de Relaciones de Trabajo, deberá notificarse al empleado o empleada debidamente firmado por la persona que ocupe el puesto de Presidencia o Vicepresidencia de ese órgano, con indicación de los recursos que caben contra tal acto. Previo a la aplicación de cualquier sanción disciplinaria, el Banco podrá separar al empleado o empleada, con goce de salario, cuando haya indicios que hagan presumir la existencia de dolo o falta grave, todo a criterio de la Dirección de Recursos Humanos, con vista de los elementos que procedan, lo cual se hará de conocimiento de la Junta de Relaciones de Trabajo, en un plazo no mayor de ocho días hábiles a partir de la separación. La Dirección de Recursos Humanos podrá ubicar temporalmente en otro puesto al empleado o empleada, mientras se realiza la investigación correspondiente, previa motivación y fundamentación por parte de los superiores del empleado o empleada, de los cargos que se le atribuyen.

En todo caso, la ubicación temporal o separación no significan traslado territorial ni degradación de sus funciones. Cualquiera de las acciones anteriores deberá ser comunicada a los miembros que integran la Junta de Relaciones de Trabajo, con copia para el Sindicato. Tanto la ubicación temporal como la separación del puesto, serán hasta por un período de tres meses, prorrogables por un período igual, en el entendido que toda prescripción queda interrumpida durante ese plazo. De no comprobarse causa que amerite el despido, el empleado o empleada será reinstalado en su puesto inmediatamente. En caso de despido del empleado o empleada, al plantear éstos el correspondiente juicio laboral y resultara con lugar su acción en sentencia judicial, el Banco está obligado, a opción del empleado o empleada, a reinstalarlo en el mismo puesto y con las mismas condiciones que tenía antes de producirse el despido, así como a pagar los salarios caídos desde el día del despido hasta el día de la efectiva reinstalación. Cuando la plaza haya sido suprimida o cuando otro empleado o empleada esté ocupando la plaza en propiedad, el empleado o empleada será reinstalado en un puesto similar, en las mismas condiciones que tenía antes de ordenarse el despido, sin que esto implique traslado territorial, ni degradación en sus funciones; en cuyo caso se requerirá el pronunciamiento de la Junta de Relaciones de

Trabajo. En caso de que las partes acuerden la no reinstalación, se pagarán al empleado o empleada, además de los salarios caídos, las prestaciones legales correspondientes, de acuerdo con lo establecido en esta Convención. Si hay falta de causa para el despido, el empleado o empleada separado o trasladado, será reinstalado en su puesto inmediatamente. En toda investigación que sea de competencia de la Junta de Relaciones de Trabajo participarán los representantes de los empleados y empleadas que designe el Sindicato. Es entendido que los participantes en la instrucción deberán de mantener una actitud objetiva e imparcial. Quedan a salvo las disposiciones que al respecto se derivan de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional. El empleado o empleada se presume inocente hasta que se le demuestre lo contrario.

De los recursos. En el procedimiento cabrán los recursos ordinarios de Revocatoria y Apelación únicamente contra el acto que lo inicie, contra el que deniegue la comparecencia oral y cualquier prueba y contra el acto final. Dichos recursos deberán interponerse, dentro del término de veinticuatro horas, salvo contra el acto final, que deberá interponerse dentro de los tres días siguientes, ambos plazos contados a partir de la última comunicación del respectivo acto. Cuando se trate de la denegación de la prueba en la comparecencia podrán establecerse esos recursos, en cuyo caso la prueba y razones del recurso podrán ofrecerse en el acto o dentro de los plazos respectivos. Los recursos podrán también interponerse haciéndolo constar en el acta de la notificación respectiva, siendo potestativo usar ambos recursos ordinarios o uno solo de ellos. Será inadmisibles el que interponga después de los plazos antes indicados. Los recursos ordinarios de revocatoria y apelación contra el acto que inicie el procedimiento, contra el que deniegue la comparecencia oral o cualquier prueba, se interpondrán ante la Oficina de Relaciones Laborales. La Oficina de Relaciones Laborales como Órgano Instructor, será la responsable de resolver los recursos de revocatoria; la apelación la resolverá la Junta de Relaciones de Trabajo. En aquellos casos en donde se aplique el procedimiento abreviado y el empleado o empleada resultare inconforme con la resolución final dictada por la Dirección de Recursos Humanos, podrá interponer dentro del tercer día hábil el correspondiente recurso de revocatoria y/o apelación ante la Junta de Relaciones de Trabajo. La resolución que se dicte en el procedimiento abreviado seguido contra un empleado o empleada, deberá ser informada a la Junta de Relaciones de Trabajo. Los recursos de revocatoria y apelación contra el acto final dictado por la Junta de Relaciones de Trabajo y/o representantes de la Administración, se interpondrán dentro del plazo de tres días hábiles, ante la Oficina de Relaciones Laborales, quien será la encargada de canalizarlos conforme proceda. El recurso de revocatoria, ya sea que lo tenga que decidir, según corresponda, la Oficina de Relaciones Laborales o la Junta de Relaciones de Trabajo, se resolverá dentro de los ocho días posteriores a su presentación, pudiéndose reservar su resolución si así correspondiera, para cuando se dicte el acto final, en cuyo caso deberá comunicarlo a la persona interesada.

El recurso de apelación se tramitará limitándose a emplazar a las partes ante la instancia correspondiente, ya sea la Junta de Relaciones de Trabajo, Gerencia General, a la que se remitirá el expediente sin admitir ni rechazar el recurso, adjuntándose un informe sobre las razones del mismo.

El recurso de apelación deberá ser resuelto dentro de los ocho días hábiles posteriores al recibo del expediente.

Artículo 69. Integración.

La Junta de Relaciones de Trabajo a que se refiere el artículo anterior, estará integrada por tres representantes del Sindicato y tres representantes del Banco. Habrá cuatro suplentes por cada grupo o parte; tanto los titulares como sus respectivos suplentes, serán nombrados por sus mandantes en las condiciones en que cada uno estime conveniente. El

desempeño de estos cargos será gratuito. Los representantes serán designados a más tardar un mes después de haberse firmado la presente Convención; los patronales, por la Gerencia General del Banco; los de los empleados y empleadas por la Junta Directiva del Sindicato. Estos nombramientos serán revocables a decisión de cada uno de los mandantes. Previo acuerdo de las partes, se puede llamar a determinada persona para que con su criterio técnico se refiera al caso y los miembros de la Junta puedan formar criterio”.

VI.- ANTECEDENTE JURISPRUDENCIAL. Esta Sala, en la Sentencia Nº 2009- 04528 de las 15:56 horas de 18 de marzo de 2009, se pronunció sobre las funciones del Comité de Clasificación y Valoración de Puestos y las Juntas de Relaciones Laborales en la Undécima Reforma a la Quinta Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica, y determinó que tales aspectos debían ser atendidos en la vía de legalidad, en razón de su competencia. Así, esa Sentencia indicó:

“VI.- Debe hacerse notar sin embargo que los anteriores antecedentes tienen un elemento común que obliga a realizar una precisión en aras de la correcta decisión en el caso que ahora nos ocupa. Concretamente, en los casos transcritos -incluido el antecedente sobre el que se elaboran sus consideraciones la accionante y la Procuraduría- la disputa giraba en torno a las potestades de funcionarios municipales, respecto de los cuales existen normas constitucionales que de forma concreta y específica delimitan sus funciones. Se trata de los artículos 169 y 170 Constitucionales, los cuales la Sala entendió y tomó como el fundamento jurídico-constitucional concreto sobre el cual fundar la intangibilidad de competencias de la Municipalidad (en concreto del Ejecutivo Municipal con la ley anterior y del Alcalde Municipal con el nuevo Código Municipal), las cuales se pretendían trasladar a Juntas de Relaciones Laborales. En ese orden de cosas, el caso actual difiere en su esencia de tales antecedentes porque no están en juego los citados artículos 169 y 170 Constitucionales y de hecho lo que se alega es la infracción del artículo 188 Constitucional, así como de los artículos 11 y 121 inciso 1) de la Carta Fundamental. Pero ninguno de estos últimos tiene la contundencia necesaria respecto de la atribución específica de competencias a funcionarios u órganos específicos de una institución autónoma como el Banco Nacional, como para que se reconozca y declare la infracción directa alegada. Al contrario, los textos son más bien amplios e indeterminados en ese aspecto:

“Artículo 188.- Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión”.

“Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública...”.

“Artículo 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:

1) Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones (...).”.

De estas normas queda claro que más bien el diseño particular y reparto y atribución específicos de las competencias en las instituciones autónomas como el Banco Nacional serán resorte del legislador, y así ha sido entendido al emitirse tanto la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, como la propia Ley General de Administración Pública que son las que, concretamente, atribuyen competencias a personas y funcionarios allí

determinados y en particular al Gerente. Así planteado el asunto, todo parece apuntar a que la controversia en este caso es entre lo dispuesto por la Convención Colectiva, versus lo establecido por la normativa de alcance legal, emitida al tenor del amplio marco que permiten los artículos 11, 121 inciso 1) y 188 Constitucionales, de manera que –prima facie– estaríamos frente a un asunto de mera legalidad ajeno a la competencia de esta Sala y de resorte exclusivo de la jurisdicción contencioso administrativa, según lo dispuesto en el artículo 49 Constitucional, ello por tratarse en el fondo de hacer prevalecer lo específicamente dispuesto por una ley formal, respecto de una cuestión como la atribución de algunas competencias como las de organización del personal en instituciones autónomas, sobre las que la Constitución deja un amplio margen de decisión.

VII.- Apoya la perspectiva anterior el criterio jurisprudencial que a lo largo de los años ha establecido este Tribunal mediante reiterados pronunciamientos respecto de reclamos por supuesta violación al principio de legalidad. Así, se ha sostenido por ejemplo en la sentencia número 2004-04865 de las catorce horas con cincuenta y siete minutos del cinco de mayo del dos mil cuatro:

“IV.- DE LA INADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN EN RAZÓN DEL OBJETO DE IMPUGNACIÓN. Por último, estima la Sala que la acción es inadmisile en razón del objeto, toda vez que el reclamo que se hace es de exceso de la potestad reglamentaria, con afectación del régimen de ascenso en la carrera de servicio exterior; bajo la alegación de que la norma reglamentaria impugnada (artículo 82 del Reglamento al Estatuto del Servicio Exterior de la República, Decreto Ejecutivo número 29.428-RE, de treinta de marzo del dos mil uno) excede el contenido de la ley de referencia (Estatuto de Servicio Exterior de la República, en la Ley número 3530, de cinco de agosto de 1965). En este sentido, la Sala ha sido conteste en estimar que reclamos de esta naturaleza deben ventilarse en la jurisdicción contenciosa, jurisdicción a la que por disposición del Constituyente (artículo 49 de la Constitución Política) le corresponde dilucidar las cuestiones de legalidad, ello con el fin de mantener una uniforme distribución de las competencias y el respeto de todas las reglas que conforman la Constitución Política. Como se ha señalado en forma reiterada y repetida por este Tribunal:

“Es claro que cualquier impugnación como la que se plantea, conlleva implícita una presunta violación a la Constitución Política, dado que de ella se deriva todo el ordenamiento jurídico, pero en la propia Constitución existe un reparto de competencias con el fin de garantizar al ciudadano una manera de proteger las distintas clases de derechos e intereses que posee. De esa forma, se regulan en la Constitución Política, las jurisdicciones contenciosa y de trabajo (artículos 49 y 70) y es dentro de este contexto que debe incrustarse la jurisdicción constitucional, en el entendido que su competencia se complementa y no se superpone a las señaladas, a los fines de protección del ciudadano” (en este sentido, entre otras ver las sentencias número 0843-95, de las quince horas cuarenta y cinco minutos del catorce de febrero de mil novecientos noventa y cinco, 0404-96, de las quince horas treinta y tres minutos del veintitrés de enero, 3379- 96; de las diez horas cincuenta y siete minutos del cinco de julio, 6471-96, de las quince horas treinta y nueve minutos del veintisiete de noviembre, 6692-96; de las dieciséis horas tres minutos del diez de diciembre, 6689-96, de las quince horas cincuenta y cuatro minutos del diez de diciembre, todas de mil novecientos noventa y seis, y 4261-97, de las dieciséis horas tres minutos del veintidós de julio de mil novecientos noventa y siete).

Es claro que deslindar la jurisdicción constitucional de la común se torna delicado, ya que la infracción al principio de legalidad se desprende precisamente de normas de rango

constitucional -artículos 11, 49, 121 y 140 de la Constitución Política-; y lo que precisamente se solicita es que se haga prevalecer ese principio al declarar la existencia de violación de preceptos legales por parte de la disposición reglamentaria impugnada. No obstante la trascendencia de este principio, para que pueda invocársele fructíferamente debe haberse quebrantado por lo menos, otra norma o principio constitucional, cuando de la jurisdicción constitucional se trata, lo cual no se da con las normas impugnadas, en tanto lo que se reclama es la infracción de los principios de separación de poderes (de funciones), el principio de legalidad, la reserva legal en la regulación de los derechos fundamentales, la potestad reglamentaria, y el principio de irretroactividad de la ley. La opinión contraria terminaría por diluir la distinción entre asuntos constitucionales y asuntos de mera legalidad -si hablamos del artículo 11-, en tanto no podrían diferenciarse las infracciones de la Constitución de las infracciones de orden legal”.

Y más recientemente en la sentencia 2007-11152 se señaló que:

“(...) Entiende la Sala entonces que se está de forma clara frente a una disconformidad con la manera particular de concretar el mandato legislativo en la sede reglamentaria, en lo tocante a la concreta determinación -con aplicación de reglas de ciencia y técnica- de las conductas que fueron ordenadas por el Legislador en las disposiciones de la Ley de Protección al Trabajador y la discusión es -como lo demuestran las distintas participaciones de todas las partes- si unos u otros sistemas de cálculo y cobro son los más apropiados para robustecer el sistema y proveer los mayores beneficios posibles a todos los involucrados. Se trata, a juicio de la Sala de una discusión sobre la adecuación de la disposición reglamentaria para alcanzar de mejor forma el fin buscado por la ley, tema que sin ningún género de duda corresponde dilucidar a la jurisdicción contenciosa. Cabe agregar que, con lo anterior no se está señalando que los temas de razonabilidad y proporcionalidad sean de exclusiva competencia de la jurisdicción contenciosa, porque, como lo demuestra su abundante jurisprudencia, esta Sala se ha abocado a conocer y resolver enorme cantidad de casos en donde se reclamaba la falta de razonabilidad y proporcionalidad pero en el desarrollo de las normas y principios constitucionales, más no la falta de razonabilidad en el desarrollo de normas y disposiciones de rango legal. En otros términos, para la Sala es jurídicamente apropiado distinguir por un lado el reclamo de falta de razonabilidad y proporcionalidad que pueda padecer un precepto (usualmente de rango legal o suprallegal) al ser confrontado con el Derecho de la Constitución, materia que será de competencia de la Sala Constitucional, y por otro lado el reclamo de falta de razonabilidad y proporcionalidad que puede revelar una norma infralegal al confrontarla con lo dispuesto y querido por una norma de rango legal, materia que sin duda alguna debe corresponder al juez contencioso, en tanto no pasa de ser un reclamo para hacer valer la voluntad de la ley”.

Así las cosas, cabe concluir que el reclamo planteado en esta acción debe ser rechazado de plano por tratarse igualmente de un asunto de legalidad ordinaria, en tanto la acción se dirige a hacer prevalecer las normas de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional y de la Ley General de Administración Pública y no lo dispuesto expresa o implícitamente en el texto constitucional.

VIII.- Es necesario dejar expresamente establecido que la decisión recién expuesta involucra un replanteamiento y reversión de la jurisprudencia sostenida por la Sala en algunas ocasiones al conocer reclamos en contra de potestades de Juntas de Relaciones Laborales contenidas en instrumentos de derecho laboral colectivo negociados dentro de empresas estatales. Tal fue la situación de la sentencia número 7085-1998, que resolvió una acción de inconstitucionalidad donde se discutían las competencias de una Junta de Relaciones Laborales puesta en funcionamiento en el ámbito de la Empresa de Servicios

Públicos de Heredia y en donde este Tribunal optó por declarar la existencia de una infracción tanto a lo dispuesto por el 20 inciso e) de la Ley Constitutiva de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia No.5889 de 8 de marzo de 1976 y sus sucesivas reformas, como también –y de forma indirecta- a los artículos 121 inciso 1) y 129 Constitucionales. De la misma forma se actuó en la sentencia número 3936- 2008 del doce de marzo de dos mil ocho- en la que se declaró con lugar una la acción planteada contra los artículos que establecían un carácter vinculante a las decisiones de la Junta de Relaciones Laborales de la Refinadora Costarricense de Petróleo. No obstante, y como se señaló, un nuevo replanteamiento de la cuestión permite concluir que los argumentos contenidos en las dos últimas decisiones señaladas, no son suficientes para radicar el tema en la jurisdicción constitucional, pues como se ha sostenido, tal argumentación haría que la Sala absorbiera todos y cualquier reclamo por lesión a lo dispuesto por una norma de rango legal, situación que a todas luces no solo resulta inconveniente, sino también contraria a la voluntad del Constituyente que estableció una jurisdicción especial para estos temas como parte del ámbito de la justicia ordinaria.

IX.- Conclusión. De todo lo que se expuso se concluye que esta acción de inconstitucionalidad debe rechazarse de plano en lo que se refiere a los numerales 61 aparte V y 68 de la Undécima Reforma a la Quinta Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica , pues en ellas regulan los temas de la evaluación del desempeño y la aplicación del régimen disciplinario, situaciones ambas que son totalmente ajenas a lo planteado en el asunto base, de manera que su cuestionamiento en esta acción no constituye un medio razonable para la defensa de los derechos e intereses de la accionante en el asunto que sirve de base para esta gestión. Además, y en relación con los demás artículos impugnados también procede el rechazo de plano de la acción planteada, pues los reclamos se dirigen solo de forma claramente indirecta contra normas constitucionales y en realidad el eje del reclamo radica en la infracción a las potestades legales del Gerente dispuestas en la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional y la Ley General de Administración Pública, cuestiones éstas que son competencia de la Jurisdicción contencioso administrativa, en tanto no rozan de forma directa norma alguna de la Constitución Política, según se explicó”.

Al respecto, la Sala reitera los argumentos expuestos en la jurisprudencia parcialmente transcrita, al considerar que las funciones del Comité de Clasificación y Valoración de Puestos y de la Junta de Relaciones Laborales son temas que deben ser atendidos en la vía de legalidad en razón de su competencia. Nótese que los Sistemas de Clasificación y Valoración de puestos, se encuentran inmersos en las potestades de la auto regulación de las instituciones autónomas, sea para su organización administrativa, lo cual encuentra sustento en los artículos 11, 121 inciso 1), de la Constitución Política. De manera que los agravios expuestos resultan inadmisibles. La misma situación es aplicable a las Juntas de Relaciones Laborales y su participación en procedimientos disciplinarios, por hacer referencia al debido proceso legal. Aunado a lo anterior, este Tribunal ha sostenido que las decisiones de las Juntas de Relaciones Laborales de las instituciones públicas no son vinculantes para los jefes dotados de potestad disciplinaria (cfr. sentencias de esta Sala N° 1993-06218, N° 1994-00339, N° 1995-04551, N° 1999-01463, N° 2000-4863, N° 2001-00871, N° 2002-03292, N° 2003-10853, N° 2003-11421 y N° 2004-01218). Por lo anterior, la acción resulta inadmisible; y, en consecuencia, se rechaza de plano la acción planteada contra los artículos 57, 58, 60, 68 y 69, de la VII Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica.

VII.- **CONCLUSIONES DEL ESTUDIO DE ADMISIBILIDAD.** De lo expuesto, se determina que el accionante cuenta con legitimación suficiente para promover esta demanda de inconstitucionalidad en los términos dichos y ha cumplido con los requisitos formales estipulados en los numerales 78 y 79, de la Ley de Rito. Por otra parte, en cuanto al objeto de la impugnación, se concluye la competencia general de este Tribunal para examinar el clausulado de la Convención Colectiva de Trabajo del Banco Nacional de Costa Rica; sin embargo, se inadmiten los reclamos concretos planteados contra los artículos 57, 58, 60, 68 y 69, de la Convención Colectiva, por estimarse materia de legalidad ordinaria, según se explicó.

VIII.- **SOBRE EL RECLAMO PLANTEADO CONTRA EL ARTÍCULO 34, DE LA VII CONVENCIÓN COLECTIVA DEL BANCO NACIONAL DE COSTA RICA. CESANTÍA. TOPE SUPERIOR A LOS DOCE AÑOS. CASOS DE RENUNCIA, PENSIÓN O MUERTE.**

El accionante reclama que el artículo 34, de la VII Convención Colectiva, violenta el principio de razonabilidad, proporcionalidad y equilibrio presupuestario, en tanto concede a los empleados que hayan cumplido veinte años de servicio continuo, o a las madres que tengan quince años de servicio continuo en el Banco, el importe de veinte meses de cesantía con su renuncia. Asimismo, dispone un tope de veinte años de cesantía para los empleados que se jubilen, pensionen o a los causahabientes de los que fallezcan.

Al respecto, la referida cláusula dispone:

“Artículo 34. Prestaciones.

Como beneficio adicional para los empleados y empleadas que tengan cumplidos 20 años de servicios continuos en el Banco y las madres que tengan 15 años de servicio continuo en el Banco, al renunciar tendrán derecho a recibir el importe del auxilio de cesantía, con el tope máximo que se indica adelante, salvo que haya incurrido en alguna causa justificada para su despido.

El Banco pagará prestaciones legales a los empleados y empleadas que se jubilen, pensionen o a los causahabientes de los que fallezcan, sin ninguna limitación en cuanto al monto de su salario y hasta por el tope máximo de 20 meses de cesantía, que operará de la siguiente manera:

Por cada año de servicio o fracción no menor de seis meses, el empleado o empleada tendrá derecho a un mes de salario por concepto de auxilio de cesantía. En situaciones especiales, previo estudio psicológico o social, o de conveniencia para la institución, la Gerencia General podrá conceder el pago de prestaciones a solicitud del interesado, de acuerdo con el tope máximo de 20 meses o según corresponda, dependiendo de la fecha de ingreso al Banco. En casos especiales, por razones presupuestarias o técnicas, el Banco podrá posponer la aceptación de la renuncia hasta seis meses.

A los empleados o empleadas del Banco que ingresen a partir de la firma de la Undécima Reforma a la V Convención Colectiva, el Banco les pagará prestaciones legales cuando se jubilen, pensionen, o a los causahabientes de los que fallezcan, o por situaciones especiales, sin ninguna limitación en cuanto al monto de su salario, y hasta por el tope máximo de 20 meses de cesantía”.

IX.- **SOBRE EL ROMPIMIENTO DEL TOPE DE CESANTÍA.** Cuando un trabajador queda cesante de forma injustificada, el ordenamiento jurídico le acredita el pago del auxilio de cesantía.

El artículo 29, del Código de Trabajo, establece las reglas para determinar el monto que corresponda como pago por cesantía en atención al tiempo de servicio del trabajador; sin embargo, también dispone de manera expresa que:

“(…)”

4. En ningún caso podrá indemnizar dicho auxilio de cesantía más que los últimos ocho años de relación laboral.

“(…)”

Lo anterior significa que, como auxilio de cesantía, no se podrá indemnizar más que los últimos ocho años de la relación laboral, siendo éste el tope establecido por el Código de Trabajo que, como se ha venido sosteniendo, contiene mínimos que deben ser tutelados y respetados a los trabajadores.

Por su parte, la jurisprudencia de esta Sala ha establecido que es posible mejorar, a través de los instrumentos normativos de las Convenciones Colectivas, ciertas condiciones mínimas de los trabajadores que superen las establecidas en la legislación laboral, siempre y cuando se respeten presupuestos normativos y jurisprudenciales de este mismo Tribunal Constitucional. Por ello, es posible que se acuerden topes de cesantía mayores a los establecidos en el Código de Trabajo. Para la mayoría de la Sala, los veinte años no resultan razonables por desproporcionados; de ahí, que fijó el tope en doce años. Así, por Sentencia N° 2018-008882 de las 16:30 horas del 5 de junio de 2018, sostuvo como conclusión que:

“Por otra parte, en lo referido al pago de auxilio de cesantía sin límite de tiempo por reestructuración, fusión absorción o situaciones parecidas, se concluye que efectivamente es inconstitucional la disposición de ese tipo de pago sin límite de tiempo y además, se modifica la jurisprudencia de la Sala que sostenía como razonable un tope máximo de 20 años, al entenderse que dicha cantidad de años resulta desproporcionado respecto de los pagos que reciben los demás trabajadores estatales cuyos beneficios también se financian con fondos públicos. 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. El Magistrado Cruz Castro salva el voto y declara sin lugar la acción en este aspecto”.

La Sala, para llegar a la anterior conclusión, revisó su jurisprudencia, la analizó y posteriormente estimó que, en las actuales coordenadas en tiempo y espacio, por la situación financiera del Estado costarricense, debía reexaminar su posición original. Y ello se hizo, fundamentado en lo siguiente, según el citado precedente N° 2018-008882 de las 16:30 horas del 5 de junio de 2018:

“Luego, en una buena cantidad ocasiones posteriores, como por ejemplo en las sentencias 2006-14423; 2006-17439; 2006-17441; 2011-6351; 2012-10985;

2013-6871; 2013-11503; 2013-11455; 2013-11457; 2014-5798; 2014-13758 el Tribunal ha tenido oportunidad de valorar la cuestión, sin que en ninguna de ellas se hayan producido -desde la perspectiva argumentativa- agregados de relevancia a lo que ya se ha transcrito. De tal forma, serán 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 ubica mucho más allá de lo que 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”.

Las razones dadas para el caso transcrito, son las mismas para el que nos ocupa. Al revisar el artículo 34, de la VII Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica, establece el pago de la cesantía en veinte años, situación que, a la luz del precedente citado, ha dejado de tener un fundamento que lo justifique desde la perspectiva de la razonabilidad de las normas. Precisamente, el fin del precedente, no solo fue discutir la situación particular de BANCREDITO, sino que también, establecer una línea jurisprudencial que respondiera a la difícil situación fiscal y financiera que atraviesa el Estado costarricense.

De ahí que se reafirma la importancia de no entorpecer un margen de negociación entre las partes permitiendo elevar el mínimo legal establecido en el Código de Trabajo (de ocho años por el auxilio de cesantía) hasta en un 50% (cincuenta por ciento). Es decir, para que la disposición convencional sea razonable, es posible que el mínimo legal de ocho años pueda incrementarse en cuatro años más, de manera que el tope máximo de cesantía debe radicarse en doce años. Por ello, debe concluirse que el artículo 34, de la VII Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica, bajo estudio, es inconstitucional, en cuanto permite el pago del monto por auxilio de cesantía con un exceso a los doce años.

Por último, 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”.

X.- SOBRE EL ALEGATO DE LA RENUNCIA. El artículo impugnado regula como beneficio adicional para los empleados que tengan cumplidos veinte años de servicios continuos en el Banco y las madres que tengan quince años de servicio continuo en el Banco, que al renunciar tendrán derecho a recibir el importe del auxilio de cesantía, con el tope máximo que se indica adelante, salvo que haya incurrido en alguna causa justificada para su despido. Para iniciar el análisis de este numeral, debe partirse del artículo 63, de la Constitución Política, que establece:

“Los trabajadores despedidos sin justa causa tendrán derecho a una indemnización cuando no se encuentren cubiertos por un seguro de desocupación”.

Igualmente, no puede dejarse de lado lo dispuesto en el artículo 29, del Código de Trabajo, según el cual:

“Si el contrato de trabajo por tiempo indeterminado concluye por despido injustificado, o algunas de las causas previstas en el artículo 83 u otra ajena a la voluntad del trabajador, el patrono deberá pagarle un auxilio de cesantía de acuerdo con las siguientes reglas (...)”.

Es claro, entonces, que tanto la voluntad del Constituyente, como la del Legislador, ha sido la protección del trabajador como parte débil que es de la relación laboral; y, por ello, se creó el auxilio de cesantía como una indemnización para cuando es objeto de despido sin justa causa, siendo su objetivo el colaborar con sus gastos económicos y necesidades mientras se puede ubicar en un nuevo trabajo. Bajo esta perspectiva, el pago del auxilio de cesantía sólo procede cuando el fin de la relación se produce por decisión unilateral del patrono y como una consecuencia lógica del rompimiento del contrato de trabajo; criterio que ha sido sostenido y reiterado por la Sala en múltiples pronunciamientos. Igualmente, se ha afirmado por este Tribunal que, por el contrario, cuando el rompimiento del contrato de trabajo obedece a una causa imputable al trabajador, no se justifica el pago del auxilio de cesantía, pues no existe una razón que lo legitime (ver en tal sentido la Sentencia N° 2006-017437 de las 19:35 horas del 29 de noviembre de 2006). La Sala ha señalado, además que, si se permite el pago de cesantía por renuncia del trabajador, se estaría desnaturalizando la figura que fue creada sólo para casos de despido por voluntad del patrono.

Esta Sala, en la Sentencia N° 2018-008882 de las 16:33 horas de 5 de junio de 2018, analizó:

“XVI.- (...)

Ahora bien, las prestaciones laborales de la legislación de trabajo cubre las consecuencias económicas del rompimiento de la relación laboral por causas imputables al Patrono, sin embargo, la normativa municipal lo regula a contrapelo de la jurisprudencia de la Sala, que ha indicado que: “Tal como lo dispone el numeral 63 Constitucional ya comentado, la indemnización está prevista para los casos de despido sin justa causa, pues es una consecuencia lógica del rompimiento del contrato de trabajo por decisión unilateral del patrono. Sin embargo, en aquellos casos donde el rompimiento del contrato de trabajo obedece a una causa imputable al trabajador, no se justifica el pago del auxilio de cesantía, pues no existe una causa que lo legitime”. Sentencia No. 2006-017743.

El artículo 63 de la Constitución Política establece que: “Los trabajadores despedidos sin justa causa tendrán derecho a una indemnización cuando no se encuentren cubiertos por un seguro de desocupación”.

Según se ha explicado en anteriores sentencias de la Sala, así como la doctrina constitucional que inspira el Código de Trabajo, la cesantía es el mecanismo de indemnización para el trabajador despedido sin justa causa, de manera que esta institución jurídica surge a la vida jurídica por la ruptura de la relación laboral que hace voluntariamente el Patrono. Se resarce mediante el pago de un monto líquido. Los artículos 14 inciso d), 15 y 24 inciso d), e), f), g) y h) del Reglamento, sin embargo, parten de un supuesto contrario, el pago de este monto por renuncia, lo cual contradice el espíritu de este instituto. Lo mismo sucede con el artículo 15 de la Convención Colectiva de Trabajo en cuanto recoge los efectos presupuestarios de la renuncia presentada por el trabajador municipal, para asegurarse el pago de las indemnizaciones en el presupuesto municipal. Así, los porcentajes que señala el numeral 14 y 24 en este caso, hasta el pago de la totalidad de años laborados para el trabajador que renuncia, así como en el artículo 15, que obliga a la Municipalidad que incorpore estas obligaciones pecuniarias en los presupuestos ordinarios o extraordinarios de la Municipalidad, y las sanciones por no hacerlo, colisionan con los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, y son inconstitucionales porque albergan el pago de la cesantía por renuncia del servidor. Para este tipo de normas, la Sala reconoce la existencia de irregularidades constitucionales, porque hay un uso indebido de los recursos públicos. En razón de lo expuesto, lo propio es declarar con lugar la acción, en cuanto a estos extremos” (el destacado no es del original).

Igualmente, en la sentencia número 2013-11457 de las 15:05 minutos del 28 de agosto de 2013, se transcribió y reafirmó dicho razonamiento, esta vez en relación con normas de similar contenido en la Convención Colectiva de la Municipalidad de Turrialba y se concluyó que:

“(...) Por otra parte, corresponde declarar con lugar la acción en cuanto al inciso e) del artículo 60 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Turrialba, en cuanto reconoce la indemnización por renuncia, en sustento de la jurisprudencia constitucional que determina la infracción de los principios de, igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, de la eficiencia en el uso de los recursos públicos.”

Poco tiempo después, mediante sentencia número 2014-5798 16:33 horas del 30 de abril de 2014, que analizó el mismo tema, pero en relación con la Convención Colectiva de Municipalidad de Santa Ana, se mantuvo el criterio, se reiteró la sentencia número 13-11457 ya citada y se agregó:

“Ante este panorama, corresponde declarar con lugar la acción también en cuanto a este extremo, anulando por inconstitucional el punto e) del mencionado numeral 53 de la

Segunda Convención Colectiva suscrita entre la ANEP y la Municipalidad de Santa, dado que no cabe el pago de tales prestaciones legales (preaviso y cesantía) en los casos de renuncia del trabajador, pues el rompimiento del contrato de trabajo obedece a una causa imputable al mismo y no al patrono, de ahí que no tenga derecho a este pago”.

De los elementos de juicio anteriores cabe concluir, primero, que el artículo 47 párrafo primero de la Convención de Bancrédito no puede entenderse de otra forma que no sea como una autorización a la Gerencia General para pagar auxilio de cesantía a los trabajadores que han renunciado voluntariamente, dado que los servidores que concluyen su relación por razones ajenas a su propia voluntad no dependen de tal autorización de la Gerencia General, en tanto ostentan más bien un derecho subjetivo a recibir tales sumas por disposición del artículo 63 constitucional y su desarrollo legislativo, y; segundo, que esa lectura del artículo 47 párrafo primero -que autoriza el pago de auxilio de cesantía en caso de renuncia- resulta inconstitucional por contravenir -como lo afirmado por este Tribunal en las sentencias transcritas- los principios de proporcionalidad y razonabilidad en el uso de fondos públicos, así como lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución Política. Por ello procede la anulación de dicha norma contenida en el párrafo primero del artículo 47 de la Convención de Bancrédito”.

En criterio de la Sala, el pago de auxilio de cesantía al trabajador que renuncie resulta inconstitucional. Nótese, que al permitir dicho pago se estaría regulando otros supuestos de terminación del contrato o relación laboral causada por conductas u omisiones del empleador o patrono. La legislación laboral reconoce el pago del auxilio de cesantía, en los supuestos señalados por el artículo 83, del Código de Trabajo; es decir, en casos como la terminación de la relación laboral a partir de comportamientos irregulares y graves imputables a un empleador. Se trataría de conductas perjudiciales y de mala fe, que no debe soportar el trabajador, como la falta de pago de un salario completo, de actitudes tácitas e implícitamente hostiles en perjuicio del (de la) servidor (a), violación de normas relacionadas con los riesgos del trabajo, o que afecten su moral, o se acuda a la injuria, calumnia o vías de hecho, entre otros. La norma impugnada permite que se autorice el pago de auxilio de la cesantía por la renuncia voluntaria del trabajador. En tal sentido, debe declararse con lugar la acción en cuanto regula la renuncia del trabajador como supuesto para el pago de la cesantía, en perjuicio de los principios de proporcionalidad y razonabilidad en el uso de fondos públicos, así como lo dispuesto en el artículo 63, de la Constitución Política. Por ello procede la anulación de dicha norma contenida en el párrafo primero, del artículo 34, de la Convención de cita.

XI.- SOBRE LOS SUPUESTOS IMPUGNADOS DE “JUBILACIÓN O PENSIÓN” Y “O A LOS CAUSAHABIENTES DE LOS QUE FALLEZCAN”. En la acción también se impugnan los supuestos reconocidos en el artículo 34, de la VII Convención Colectiva de Trabajo, sea el pago del auxilio de cesantía a los empleados que se jubilen, pensionen o a los causahabientes de los que fallezcan.

Al respecto, la Sentencia N° 2019-012747 de las 12:12 horas del 10 de julio de 2019 al analizar el artículo 119, de la Segunda Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Tecnológico de Costa Rica, textualmente dispuso lo siguiente:

“C.- Sobre los supuestos impugnados de “incapacidad permanente”, “pensión” y “muerte”. En la acción también se impugnaron otros supuestos reconocidos en el artículo 119, de la Segunda Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Tecnológico de Costa Rica, en cuanto regula aquellos en que procede el pago del auxilio de cesantía. En cuanto a esos

extremos impugnados, de interés para este caso, se abordará la incapacidad permanente, y de segundo, los de pensión y muerte.

La Sala debe avocarse a determinar si el pago del auxilio de cesantía a los trabajadores que se retiran de sus labores por una incapacidad permanente, o porque se acogen al derecho a la jubilación o pensión, así como por el fallecimiento del trabajador, son inconstitucionales, como se pide declarar. Sobre este punto, lleva razón la Procuraduría General que es el artículo 85, del Código de Trabajo, el que establece las consecuencias de la terminación de la relación de trabajo sin responsabilidad para el trabajador, y sin perjuicio de las prestaciones legales a que tuviere derecho.

“ARTÍCULO 85.

Son causas que terminan con el contrato de trabajo sin responsabilidad para el trabajador y sin que se extingan los derechos de éste o de sus causahabientes para reclamar y obtener el pago de las prestaciones e indemnizaciones que pudieran corresponderles en virtud de lo ordenado por el presente Código o por disposiciones especiales:

a) La muerte del trabajador; [...]

e) Cuando el trabajador se acoja a los beneficios de jubilación, pensión de vejez, muerte o de retiro, concedidas por la Caja Costarricense de Seguro Social, o por los diversos sistemas de pensiones de los Poderes del Estado, por el Tribunal Supremo de Elecciones, por las instituciones autónomas, semiautónomas y las municipalidades.

(Así adicionado este inciso por el artículo 2, de la Ley No. 5173 del 10 de mayo de 1973.)

Las prestaciones a que se refiere el aparte a) de este artículo, podrán ser reclamadas por cualquiera de los parientes con interés que se indican posteriormente, ante la autoridad judicial de trabajo que corresponda. Esas prestaciones serán entregadas por aquella autoridad a quienes tuvieran derecho a ello, sin que haya necesidad de tramitar juicio sucesorio para ese efecto y sin pago de impuestos.

Esas prestaciones corresponderán a los parientes del trabajador, en el siguiente orden:

- 1) El consorte y los hijos menores de edad o inhábiles;*
- 2) Los hijos mayores de edad y los padres; y*
- 3) Las demás personas que conforme a la ley civil tienen el carácter de herederos.*

Las personas comprendidas en los incisos anteriores tienen el mismo derecho individual, y sólo en falta de las que indica el inciso anterior entran las que señala el inciso siguiente.

(Así adicionados estos tres párrafos por el artículo 1, de la Ley No.2710 del 12 de diciembre de 1960.)

[...]”.

La Procuraduría General de la República estima que es posible el pago de cesantía cuando estuviere motivada en una incapacidad permanente, la que podría dar paso a la jubilación o pensión, y en este sentido, cita la Sentencia N° 2000- 8232 de las 15:04 horas del 19 de septiembre de 2000. En esta sentencia, se indicó que:

“... 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, aquel 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 despido justificado; siempre salvo norma interna o pacto en contrario”.

La Sala debe reafirmar este precedente, sin perjuicio de reconocer que en una Convención Colectiva se pueda establecer como supuesto jurídico válido el que cuando la persona cumpla con los requisitos necesarios para su pensión o jubilación (incluso por incapacidad o invalidez) reciba el auxilio de cesantía. Para reforzar tal idea, el Código de Trabajo permitiría el supuesto de que en una incapacidad permanente declarada por la autoridad

competente (Caja Costarricense de Seguro Social o el respectivo asegurador de Riesgos del Trabajo), en personas que aún no han adquirido la expectativa al derecho a una pensión o jubilación, se pueda también establecer, en la Convención Colectiva, la posibilidad del pago del auxilio de cesantía por incapacidad permanente debidamente declarada, en cuyo caso puedan recibirlo. ¿Cómo exigir lo contrario cuando en la terminación de la relación laboral no hay voluntad del trabajador, sino que una enfermedad o accidente laboral que precipita al trabajador en una incapacidad que lo pone en riesgo social, al impedirle procurar sus propios medios de subsistencia a través del trabajo contratado? El párrafo 1°, del artículo 29, del Código de Trabajo establece:

“Si el contrato de trabajo por tiempo indeterminado concluye por despido injustificado, o algunas de las causas previstas en el artículo 83 u otra ajena a la voluntad del trabajador, el patrono deberá pagarle un auxilio de cesantía [...]” (Lo resaltado es agregado).

De este modo, la Convención Colectiva de Trabajo no hace más que precisar los términos que el Código de Trabajo al recoger los supuestos de incapacidad permanente, muerte y pensión, de modo que, en esos casos específicos, la Convención Colectiva no se está 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.

Así, lo que procede es declarar sin lugar la acción contra los supuestos de la incapacidad permanente, muerte y pensión del trabajador, a que se refiere el artículo 119, de la Segunda Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Tecnológico de Costa Rica; no obstante, se reafirma que sólo resultaría constitucional el pago del auxilio de cesantía que no supere los doce años, conforme fue declarado supra, respecto de la Convención Colectiva que nos ocupa” (ver sentencia 2019-012747 de las 12 horas 12 minutos del 10 de julio de 2019)”.

Ahora bien, el artículo 34, de la VII Convención Colectiva del Banco Nacional, es similar al expuesto en el precedente de cita, al establecer supuestos en los cuales corresponde el pago de la cesantía, sea a los empleados y empleadas que se jubilen, pensionen o a los causahabientes de los que fallezcan, términos similares al contenido del artículo 119, de la Segunda Convención Colectiva del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Dado que este Tribunal no encuentra ningún motivo para variar el criterio vertido en la sentencia transcrita supra, se aplica igual razonamiento vertido en dicha resolución, concluyéndose que estos supuestos son una reiteración de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, artículo 29, del Código de Trabajo, en tanto concluye el contrato de trabajo por otra causa ajena a la voluntad del trabajador y ello no puede considerarse inconstitucional. Así, lo que procede es declarar sin lugar la acción en este extremo; no obstante, se reafirma que sólo resultaría constitucional el pago del auxilio de cesantía que no supere los doce años, conforme fue declarado supra, respecto de la Convención Colectiva que nos ocupa.

XII.- RAZONES DIFERENTES DEL MAGISTRADO CASTILLO VÍQUEZ. Coincido con mis compañeros, en el sentido que el rompimiento del auxilio de cesantía debe tener un tope de doce años, conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y del uso eficiente de los fondos públicos, pero las razones que me llevan a este replanteamiento de la cuestión son las que a continuación paso a explicar. En primer lugar, no resulta lógico, razonable y justo que, mientras para la mayoría de los (as) trabajadores de este país, que son quienes trabajan para el sector privado, su tope está fijado en ocho años, en el caso de los trabajadores del sector público, donde se ha roto el tope, éste sea de veinte años, lo que representaría una diferencia de un ciento cincuenta por ciento entre unos y otros sin que

haya una justificación objetiva y razonable. Desde mi perspectiva, la diferenciación entre unos y otros no puede ser superior al cincuenta por ciento. Por otra parte, si a lo anterior agregamos que los empleados y funcionarios públicos reciben salarios más altos que los que reciben los empleados del sector privado, la diferenciación tiende a agudizarse. En efecto, si bien ha existido algún grado de discusión sobre este extremo, lo cierto del caso es que en las categorías no gerenciales y profesionales, el salario de los empleados públicos supera al de los empleados del sector privado entre un veinticuatro y veintisiete por ciento. En tercer término, no puedo dejar de lado el hecho de que los salarios de los funcionarios y empleados públicos son financiados por medio de los tributos y los precios públicos que pagan todos los (as) habitantes de la República, por lo que no resulta lógico, justo ni proporcional que con los recursos provenientes de esas fuentes de financiamiento se pague por concepto de prestaciones hasta lo equivalente a veinte años de servicio. Así las cosas, me separo del criterio de mis colegas y establezco que, conforme a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y el uso eficiente de los recursos públicos, el tope que se paga por concepto de cesantía no puede exceder de los doce años.

XIII.- SOBRE LA ANTIGÜEDAD. RECONOCIMIENTO POR AÑOS DE SERVICIO, DECENIO Y QUINQUENIO. (Artículo 37, de la VII Convención Colectiva de Trabajo). Arguye el accionante, que el artículo 37, de la Convención Colectiva, establece tres tipos de pluses salariales derivados de la misma causa, lo que, a su parecer, constituye un uso abusivo de fondos públicos, que conculca los principios constitucionales de razonabilidad, economía y eficiencia, al establecer un privilegio injustificado.

La cláusula en cuestión establece:

“Artículo 37. Reconocimiento de Antigüedad.

El Banco conviene en hacer un reconocimiento por concepto de antigüedad, intercalando para ello un nuevo párrafo en el artículo 53 del Reglamento de Administración de Personal que diga: “Asimismo, como reconocimiento al tiempo de servicio en la Institución, el Banco concederá a los empleados y empleadas, un aumento de salario equivalente a un 3% del salario básico de la categoría correspondiente por cada año de servicio, y adicionalmente, un 3% por cada decenio de servicio, hasta un máximo de tres, que se reconocerá al cumplir el décimo, vigésimo y trigésimo año”.

Tratándose de empleados y empleadas que no están dentro del escalafón para efectos de este beneficio, su tiempo de trabajo se contará a partir del 1° de enero de 1982, o sea, que no tendrá carácter retroactivo. No obstante, la máxima antigüedad reconocible lo será hasta el 1° de enero de 1967, aunque se reconocerá un 3% adicional por cada quinquenio o fracción mayor o igual a tres años, anterior a esa fecha; incorporándose por lo tanto a este artículo, lo acordado por la Junta Directiva General, en el artículo 11 de la Sesión N° 9898.

Para este efecto, los años de servicio se computarán conforme al procedimiento que establece el párrafo final del artículo 53 del Reglamento de Administración de Personal”.

Resulta pertinente transcribir la Resolución N° 2019-021859 de las 17:30 horas de 6 de noviembre de 2019:

“XVII.- (...) Sobre el particular, la Sala ha mantenido la tesis de que las anualidades son incentivos necesarios que, ante el incremento del costo de vida, permiten a los trabajadores mantener su poder adquisitivo, lo cual no sólo los beneficia a ellos, sino a toda la sociedad. Al analizarse la constitucionalidad del artículo 30, del Estatuto de Personal de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), aprobado por el Consejo Universitario en

Sesión N° 464, artículo VI, acuerdo N° 549 del 29 de noviembre de 1983 y sus reformas, esta Sala señaló lo siguiente:

“VI.- Sobre el reconocimiento diferenciado de anualidades en los precedentes de la Sala. Esta Sala, en anteriores ocasiones, ha tenido la oportunidad de evaluar algunas situaciones en las que se ha demandado la inconstitucionalidad de una norma relacionada con la anualidad y sus diferencias entre distintos grupos de servidores públicos. A manera de ejemplo, en la sentencia número 2006-17440 de las 19:38 horas del 29 de noviembre de 2006, la parte accionante reclamó que la Convención Colectiva de Trabajo del Consejo Nacional de Producción reconocía un porcentaje mayor al de los demás trabajadores, determinando este Tribunal en esa oportunidad que establecer el monto de las anualidades era una política salarial de cada institución. En esa sentencia se consideró lo siguiente: “Esta Sala no estima que el hecho de que se fije un porcentaje de anualidad mayor a los funcionarios del Consejo Nacional de Producción con respecto a los demás trabajadores, resulte discriminatorio, pues ello responde a la política salarial de cada institución y encuentra sustento en la Ley de Salarios de la Administración Pública. Sin embargo, lo que sí puede esta Sala valorar es la razonabilidad del monto fijado, pues un uso abusivo de esta atribución, puede significar un evidente menoscabo a las finanzas públicas. Es en cuanto a este punto que la Sala observa la inconstitucionalidad de una parte de la norma impugnada, pues establece que la antigüedad se pagará con un “mínimo” del 3% anual sobre los salarios base, con lo cual es evidente que dicha cláusula no establece un tope, y que en consecuencia, faculta para que la Administración disponga ilimitadamente de los recursos públicos. Ello sin duda resulta contrario al Derecho de la Constitución, pues constituye una liberalidad desproporcionada a favor del Consejo Nacional de Producción que no puede justificarse. En consecuencia, dada la apertura normativa de la cláusula en cuestión, esta Sala estima procedente anular la frase “un mínimo de” contenida en el artículo 36 de la Convención Colectiva analizada”. La Sala estimó en esa oportunidad que la inconstitucionalidad no se producía al hacer una diferenciación en los montos otorgados por anualidad, sino más bien por no ponerse un monto máximo a ésta, con el evidente menoscabo que ello implicaba para la hacienda pública. Del mismo modo, en sentencia número 2006-014653, este Tribunal rechazó un recurso relacionado con el pago diferenciado de anualidades a diversas clases de trabajadores, por cuanto se estimó que no lesiona el principio de igualdad el que se cancelara distintos rubros por concepto de anualidad a diferentes tipos de trabajadores, si existen razones que justifiquen ese trato diferenciado. Igualmente, en la sentencia número 2010-005867, encontró conforme a la Constitución al principio de igualdad que el artículo 25 de la Ley de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas establezca el reconocimiento de una anualidad en un 3,5% calculada sobre el salario base, a los profesionales en enfermería, a diferencia de los demás profesionales en ciencias médicas, a quienes se les asignaba un 5,5% sobre el salario base, para cuyo efecto citó los criterios jurisprudenciales supra citados. Lo expuesto evidencia la tesis de este Tribunal Constitucional en cuanto a que se puede válidamente realizar una diferenciación en relación con el pago o reconocimiento de anualidades a trabajadores, siempre que tal diferenciación se fundamente en elementos razonables, como el tipo de administración pública para la que se trabaja, la clase de puesto que se desempeña, o la mayor o menor responsabilidad y complejidad de las tareas o labores asignadas a cada grupo ocupacional” (Sentencia N° 2015-010248 de las 9:00 horas del 8 de julio del 2015).

Como se ha venido mencionando, para la Sala es posible establecer en las Convenciones Colectivas de Trabajo, mecanismos que garanticen o que busquen preservar el poder adquisitivo de los salarios de los funcionarios, con lo que se pretende instrumentalizar un

sistema que evite que el patrimonio de los empleados de la institución se vea afectado por el aumento en el índice de precios, o afectado por la falta de una adecuada y justa política salarial. Igualmente, este Tribunal ha señalado que la negociación colectiva puede establecerse como un instrumento constitucionalmente posible para el más adecuado reparto de la riqueza y bienestar contenido en el artículo 50 Constitucional, si se busca establecer una política salarial justa, o un balance en el costo de la vida o preservar el poder adquisitivo de los salarios de los funcionarios (ver en tal sentido la Sentencia N° 17439-2006 de las 19:37 horas del 29 de noviembre de 2006). Ahora bien, la dificultad radica en que esos instrumentos dirigidos a preservar el poder adquisitivo del salario de los empleados, sea compatible con la Constitución Política, para que no se conviertan en privilegios injustificados. En el caso que nos ocupa, la Sala interpreta que el beneficio salarial de reconocimiento de anualidades en un 4% a partir del 2008, es justamente de uno de esos mecanismos que intentan evitar un desmejoramiento salarial de los empleados de la Municipalidad de Moravia; pues, de no darse ese tipo de ajustes, se podría provocar la migración de los empleados que tienen vastos conocimientos y experiencia en el acontecer municipal, para otros sectores cuyos salarios son más competitivos. Aunado a lo anterior, debe decirse que en el caso de la norma impugnada, el porcentaje establecido para el aumento de las anualidades, es fijo y, por ende, está debidamente delimitado para evitar abusos en el gasto de fondos públicos. Ambas circunstancias constituyen un elemento de razonabilidad para justificar la norma y permiten a este Tribunal concluir que el artículo 53, inciso b), de la Convención Colectiva de Moravia, está acorde con el Derecho de la Constitución”.

En consecuencia, la negociación colectiva puede establecer instrumentos que permitan una política salarial justa, o un balance en el costo de la vida o preservar el poder adquisitivo de los salarios de los funcionarios siempre y cuando no se conviertan en privilegios injustificados. Por ello, el trabajador tendrá derecho a los aumentos porcentuales de salario por cada año de servicio eficiente, lo que implica que existe o debe existir un sistema de evaluación del desempeño del trabajador, con el que se hace acreedor del aumento escalonado. (Sentencia N° 2006-17438 y Sentencia N° 2020-8254). En el caso que nos ocupa, la Sala interpreta que el beneficio salarial del reconocimiento “a los empleados y empleadas, un aumento de salario equivalente a un 3% del salario básico de la categoría correspondiente por cada año de servicio, y adicionalmente, un 3% por cada decenio de servicio, hasta un máximo de tres, que se reconocerá al cumplir el décimo, vigésimo y trigésimo año”, es un mecanismo que intenta evitar un desmejoramiento salarial de los empleados del Banco Nacional de Costa Rica; y, por ende la migración de funcionarios con conocimientos y experiencia del Sistema Bancario Nacional. Asimismo, el aumento de las anualidades está delimitado en porcentajes concretos para evitar abusos en el gasto de fondos públicos, circunstancias que constituyen un elemento de razonabilidad para justificar la norma y permiten a este Tribunal concluir que el artículo 37, de la Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica, no presenta vicios de inconstitucionalidad y por ello está acorde con el Derecho de la Constitución, siempre y cuando se otorguen condicionados a la aprobación de la evaluación del desempeño.

XIV.- VOTO SALVADO DEL MAGISTRADO RUEDA LEAL, CON RESPECTO AL ARTÍCULO 37. En el caso de marras, establezco que la anualidad es otorgada de manera automática, sin que se establezca ningún tipo de mecanismo de evaluación del desempeño. En ese tanto, considero que son aplicables mutatis mutandis- los argumentos que expuse en la sentencia n.° 2014-001227 de las 16:21 horas del 29 de enero de 2014:

“El suscrito Magistrado consigno este voto salvado por las razones que de seguido se exponen. Considero que la acción de inconstitucionalidad debió haberse declarado parcialmente con lugar contra los artículos 156 de la Convención Colectiva de RECOPE 2011-2012 (pero por razones diferentes a las de mayoría) y 13 de las Normas para la Evaluación del Desempeño de esa misma institución. I.- Sobre la relevancia constitucional de la evaluación del desempeño durante el ejercicio de la función pública. La evaluación de desempeño consiste en aquellos procedimientos, métodos o estrategias comúnmente utilizados para evaluar o medir el recurso humano de algún centro de trabajo. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el término “evaluar” significa: “determinar el valor o importancia de una cosa o de las aptitudes, conducta. etc., de una persona”. Es decir, la evaluación del desempeño de una persona significa estimar el valor que tiene una persona en términos productivos así como apreciar el desenvolvimiento del individuo en su cargo o funciones. Estos procedimientos tienden a medir y calificar el rendimiento de un empleado con base en parámetros previamente definidos. Este examen acerca de la calidad laboral de un individuo pasa por el respeto a uno de los principios constitucionales más importantes para el ejercicio de la función pública: la idoneidad comprobada. Este requisito -de rango constitucional- para el desempeño de cargos públicos ha sido potenciado por la jurisprudencia de la Sala a lo largo de los años. Verbigracia, recientemente, en sentencia número 2013-013202 de las 9:05 horas del 4 de octubre de 2013, este Tribunal indicó que el artículo 192 de la Constitución Política garantiza el acceso y nombramiento de los servidores públicos sobre la base de la idoneidad comprobada. En concordancia con el artículo 191 constitucional, todo régimen público de empleo tiene la finalidad o propósito de garantizar la eficiencia de la Administración, la cual se puede alcanzar, entre otras formas, mediante un procedimiento de evaluación del desempeño que se realice de forma periódica a cada uno de los servidores públicos. Este principio de idoneidad comprobada también fue desarrollado en la sentencia número 1696-92 de las 15:30 horas del 23 de agosto de 1992, en la que se indicó: “(...) En aquellas fechas, muchos de los servidores públicos, eran removidos de sus puestos para dar cabida a los partidarios del nuevo gobierno, lesionando el funcionamiento de la administración pública. Precisamente para atacar este mal, un grupo de constituyentes propugnó la creación de ese instrumento jurídico a fin de dotar a la Administración Pública de una mayor eficiencia administrativa y funcional”. De igual forma, en sentencia número 0140-93 de las 16:05 horas del 12 de enero de 1993, se ampliaron los conceptos anteriores: “(...) Desde una perspectiva histórico- jurídica, los dos artículos antes transcritos son el producto de un intenso debate en el seno de la Asamblea Constituyente de 1949, que tuvo por objeto: -Eliminar la práctica del “botín” -como se le llamó-, aludiendo al comportamiento que los políticos habían tenido tradicionalmente, consistente en que con cada nuevo Gobierno o Administración, se despedía a los servidores públicos, para poner en su lugar a los seguidores del partido político ganador; y, -Conformar una Administración Pública con recursos humanos de la mejor calidad y condición (moral, técnica y científicamente hablando), a efecto de hacerla eficiente para el cumplimiento de sus objetivos”. La idoneidad comprobada significa que es condición necesaria para el nombramiento y mantenimiento de los servidores públicos tener o reunir las características y condiciones que los faculden para desempeñarse óptimamente en el trabajo, puesto o cargo público; es decir, reunir los méritos que la función demande. En sentencia número 1696-92 se expuso que; “(...) la idoneidad de los servidores públicos no solamente debe entenderse en un sentido específico, “académica” o “física” por ejemplo, sino que debe más bien asumirse como una conjunción de elementos o factores de diversa índole que, valorados en su conjunto producen que una persona resulte ser la más idónea para el cargo”. El Estado

debe implementar políticas en las instituciones estatales para establecer los requisitos adecuados para desempeñar un puesto, los cuales además deben basarse en parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. Precisamente, la importancia de la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos radica en reexaminar constantemente si los requisitos y méritos que permitieron a una persona ingresar al régimen de empleo público se mantienen a través del tiempo, en aras de garantizar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos propios del Estado. Estos principios constitucionales han sido, a su vez, recogidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, aprobada en la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, del 26 al 27 de junio de 2003. En tal instrumento se estatuyó, entre otros principios rectores de todo el sistema de función pública, que el mérito, desempeño y capacidad son criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos, lo que evidentemente incluye la gestión de empleo público (artículo 8). Como lo han señalado los precedentes de esta Sala, el cumplimiento de estos elementos básicos de la función pública, solamente pueden ser alcanzados si la propia Administración Pública establece medios adecuados que posibiliten la contratación de personal debidamente capacitado y con un marco ético apropiado, toda vez que el empleado público es quien finalmente ejecuta el servicio público y, en consecuencia, quien define, con su accionar cotidiano, el rumbo y la forma en que el Estado cumple sus tareas (ver sentencia número 2010- 021051). A mayor abundamiento, en doctrina se ha dicho que los sistemas de evaluación del desempeño se deben adecuar a los criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación. Cada Administración determinará la periodicidad de las evaluaciones, los órganos encargados de su realización, así como los procedimientos aplicables que deberán respetar los principios citados. De esta manera, de la capacidad para combinar métodos de valoración que garanticen la objetividad y el respeto a los principios de mérito y capacidad depende el éxito del sistema. Entre los factores que se pueden evaluar está la conducta profesional así como el rendimiento o logro de resultados. No solamente son relevantes los aspectos a valorar (es decir, qué valorar), sino también en igual medida los métodos de valoración (cómo valorar). La plasmación de los principios de mérito, capacidad e idoneidad en el texto Constitucional no determina su aplicación exclusivamente en el procedimiento de ingreso a la función pública (que es el campo en el que la Sala ha tenido más oportunidad de potenciar), sino que prolongan su vigencia a lo largo de la vida laboral del funcionario público, de manera que son igualmente exigibles durante la pertenencia y permanencia en el régimen de empleo público. La ratio iuris de la evaluación del desempeño en la función pública precisamente procura examinar la vigencia de méritos, capacidades, aptitudes e idoneidad durante la permanencia de una persona en el aparato estatal. La evaluación del desempeño no solo conlleva beneficios para la parte patronal (v.gr., tomar medidas con el fin de mejorar el comportamiento de los trabajadores, alcanzar una mejor comunicación, planificar y organizar más adecuadamente las labores, identificar a los individuos que requieran perfeccionamiento en determinada área. etc.), sino que los brinda también para los propios trabajadores, al permitirles conocer los aspectos de comportamiento y desempeño que su patrono más valoriza en sus colaboradores, pone en evidencia las expectativas de su superior y, además, se brinda la oportunidad para hacer una autoevaluación y autocrítica en su desarrollo laboral. Los mecanismos para controlar el desempeño de un servidor público en sus funciones diarias permiten también a la Administración constatar si aquellas personas que se han superado y obtenido nuevos conocimientos y destrezas en su campo, están aplicándolos durante el ejercicio de su cargo y, con esto, evaluar si el servicio público

prestado se está viendo beneficiado con este tipo de personal calificado. Con ello se garantiza que permanezcan en la función pública aquellas personas, cuyo aporte en el campo laboral sea altamente positivo. Resulta imposible aspirar al buen funcionamiento de los servicios públicos, si el recurso humano de la Administración no posee el dominio del campo científico requerido y el nivel de razonamiento necesario para el desempeño óptimo de sus funciones, y si estos requerimientos no se reevalúan constantemente. Como se dijo en la sentencia número 2012-07163 de las 16:00 horas del 29 de mayo de 2012, en la que fungí como Magistrado Ponente, un pilar fundamental del sistema democrático es la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, lo que demanda, entre otras exigencias, que el administrado se fie del correcto funcionamiento de la Administración; esto implica irremediablemente, amén de cuestiones éticas y de personalidad, que el funcionario domine la materia en que trabaja y tenga un nivel de razonamiento apropiado, a lo que debe estribar la gestión de empleo público. Estas cualidades y aptitudes no solo deben ser evaluadas por la Administración al momento de ingresar al régimen de empleo público, sino que deben ser constantemente reexaminadas en aras de mantener la confianza de la ciudadanía en la calidad de sus instituciones. Asimismo, se debe destacar que la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos es de tan alto valor que mediante la reforma del año 2000 el Constituyente Derivado quiso otorgarle raigambre constitucional. En concreto, es el artículo 11, párrafo 2°, de la Carta Política el que reconoce la importancia de la evaluación de resultados de la Administración Pública, al señalar lo siguiente: "(...) La Administración Pública es sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas". En consecuencia, en este estado de las cosas, la evaluación del desempeño de los funcionarios públicos ya no es solo una exigencia legal ni reglamentaria (como se verá adelante), sino constitucional, con la que se pretende alcanzar una buena y eficiente gestión pública. En conclusión, la importancia de la utilización de diversos instrumentos que tiendan a evaluar el desempeño en la función pública encuentra su razón de ser en altos principios constitucionales potenciados reiteradamente por la jurisprudencia de esta Sala, principalmente la idoneidad comprobada del artículo 192 constitucional y el texto del ordinal 11 también de la Constitución. II.- Sobre la inconstitucionalidad del artículo 156 de la Convención Colectiva de Trabajo de RECOPE 2011-2012. En primer lugar, es preciso pronunciarse sobre el tema del doble pago por concepto de anualidades que reciben los trabajadores de RECOPE, en virtud de los beneficios obtenidos a través de su convención colectiva y de los que también les reconoce la Ley de Salarios de la Administración Pública (Ley Nº 2166 y sus reformas). Tal como lo expone la parte accionante, a la generalidad de los servidores que conforman el sector público se les reconoce un único incentivo económico según sus años de servicio con la Administración Pública. Tal beneficio o plus salarial es comúnmente denominado como anualidades, que se idearon como un reconocimiento de la Administración para premiar, aparentemente, la experiencia adquirida por los funcionarios que, de manera continua, le han prestado sus servicios, aunque, como se verá adelante, en realidad está condicionado al rendimiento del servidor. Esta figura encuentra su fundamento normativo justamente en la Ley de Salarios de la Administración Pública, en la que se reconoce este incentivo a favor de todos los funcionarios que brindan sus servicios a la Administración Pública, dentro de los cuales se encuentran los servidores de RECOPE. Ahora bien, el artículo 155 de la Convención Colectiva de RECOPE remite a la escala de salarios de la Ley de Salarios de la Administración Pública, en los siguientes

términos: “Artículo 155.- La escala de salarios establecida en la Ley de Salarios de la Administración Pública, será aplicada a los trabajadores a que este Convenio se refiere. Se continuará reconociendo cada uno de los pasos siguientes de dicha escala, conforme los trabajadores vayan adquiriendo su derecho al disfrute de vacaciones”. Sin embargo, en el ordinal 156 de la Convención nuevamente se reconoce a favor de los trabajadores de RECOPE otro pago por el mismo concepto de anualidades: “Artículo 156. Los trabajadores mantendrán y recibirán un aumento del porcentaje de la anualidad del cuatro por ciento al cinco por ciento del salario base por cada año laborado, que han venido recibiendo en virtud de negociaciones anteriores”. Ante este panorama, tenemos dos normas de la convención colectiva que reconocen a favor de los trabajadores de RECOPE dos montos diferentes por un único concepto: anualidades o años de servicio. Esto, en mi consideración, es abiertamente inconstitucional. No comparto la tesis de que este doble pago por el rubro de anualidades esté adecuadamente fundado en el objetivo de reducir la brecha salarial entre cierto grupo de trabajadores de RECOPE y los demás funcionarios de la Administración Pública. Tal fin se debe alcanzar a través de mecanismos naturales y directos, como el aumento del salario base, y no mediante vías que impliquen beneficios desproporcionados, como ocurre en la especie, en que los trabajadores de RECOPE reciben doble paga por un mismo concepto: la anualidad. Ante tal situación, opto por preservar la constitucionalidad del numeral 155 de la Convención de cita, no solo porque no ha sido objeto de la acción, sino también porque dicha norma se limita a asignar el beneficio de la anualidad previamente reconocido en la Ley N° 2166 y que se extiende a los trabajadores de RECOPE. Ahora bien, como la anualidad que estimo constitucional es la reconocida en la Ley de Salarios de la Administración Pública, es preciso efectuar algunas acotaciones en torno a este incentivo. En primer lugar, el artículo 5 de esta Ley de Salarios exige una evaluación de méritos para proceder con el pago de las anualidades en el sector público. Así reza el texto legal: “(...) Los aumentos anuales serán concedidos por méritos a aquellos servidores que hayan recibido calificación por lo menos de “bueno”, en el año anterior, otorgándoseles un paso adicional, dentro de la misma categoría, hasta llegar al sueldo máximo” (lo subrayado no corresponde al original). En la práctica, este pago ha sido concedido de modo automático, es decir, sin que de previo se verifique si la calificación del servidor beneficiado ha sido de “buena”. A tenor de este artículo 5 mencionado, así como en concordancia con los principios constitucionales de idoneidad comprobada (numeral 192 de la Constitución Política) y evaluación de resultados (ordinal 11 de la Constitución Política), el pago de la anualidad no debe ser automático, como ha operado a la fecha, sino que se debe atribuir solo a aquellos servidores que destaquen en el desempeño en sus funciones públicas. Es decir, en verdad la anualidad no es un plus salarial fijado como reconocimiento a la experiencia del servidor en una institución, sino más bien un premio a la “buena experiencia” que se haya tenido con tal funcionario, o mejor dicho, a su “buen desempeño”. Como se vio anteriormente, el artículo 11, párrafo 2º, de la Constitución establece la imperiosa necesidad de evaluar los resultados de la gestión pública. Es cierto que a la fecha no existe una ley regulatoria en el país que busque uniformar la aplicación efectiva de las evaluaciones de desempeño en el ámbito de la función pública; empero, ello no demerita la relevancia de la evaluación en tanto principio constitucional que debe orientar la gestión de la Administración Pública. En mi criterio, el texto del artículo 11, párrafo 2º. de la Constitución estatuye un mandato claro e inequívoco: se deben evaluar los resultados en la gestión pública. Así las cosas, en este contexto en que. por un lado, la citada norma constitucional impone la evaluación de los resultados de la gestión pública, y, por el otro, el ordinal 5 de la Ley de Salarios exige una evaluación de méritos previa al pago de las anualidades, cobra mayor sentido la necesidad de una ley refutatoria de la

evaluación de desempeño en la Administración, porque esta facilitaría el pago de las anualidades con base en los méritos. Corolario de lo expuesto, estimo pertinente declarar la inconstitucionalidad del artículo 156 de la Convención Colectiva de Trabajo de RECOPE 2011-2012, por devenir en un privilegio intolerable y, además, aprovecho para señalar que el pago de anualidades establecido en la Ley de Salarios de la Administración Pública (N° 2166), concretamente en su numeral 5, exige que previo a su reconocimiento sea efectuada una evaluación del desempeño, pues tal pago solo procede cuando el servidor es calificado al menos con un “bueno”. Ergo, las anualidades establecidas en la Ley N°2166 no son, de ninguna manera, automáticas, en virtud de lo cual tampoco lo son las que se dan conforme al artículo 155 de la Convención Colectiva citada. III.-Sobre la inconstitucionalidad del numeral 13 de las Normas para la Evaluación del Desempeño de RECOPE y el premio al mínimo esfuerzo. Por otra parte, estimo que el artículo 13 de las Normas para la Evaluación del Desempeño de RECOPE reconoce el pago de un incentivo salarial a funcionarios que no precisamente destacan por su excelencia. Esta disposición prohíbe acreditar dicho incentivo salarial a aquellos servidores de RECOPE que obtengan una calificación inferior a 70 en la evaluación de desempeño correspondiente; a contrario sensu, a los empleados que superen el 70 (aunque sea una calificación mínima), sí se les cancela dicho incentivo. Esto significa, ni más ni menos, que un funcionario que obtenga una calificación de 70 en su evaluación de desempeño recibirá el mismo incentivo salarial que aquel cuya eficiencia y calidad en el ejercicio de la función pública sea sobresaliente y, por ende, haya recibido una nota de 90 o superior. Revisadas las Normas para la Evaluación del Desempeño de RECOPE, no se constató que existiera alguna disposición tendente a reconocer una escala que permitiera graduar el monto del pago de tal beneficio en función de la calificación obtenida, cuando esta fuere superior a 70. Esto significa inexorablemente que el artículo 13 de las Normas para la Evaluación del Desempeño de RECOPE premia el mínimo esfuerzo de algunos y, en consecuencia, devalúa la calidad de otros, al tratar por igual a trabajadores en situaciones evidentemente diferentes. Subrayo que lo evaluación del desempeño de los funcionarios tiene que ser el punto clave para la procedencia o no de este incentivo salarial. Bien aplicado, este resulta sumamente beneficioso en aras de un servicio público eficiente, pues permite mantener en el ejercicio de la función pública a aquellas personas que no solamente demostraron ab initio ser aptas para ocupar el puesto, sino que también a través del tiempo siguen demostrando esas cualidades de idoneidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones. Ahora bien para evaluar el adecuado ejercicio de las funciones públicas de un servidor resulta obvio pensar que antes deben haberse definido las expectativas, metas y objetivos que se pretenden cumplir en el grupo laboral correspondiente. En la medida que estos propósitos de la gestión pública se encuentren debidamente preestablecidos y conocidos por todos, será más transparente precisar cuáles fueron alcanzados y quiénes cumplieron un papel fundamental para lograrlos. En la especie, el artículo 13 de las Normas para la Evaluación del Desempeño de RECOPE viene a premiar a aquellos funcionarios que. luego de la evaluación de desempeño correspondiente, la superan sin mayores méritos. Tal como se encuentra redactada la norma, el incentivo salarial regulado no solo va dirigido a aquellos funcionarios que sobresalen por sus logros, sino también a aquellos que realizan el mínimo esfuerzo. De ahí que una disposición tan complaciente contravenga el espíritu de la evaluación de desempeño en la función pública que se pretendió resguardar en el ordinal 11 de la Constitución Política, así como el principio de idoneidad comprobada desarrollado en el artículo 192 constitucional, por lo que tal norma la declaro francamente inconstitucional. Independientemente de lo anterior, el artículo 13 de las Normas para la Evaluación del Desempeño de RECOPE también resulta inconstitucional, pues si partimos del supuesto de que el beneficio de la anualidad del ordinal

155 de la Convención Colectiva de RECOPE 2011-2012 remite a la anualidad tal como está regulada en el ordinal 5 de la Ley de Salarios de la Administración Pública (que exige que aquella solo sea reconocida al funcionario cuyo rendimiento ha sido calificado al menos como “bueno”), entonces arribamos fácilmente a la conclusión de que en ambos el beneficio salarial depende del nivel de desempeño del funcionario, por lo que nuevamente se estaría ante el doble pago de un plus salarial a partir de una misma causa “.

XV.- SOBRE LOS SUBSIDIOS DE ECONÓMICOS. AYUDAS PARA GASTOS DE SEPelio. El accionante arguye que el artículo 44, de la VII Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica, establece ayudas para gastos de sepelio, lo que a su parecer resulta ilegítimo, en el tanto esas erogaciones no generan ningún beneficio a la institución que justifique ese pago. Se transcribe textualmente la cláusula:

“Artículo 44. Ayudas para Gastos de Sepelio.

El Banco concederá ayuda por concepto de gastos de sepelio en los casos y por las sumas que se detallan a continuación:

a) ₡ 700000,00 por fallecimiento de empleado (a).

b) ₡ 400.000,00 por fallecimiento del cónyuge o hijos (as) dependientes directos del empleado (a).

c) ₡ 300.000,00 por fallecimiento de cualquiera de los progenitores.

Cuando se trate de fallecimiento de empleado (a), la ayuda se entregará a quién haya designado por escrito; si no existiera tal designación se hará la entrega a la persona que demuestre haber pagado o asumido la responsabilidad de pago de los gastos del sepelio”.

Esta Sala, en la Resolución N° 2021-000171 de las 12:01 horas de 6 de enero de 2021, en la acción de inconstitucionalidad formulada contra la Convención Colectiva de Trabajo de la Imprenta Nacional, indicó, en lo que interesa:

“XIV.- Atinente al artículo 44 de la Convención impugnada, redacta la Magistrada Esquivel Rodríguez. El actor manifiesta que el pago establecido en esta norma carece de razón objetiva, por cuanto no guarda relación con el giro de actividades de la Administración, el rendimiento del trabajador o la mejoría de los servicios. Además, reclama que se beneficia a familiares de los funcionarios. La Procuraduría señala que la Sala no ha encontrado reparo en disposiciones semejantes, siempre que la ayuda económica sea razonable y no constituya una carga desproporcionada para los fondos públicos. Sin embargo, subraya que la norma permite que la institución ayude también cuando se trata de la muerte del cónyuge del trabajador, sus padres o hijos. Estima razonable girar ayudas en caso de muerte del trabajador, pero no cuando se pretende sufragar los gastos de funeral de terceros. La Procuraduría también cuestiona la indeterminación con respecto al salario base de referencia. El representante sindical considera que este numeral es una ayuda para el gasto imprevisible que significa la muerte de un familiar cercano. Considera que el monto es insignificante para la Administración, pero sí aliviana la carga financiera de una muerte.

La norma cuestionada dispone:

“ARTÍCULO 44.

La Imprenta contribuirá para los gastos de funeral de sus trabajadores (as), cónyuge o compañero (a) de hecho, padres e hijos con el equivalente a un 50% del salario base establecido por el Gobierno. En el caso de fallecimiento de un hijo si ambos padres son trabajadores de la Imprenta este beneficio cubrirá únicamente a uno de ellos.

Para lo anterior los trabajadores (as) deberán acreditar sus beneficiarios ante la Sección de Recursos Humanos por medio del formulario respectivo”.

La Sala se pronunció recientemente con respecto a una disposición análoga en los siguientes términos:

“XIV.- Sobre el reclamo planteado contra el artículo 49, párrafo 1°, de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Moravia, en tanto contempla la entrega de ¢100000 a la persona trabajadora por el fallecimiento de alguno de los familiares ahí estipulados, o bien a la persona designada por el trabajador en caso de su fallecimiento.

Este artículo dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 49: Por fallecimiento de hijos (as), madre o padre, esposa (o) o compañera (o) y trabajador, monto cien mil colones ¢100.000,00 al trabajador que presente el acta de defunción. Se otorgará solo un beneficio por familia. El trabajador designará a la persona autorizada para retirar el beneficio en caso de su fallecimiento.

(...)”.

Los accionantes piden que se declare la inconstitucionalidad de este artículo en cuanto prevé el otorgamiento de una suma de dinero por el fallecimiento de los familiares cercanos ahí estipulados, o bien al beneficiario designado por el trabajador en caso de que éste fallezca. Consideran que ese primer párrafo de la norma transcrita, ratifica la tendencia liviana de disponer de los recursos públicos del gobierno local para fines que le son ajenos ya que, por causa del fallecimiento de familiares, se le regala al trabajador un monto de

100000¢colones; situación que no tiene vínculo alguno con el trabajo ni con la relación laboral por lo que la municipalidad no debería hacer reconocimiento alguno a sus trabajadores cuando ocurra un evento de ese tipo. Por su parte, en cuanto al criterio de los representantes de la Municipalidad de Moravia, debe decirse que el Alcalde Municipal, a quien se adhirió el Presidente del Concejo Municipal, considera que la norma no resulta inconstitucional porque a la luz de otras convenciones colectivas de ayuntamientos similares en tamaño y presupuesto a Moravia, se tutelan en igualdad de condiciones las ayudas patrimoniales a los trabajadores, siendo inclusive que existen otros municipios que incluyen beneficios idénticos o hasta superiores, como la Municipalidad de Montes de Oca. Señala que la erogación que implica a la luz de la situación financiera de su representada, no genera un impacto financiero y presupuestario considerable pues el ayuntamiento no tiene deudas significativas, no presenta déficit, y el gasto que genera ni siquiera alcanza un 0.05% con respecto a los ingresos corrientes de los períodos presupuestarios del 2013, 2014 y 2015, de modo tal que éste no representa un impacto considerable en las finanzas municipales, considerando que, por tales razones, no se vulneran los principios constitucionales alegados. El Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Municipalidad de Moravia (SITRAMUMO), aduce que el beneficio de ¢100000 colones que la administración municipal entrega a un trabajador en caso de muerte de un hijo, los padres, o su pareja, a pesar de que se trata de un monto insignificante para la administración, implica una ayuda importante para el trabajador por cuanto pretende aliviar un gasto imprevisible, bastante costoso, y que no solamente afecta la esfera patrimonial de la persona, sino también y, en gran medida, su estabilidad emocional, pues: hijos (as), madre o padre, esposa (o) o compañera (o). Así las cosas, esta Sala concluye que la norma es inconstitucional en cuanto establece la entrega de un beneficio económico por fallecimiento de familiares del trabajador, no así en caso de que sea éste quien fallece pues, en ese supuesto, sí está acorde con el Derecho de la Constitución la entrega de ese monto de dinero a sus familiares para afrontar los gastos propios de un funeral.” (Sentencia n.º 2019-021859 de las 17:30 horas del 6 de noviembre de 2019).

La Sala considera que el razonamiento expuesto en la resolución transcrita es aplicable a este caso. Es decir, es constitucionalmente válido que el patrono entregue un monto de auxilio o ayuda cuando se trata del fallecimiento del trabajador, mas no así de sus familiares. En ese tanto, se declara con lugar la acción y se eliminan las frases “cónyuge o

compañero (a) de hecho, padres e hijos” y “En el caso de fallecimiento de un hijo si ambos padres son trabajadores de la Imprenta este beneficio cubrirá únicamente a uno de ellos.” de la norma cuestionada. Con respecto a la manifestación de la Procuraduría General de la República, en torno a cuestionar qué constituye un salario base, la Sala estima que tal determinación debe hacerse en la sede de legalidad, sin que ello afecte la constitucionalidad de la norma”.

Al respecto, la Sala reitera el criterio vertido en la jurisprudencia transcrita al establecer que es constitucional el artículo 44, inciso a), de la VII Convención Colectiva de Trabajo del Banco Nacional. Se confirma que, la entrega de ₡ 700.000.00, a la familia del trabajador fallecido resulta legítima, para coadyuvar con los gastos del sepelio, por la existencia del vínculo entre la entidad bancaria y el expleado, por no representar una carga excesiva en el presupuesto institucional, ser un caso excepcional y en aplicación del principio de solidaridad humana -con la familia del trabajador fallecido-. En consecuencia, se declara sin lugar la acción en este extremo.

Por otra parte, este Tribunal establece que los incisos b) y c), del artículo 44, de la Convención Colectiva, son inconstitucionales por establecer que es ilegítimo e irrazonable que al funcionario bancario se le entreguen fondos públicos por la muerte de su cónyuge, hijos (as) dependientes directos - ₡ 400.000.00 - o a sus progenitores - ₡ 300.000-. Nótese, que no existe una relación directa entre el núcleo familiar del trabajador con la entidad bancaria y por ello resulta contrario a las reglas sobre el adecuado manejo de la Hacienda Pública, por el uso indebido de fondos públicos. En consecuencia, se declara con lugar la acción y por ello se eliminan esos incisos de la norma consensual.

XVI.- VOTO SALVADO DE LOS MAGISTRADOS CASTILLO VÍQUEZ Y RUEDA LEAL, CON RESPECTO AL ARTÍCULO 44 inciso b) y c) CON REDACCIÓN DEL SEGUNDO. Tal como manifestamos en la sentencia n.º 2019-021859 de las 17:30 horas del 6 de noviembre de 2019, consideramos que este Tribunal debe seguir la línea trazada en la sentencia n.º 2006-6729 de las 14:44 horas del 17 de mayo de 2006, cuando aceptó la posibilidad de que, por medio de una convención colectiva, se reconozca una suma de dinero para colaborar con los gastos derivados de la muerte de un familiar cercano, pues ello es una ayuda para enfrentar una situación difícil y que genera gastos extraordinarios. Estimamos que este tipo de colaboraciones constituyen, en el fondo, un gesto de solidaridad con la familia del doliente que busca colaborar con una sepultura digna, en consonancia con los principios derivados del numeral 74 constitucional. Precisamente, en virtud de lo anterior, no consideramos que la disposición impugnada sea inconstitucional, sobre todo si se toma en cuenta que las sumas reconocidas son razonables y se giran únicamente cuando se da una situación infrecuente y particularmente crítica para el servidor o su familia.

XVII.- SOBRE LOS SUBSIDIOS ECONÓMICOS. SUBVENCIÓN MATRIMONIAL. CONTRIBUCIÓN PARA GASTOS POR NACIMIENTO O ADOPCIÓN DE CADA HIJO (A). El accionante arguye que los artículos 45 y 46, de la VII Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica, establecen ayudas para gastos por concepto de subvención matrimonial, por el nacimiento o adopción de cada hijo, lo que a su parecer resulta ilegítimo, en el tanto esas erogaciones no generan ningún beneficio a la institución que justifique ese pago. Se transcriben textualmente las cláusulas:

“Artículo 45. Subvención Matrimonial.

El Banco girará la suma de ₡150.000,00 al empleado (a) que contraiga matrimonio, previa comprobación de la boda efectuada.

Artículo 46. Contribución para Gastos por Nacimiento o adopción de cada hijo (a).

El Banco otorgará la suma de \$225.000,00 para gastos de nacimiento o adopción de cada hijo (a), previa presentación del certificado de nacimiento o la certificación emitida por el Juzgado de Familia correspondiente.

Las gestiones correspondientes para disfrutar del presente incentivo, deberán realizarse ante la Dirección de Recursos Humanos.

Cuando por el mismo hecho, varios empleados (as) del Banco, tengan derecho al cobro de la misma asignación establecida en este artículo y los artículos 44, 45 y 46 de esta Convención Colectiva, sólo una de ellas podrá hacer efectivo el cobro”.

Esta Sala, en la Sentencia N° 2006-17438 de las 19:36 horas de 29 de noviembre de 2006, al conocer sobre la ayuda económica por matrimonio o nacimiento de hijos en la Convención Colectiva del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, indicó:

“VII.- Ayuda por matrimonio e hijos. De igual forma, señalan los accionantes que resulta inconstitucional lo dispuesto en los incisos D) y E) del artículo 26 de la Convención Colectiva analizada, pues consideran que es una prebenda económica que no tiene justificación racional ni proporcional. Al respecto, establecen dichas normas:

“(…)

D- SUBVENCIÓN MATRIMONIAL

El Banco girará la suma de \$6.000.00 al empleado que contraiga matrimonio previa comprobación de la boda efectuada.

E- CONTRIBUCIÓN PARA GASTOS POR NACIMIENTO DE CADA HIJO

El Banco otorgará la suma de \$ 5.000.00 para gastos por nacimiento de cada hijo. Esta contribución se hará efectiva previa presentación del certificado de nacimiento o adopción.”

Consideran los actores que esta norma implica una ilegítima disposición de fondos públicos, contraria a las reglas sobre el adecuado manejo de la Hacienda Pública. Esta Sala no comparte dicho criterio, pues estima que el auxilio impugnado representa un beneficio de carácter remunerativo que pretende ofrecer una ayuda al trabajador en una situación particular, en que las circunstancias le imponen gastos adicionales a los regulares. Se trata además de una suma fija, por un valor relativamente poco significativo en el universo del presupuesto de la institución, y que en todo caso es girada únicamente si el trabajador o trabajadora contrae matrimonio o tiene un hijo. Considera la Sala que, en tales circunstancias, el establecimiento de un beneficio como el ahora impugnado, no conlleva una abusiva disposición de fondos públicos, en detrimento de los y las contribuyentes, de modo que en cuanto a este extremo, debe desestimar la presente acción de inconstitucionalidad”.

Posteriormente, esta Sala, en la Sentencia N° 2020-019811 de las 13:01 horas de 14 de octubre de 2020, indicó:

“V.- SOBRE EL ARTÍCULO 24 DE LA CONVENCION COLECTIVA DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL. Sobre los beneficios económicos por matrimonio o nacimiento de hijos (as).- La acción de inconstitucionalidad impugna también el artículo 24 de dicha convención colectiva que señala: “...Artículo 24. Subvenciones del banco otorgará a su personal en caso de matrimonio o nacimiento de hijos e hijas, una suma en dinero, previa comprobación del hecho, según el siguiente detalle: a) Subvención Matrimonial. La suma de \$ 100,000.00 al funcionario o funcionaria que contraiga matrimonio previa comprobación. b) Contribución para gastos por nacimiento de cada hijo o hija. La suma de \$ 100,000.00 para gastos por nacimiento de cada hijo o hija. Esta contribución se hará efectiva previa presentación del certificado de nacimiento o adopción.”

Respecto a esta norma el accionante reclama que se crean privilegios económicos de los cuales no gozan el resto de los trabajadores, además de que se trata de dinero proveniente de fondos públicos. Ciertamente, puede interpretarse que estas disposiciones contravienen diversos principios constitucionales, pues este tipo de beneficios sociales para los hijos de los trabajadores (contraer matrimonio y nacimiento de hijos) implica una utilización de fondos públicos con destinos estrictamente privados, lo que no estaría sustentado en los principios de moralidad, legalidad, austeridad y razonabilidad en el gasto público, en relación con lo expuesto (ver sentencias No. 2006-6347, No. 2000-6728 y No. 2012-3267), ya que los beneficios a favor de esas personas no se vería reflejado en un plus para el Banco, y no está relacionado con el trabajo que se presta, sino con temas de la vida privada del trabajador.

Así mismo, más recientemente, en la sentencia 2019- 9226, la Sala declaró inconstitucional el artículo 106 de la Convención Colectiva de Recope, que establecía un subsidio por el nacimiento de cada hijo, con base en el mismo razonamiento de los votos supra citados, en el sentido de que excede los parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, otorgar subsidios o ayudas económicas a familiares de trabajadores, con fondos públicos.

En razón de lo anterior, se declara inconstitucional, el artículo 24 de la V Convención Colectiva de Trabajo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal”.

En el caso concreto, la Sala estima que las cláusulas 45 y 46, de la VII Convención Colectiva de Trabajo, son inconstitucionales, por considerar que el beneficio económico otorgado a un empleado (a) por matrimonio -la suma de ₡150.000,00-, por el nacimiento o adopción de un hijo -la suma de ₡ 225.000,00, lesionan los principios de moralidad, legalidad, austeridad y razonabilidad del gasto público, ya que, con este tipo de ayudas se utilizan fondos públicos para beneficiar la vida privada del trabajador, lo que constituye un privilegio y por ello se traduce en un gasto desproporcional del erario público. En razón de lo anterior, se declaran inconstitucionales los artículos 45 y 46, de la VII Convención Colectiva de Trabajo del Banco Nacional de Costa Rica.

XVIII. - SOBRE LOS SUBSIDIOS ECONÓMICOS. INCENTIVO AL EMPLEADO O EMPLEADA POR ESTUDIOS REALIZADOS AL SERVICIO DEL BANCO. El accionante arguye que el artículo 48, de la Convención, establece subsidios económicos a los funcionarios que realicen estudios al servicio del banco, lo que a su parecer resulta ilegítimo, en el tanto la erogación no genera ningún beneficio a la institución que justifique ese pago.

Se transcribe textualmente la cláusula:

“Artículo 48. Incentivo al Empleado o Empleada por Estudios Realizados al Servicio del Banco.

A partir de la fecha en que entra en vigencia la presente Convención, y sin efecto retroactivo, el Banco reconocerá en forma adicional, aumentos semanales de salario (en el rubro Reconocimiento Especial), a los empleados y empleadas que después del 1 de enero de 1974 hayan cursado o cursen carreras universitarias, o hayan obtenido títulos universitarios y estudios contables, según la siguiente escala:

a) Estudios de Contabilidad.

Empleado o empleada que ocupa puesto de Contaduría Privada, incorporada al Colegio de Profesionales de Contaduría Pública y Privada (C.P.C.P.): Incentivo de ₡ 1.972,94 semanal.

b) Estudios Universitarios.

A todos aquellos empleados y empleadas que, a partir del 1 de enero de 1974 hayan aprobado años académicos completos, o su equivalente en créditos de una misma carrera, o que obtengan títulos de pregrado, grado y postgrado académico, les serán reconocidos los aumentos por esos conceptos, de acuerdo con la escala indicada.

Tratándose de los empleados y empleadas que soliciten este incentivo y que laboran a partir del 9 de diciembre de 1997, se establece el siguiente sistema de incentivo por estudios realizados:

Para ver la imagen solo en *La Gaceta* con formato PDF

En estos casos se aplicarán, en lo pertinente, las disposiciones anteriormente establecidas.

Los empleados y empleadas que el Banco contrate en su condición de profesional, para el desempeño de puestos que requieran esa calidad, no se les hará el reconocimiento indicado. Tampoco corresponderá este reconocimiento por estudios realizados antes de ingresar al Banco.

Cuando se presente el título correspondiente a una segunda licenciatura, se reconocerá la suma de \$ 8.515,17 semanales, siempre que la base académica sea de interés para el Banco. En caso de que sea denegada la gestión por la Dirección de Recursos Humanos, el empleado o empleada interesado podrá someterla a la Junta de Relaciones de Trabajo, para su calificación. La Junta de Relaciones de Trabajo velará por el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo.

La Administración de lo que dispone este artículo, es responsabilidad de la Dirección de Recursos Humanos.

Los empleados o empleadas interesados presentaran a la Dirección de Recursos Humanos, los atestados correspondientes, emanados de la universidad en que cursó los estudios.

El reconocimiento se hará a partir de la vigencia de la correspondiente "Acción de Personal". La solicitud deberá ser atendida con la mayor diligencia. Para acogerse al beneficio aquí contemplado, bastará que los empleados y empleadas presenten certificación del Departamento de Registro o Escuela de la Universidad respectiva, en que haga constar que obtuvo el grado académico correspondiente, no siendo obligatoria, en consecuencia, la presentación del título, para este fin.

El Banco reconocerá sumas extra-escala de salarios a todas (sic) los empleados y empleadas que participen en programas de capacitación, externos o internos, que se consideren de gran interés para el desarrollo de sus actividades, previa determinación del nivel de los mismos y de conformidad con el criterio, que al respecto brinde la Dirección de Recursos Humanos y la aprobación definitiva por parte de la Gerencia General. Se otorgará un reconocimiento equivalente al nivel que corresponda, dentro de lo establecido en la escala de este artículo, de acuerdo con la cobertura, duración, intensidad y excelencia del programa respectivo.

Es entendido, que tales reconocimientos se harán en aquellos casos, en que se trate de programas constituidos por módulos, que conllevan a la formación integral, en áreas específicas y que tiendan a la satisfacción de necesidades reales de formación de los empleados y empleadas que laboran en el Banco.

Becas y Sistemas de Pagos.

El otorgamiento de becas y el sistema de pagos quedará a criterio del Banco, según intereses institucionales y la disponibilidad del presupuesto.

El otorgamiento de becas y el sistema de pagos estará regulado por la normativa que estipule la Gerencia General y la Administración será responsabilidad de la Dirección de Recursos Humanos; salvo aquellos derechos de los que actualmente gozan los empleados y empleadas. El Comité de Clasificación y Valoración de Puestos velará que las becas sean impartidas en forma imparcial y en apego a lo establecido en el correspondiente instructivo.

Reintegro por Estudios.

Procederá el Reintegro por estudios cuando estos sean de interés para el Banco y la persona beneficiada adquiera el compromiso de llevarlos exitosamente hasta su culminación.

En el caso de estudios a nivel de postgrado, corresponderá a la persona que ocupe la Gerencia General, la aprobación de los mismos, en razón de las necesidades del Banco y de conformidad con los requerimientos, que a nivel profesional se determine en el “Manual Descriptivo de Clases”, previo concurso interno, en los términos que decida la Administración. Este sistema regirá únicamente para aquellas carreras universitarias cuya base académica sea de interés para el Banco. Para estos efectos, la Dirección de Recursos Humanos informará, en el mes de enero de cada año, cuáles son las carreras de interés para el Banco. El trámite de pago se hará por materias aprobadas, cuando se trate de estudios universitarios; y por módulos o años aprobados, cuando se trate de estudios comerciales, técnicos u otros. En todos los casos, los reintegros por estudios, se tramitarán conforme a las partidas presupuestadas al efecto.

Queda a salvo los derechos de los empleados y empleadas que actualmente disfrutan de este sistema.

Reconocimiento económico a empleados y empleadas del Banco que brindan instrucción.

El Banco brindará un reconocimiento económico a aquellos empleados y empleadas, que sean designados para brindar cursos de capacitación en los programas de entrenamiento, que lleve a cabo la Dirección de Recursos Humanos, de conformidad con las normas establecidas en el Reglamento que al efecto aprobó la Junta Directiva General y a los intereses institucionales, en cuanto al perfeccionamiento profesional de los recursos disponibles. Los nuevos montos definidos para los diferentes grados académicos, rigen para quienes obtengan los respectivos títulos, posterior a la firma de esta Convención. Para el resto, sigue vigente lo establecido a la fecha”.

Esta Sala, en la Resolución N° 2007-01145 de las 15:22 horas de 30 de enero de 2007, en la acción de inconstitucionalidad contra la Convención Colectiva de Trabajo del Banco Nacional de Costa Rica, se pronunció sobre el pago de incentivos a los funcionarios de la entidad bancaria que realicen estudios al servicio de la institución. En esa oportunidad se indicó:

“X.- Incentivo por estudios. Estiman los promoventes de esta acción que lo dispuesto en el artículo 48 de la Convención Colectiva del Banco Nacional resulta también inconstitucional, pues reconoce el pago de una suma adicional de acuerdo con el nivel de estudios alcanzados, lo cual significa la erogación anual de millones de colones, en menoscabo de las finanzas públicas. Al respecto, establece el citado artículo en el conducente:

“Artículo 48: Incentivo al Personal por Estudios Realizados al Servicio del Banco.

A partir de la fecha en que entra en vigencia la presente Convención, y sin efecto retroactivo, el Banco reconocerá, en forma adicional, aumentos semanales de sueldo (en el rubro de Reconocimiento Especial), a aquellos empleados que después del 1 de enero de 1974 hayan cursado o cursen carreras universitarias, o hayan obtenido títulos universitarios y estudios contables, según la siguiente escala:

(...)”.

Sobre el particular, debe indicarse que ya esta Sala ha reconocido que los entes de la Administración Pública pueden otorgar determinados incentivos o beneficios a sus trabajadores, para remunerar una exigencia especial del puesto de trabajo, que implique determinadas calificaciones profesionales o habilidades a quienes lo desempeñen, o bien para compensar un riesgo particular que caracteriza el desempeño de tales funciones, sea un riesgo material (por ejemplo, labores físicamente peligrosas) o uno de carácter legal (por ejemplo, trabajo susceptible de generar responsabilidad civil). Por tanto, un beneficio de esta naturaleza, se convertiría en privilegio únicamente cuando no encuentra una justificación que razonablemente lo ampare. En el caso del incentivo impugnado, esta Sala estima que constituye un instrumento para lograr mayor idoneidad, calidad, permanencia y eficiencia en el puesto, ya que pretende estimular a los trabajadores para que realicen estudios universitarios y contables, y que con ello alcancen una mayor preparación para el ejercicio de sus funciones. Por supuesto que ello se entiende en la medida que dichos estudios sean de importancia para el Banco Nacional de Costa Rica, pues la finalidad es que el trabajador cuente con mayor preparación, generando un beneficio a la institución. En otras palabras, la razonabilidad de la norma radica en que la mayor especialización del trabajador va a resultar en un beneficio para el campo de aplicación en la Institución, de tal forma que la norma es válida en tanto reconozca estudios relacionados con la función que se presta. Por los motivos expuestos, la acción debe desestimarse en cuanto a este extremo”.

En el caso concreto, la Sala confirma que la cláusula cuestionada no presenta vicios de inconstitucionalidad. De acuerdo con la jurisprudencia parcialmente transcrita, se corrobora que el pago de ese incentivo se circunscribe a los empleados o empleadas que realicen estudios técnicos o superiores en materias o carreras de interés para el banco -a manera de ejemplo, contaduría pública y privada, banca, finanzas, economía u otras-. Es importante enfatizar, que los incentivos únicamente se otorgarán cuando el tipo de estudios enriquezca la labor que desempeña el funcionario en la institución, y por ello represente mayor preparación, idoneidad, eficiencia en las actividades al servicio del banco. Por lo anterior, no resulta irrazonable o ilegítimo la erogación de recursos públicos en este supuesto. En consecuencia, el artículo 48, de la VII Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica, no es inconstitucional; y, por ello, la acción debe desestimarse en este extremo.

XIX.- 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.

XX.- CONCLUSIÓN GENERAL. La Sala, al analizar la acción de inconstitucionalidad promovida contra los artículos 34, 37, 44, 45, 46, 48, 57, 58, 60, 68 y 69, de la VII Convención Colectiva del Banco Nacional de Costa Rica, concluye lo siguiente:

- 1) Se rechaza de plano la acción contra los artículos 57, 58, 60, 68 y 69, por ser temas de legalidad ordinaria.
- 2) Es inconstitucional el artículo 34, en cuanto al pago de los montos por auxilio de cesantía mayores a un tope de doce años, por lesión al principio de razonabilidad. El Magistrado Castillo Víquez da razones diferentes.
- 3) Es inconstitucional el auxilio de cesantía por renuncia del trabajador, en los términos en que se establece en el artículo 34, por lesionar el principio de razonabilidad, proporcionalidad y equilibrio presupuestario.
- 4) Es constitucional el pago de cesantía por motivos de jubilación, pensión o a los causahabientes de los empleados que fallezcan según está contemplado en el artículo 34, que no supere los doce años.
- 5) Es constitucional el pago de anualidades que se reconocen a las personas trabajadoras según lo dispuesto en el artículo 37. Evita el desmejoramiento salarial de los empleados y está delimitado en porcentajes concretos para evitar abusos en el gasto de fondos públicos, circunstancias que constituyen un elemento de razonabilidad. El Magistrado Rueda Leal salva el voto y declara inconstitucional este artículo.
- 6) Es constitucional el artículo 44, inciso a), sea la entrega de una suma fija a los dolientes del trabajador fallecido. Resulta legítima por la existencia del vínculo entre la entidad bancaria y el ex empleado, por no representar una carga excesiva en el presupuesto institucional, ser un caso excepcional y en aplicación del principio de solidaridad humana.
- 7) Es inconstitucional el beneficio económico para gastos de sepelio, según lo dispuesto en los incisos b) y c), del artículo 44. Resulta contrario a las reglas sobre el adecuado manejo de la Hacienda Pública, por el uso indebido de fondos públicos.

Los Magistrados Castillo Víquez y Rueda Leal salvan el voto y declaran sin lugar la acción.

- 8) Es inconstitucional el beneficio económico por subvención matrimonial, según lo dispuesto en el artículo 45. Lesionan los principios de moralidad, legalidad, austeridad y razonabilidad del gasto público, ya que, con este tipo de ayudas se utilizan fondos públicos para beneficiar la vida privada del trabajador, lo que constituye un privilegio y por ello se traduce en un gasto desproporcional del erario público.
- 9) Es inconstitucional el beneficio económico por gastos de nacimiento o adopción, según lo dispuesto en el artículo 46. Lesionan los principios de moralidad, legalidad, austeridad y razonabilidad del gasto público, ya que, con este tipo de ayudas se utilizan fondos públicos para beneficiar la vida privada del trabajador, lo que constituye un privilegio y por ello se traduce en un gasto desproporcional del erario público.
- 10) Es constitucional el pago de incentivos por estudios realizados en beneficio del banco, según lo dispuesto en el artículo 48.

XXI.- 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, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo

máximo de treinta 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 N° 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la Sesión N° 43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

POR TANTO:

Se declara parcialmente con lugar la acción. En consecuencia, se anulan por inconstitucionales las siguientes normas:

- 1) Por unanimidad, el artículo 34, de la VII Convención Colectiva de Trabajo del Banco Nacional de Costa Rica, en cuanto al pago de los montos por auxilio de cesantía -cuando en derecho corresponda- mayores a un tope de doce años. El Magistrado Castillo Viquez da razones diferentes.
- 2) Por unanimidad, el artículo 34, de la VII Convención Colectiva de Trabajo del Banco Nacional de Costa Rica, al reconocer el pago de los montos por auxilio de cesantía por renuncia del trabajador.
- 3) Por mayoría, los incisos b) y c), del artículo 44. Los Magistrados Castillo Viquez y Rueda Leal salvan el voto y declaran sin lugar la acción.
- 4) Por unanimidad el artículo 45.
- 5) Por unanimidad el artículo 46.

Se declara sin lugar la acción de las siguientes normas:

- 1) Por unanimidad, contra el pago de auxilio de cesantía por concepto de jubilación, pensión o a los causahabientes de los empleados o empleadas que fallezcan, contenido en el artículo 34, de la VII Convención Colectiva de Trabajo del Banco Nacional de Costa Rica, siempre y cuando no supere el tope de la cesantía de los doce años.
- 2) Por mayoría, el artículo 37. El Magistrado Rueda Leal salva el voto y declara inconstitucional este artículo.
- 3) Por unanimidad, el artículo 44, inciso a).
- 4) Por unanimidad, el artículo 48.

Se rechaza de plano la acción de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 57, 58, 60, 68 y 69.

El Magistrado Salazar Alvarado consigna nota.

Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de entrada en vigencia de las normas anuladas, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. 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/Paul Rueda L. /Nancy Hernández L. /Luis Fdo. Salazar A./Jorge Araya G. /Anamari Garro V./Alicia Salas T. /.- San José, 27 de enero del 2022.

Luis Roberto Ardón Acuña,
Secretario

1 vez. — O. C. N° 364-12-2021B. — Solicitud N° 68-2017-JA. — (IN2022619919).