

# N° 3524

Fuente: Gaceta Digital de la Imprenta Nacional

## Gaceta N° 224 Lunes 07-09-2020

**CLIC EN LETRAS O NÚMEROS EN CELESTE PARA ABRIR**

### ALCANCE DIGITAL N° 235 07-09-2020

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

## PODER LEGISLATIVO

### PROYECTOS

EXPEDIENTE N° 21.660

CREACIÓN DE LA PROMOTORA COSTARRICENSE DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN,  
(ORIGINALMENTE DENOMINADO: CREACIÓN DE LA PROMOTORA COSTARRICENSE DE  
INNOVACIÓN)

## PODER EJECUTIVO

### DECRETOS

DECRETO N° 42520-MGP

REGLAMENTO DE FUNCIONAMIENTO Y FINANCIAMIENTO DEL CONGRESO NACIONAL DE  
ASOCIACIONES DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD

## REGLAMENTOS

### MUNICIPALIDADES

MUNICIPALIDAD DE GOLFITO

REGLAMENTO DE POLÍTICA DE CONTROL DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN

# LA GACETA

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

## PODER LEGISLATIVO

NO SE PUBLICAN LEYES

## PODER EJECUTIVO

### DECRETOS

#### DECRETOS N° 42540-H

MODIFÍCANSE LOS ARTÍCULOS 2º Y 6º DE LA LEY N° 9791, LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO Y EXTRAORDINARIO DE LA REPÚBLICA PARA EL EJERCICIO ECONÓMICO DEL 2020 Y SUS REFORMAS, PUBLICADA EN LOS ALCANCES DIGITALES N° 273A Y 273B A LA GACETA N° 233 DEL 6 DE DICIEMBRE DEL 2019, CON EL FIN DE REALIZAR EL TRASLADO DE PARTIDAS EN LOS ÓRGANOS DEL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA AQUÍ INCLUIDOS.

### ACUERDOS

#### ACUERDO N° 106-2020 DM-RE

#### MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO

DESIGNAR A LA SEÑORA MARÍA ISABEL SANABRIA CASTRO, SOLTERA, COMO REPRESENTANTE SUPLENTE DE LA REPRESENTANTE TÉCNICA PRINCIPAL DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO ANTE LA CCDIH Y COMO SECRETARIA EJECUTIVA DE LA CCDIH.

## DOCUMENTOS VARIOS

- [AGRICULTURA Y GANADERIA](#)
- [EDUCACION PUBLICA](#)
- [JUSTICIA Y PAZ](#)
- [AMBIENTE Y ENERGIA](#)

## PODER JUDICIAL

### RESEÑA

### SALA CONSTITUCIONAL

## **ASUNTO: Acción de Inconstitucionalidad**

### **A LOS TRIBUNALES Y AUTORIDADES DE LA REPÚBLICA**

#### **HACE SABER:**

Que en la acción de inconstitucionalidad que se tramita con el número 18-015834-0007-CO, promovida por Otto Guevara Guth, para que se declare inconstitucional el artículo 50 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Aserrí, se ha dictado el Voto N° 2020013315 de las once horas y cuarenta minutos del quince de julio de dos mil veinte, que literalmente dice: Por tanto:

«Se declara parcialmente con lugar la acción y, en consecuencia, se anula por inconstitucional el artículo 50 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Aserrí, únicamente en tanto autoriza el pago del auxilio de cesantía en supuestos de renuncia de los trabajadores, y dispone topes superiores a los 12 años para el pago del auxilio de la cesantía. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. El Magistrado Cruz Castro salva el voto y declara sin lugar la acción de inconstitucionalidad. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese.  
San José, 20 de agosto del 2020.

Vernor Perera León,  
Secretario a.í.

1 vez. — (IN2020480384).

## **TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES**

- [EDICTOS](#)
- [AVISOS](#)

## **CONTRATACION ADMINISTRATIVA**

- [FE DE ERRATAS](#)
- [MODIFICACIONES A LOS PROGRAMAS](#)
- [LICITACIONES](#)
- [ADJUDICACIONES](#)

## **REGLAMENTOS**

### **MUNICIPALIDADES**

#### **MUNICIPALIDAD DE SAN JOSE**

REGLAMENTO DE CONTRIBUCIONES ESPECIALES Y SU PROCEDIMIENTO DE COBRO EN EL  
CANTÓN CENTRAL DE SAN JOSÉ

**MUNICIPALIDAD DE TURRIALBA**

REGLAMENTO PARA EL CONTROL DE ACTIVOS FIJOS

**MUNICIPALIDAD DE SANTO DOMINGO DE HEREDIA**

PROYECTO DE REGLAMENTO PARA EL PROCESO DE VIGILANCIA Y SEGURIDAD COMUNAL Y EL  
CONTROL TRIBUTARIO, CONOCIDA COMO POLICÍA MUNICIPAL

**MUNICIPALIDAD DEL CANTÓN DE QUEPOS**

APRUEBA LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 14 DEL REGLAMENTO DE LA LEY N° 7457

## **REMATES**

- HACIENDA
- AVISOS

## **INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS**

- BANCO CENTRAL DE COSTA RICA
- UNIVERSIDAD NACIONAL
- PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

## **REGIMEN MUNICIPAL**

- MUNICIPALIDAD DE SARCHI

## **AVISOS**

- CONVOCATORIAS
- AVISOS

## **NOTIFICACIONES**

- JUSTICIA Y PAZ
- AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
- AVISOS
- MUNICIPALIDADES

## **BOLETÍN JUDICIAL. N° 164 DEL 07 DE SETIEMBRE DEL 2020**

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

### **SALA CONSTITUCIONAL**

#### **ASUNTO: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD**

A LOS TRIBUNALES Y AUTORIDADES  
DE LA REPÚBLICA

HACE SABER:

#### **SEGUNDA PUBLICACIÓN**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dentro de la acción de inconstitucionalidad número 19-024199-0007-CO que promueve Belca Costa Rica S. A. y otros, se ha dictado la resolución que literalmente dice: «Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las diez horas y cincuenta y uno minutos del nueve de julio de dos mil veinte. Se da curso a la acción de inconstitucionalidad número 19-024199-0007-CO interpuesta por Belca Costa Rica S. A. y Centro Internacional de Inversiones CII S. A., representadas por Roberto José Rojas López, cédula de identidad número 9-002-150 para que se declare inconstitucional la omisión de los artículos 573 y 583 del Código de Trabajo de prever a favor del patrono un recurso de apelación en relación con la resolución del Juez que dispone la reinstalación de los trabajadores en los procesos especiales, por estimarla contraria a lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución Política de la Constitución Política. Se confiere audiencia por quince días a la Procuraduría General de la República y a la Ministra de Trabajo y Seguridad Social. La referida omisión se impugna en cuanto, en criterio del accionante, las normas violan un contenido esencial de la garantía del debido proceso, como es el derecho a una doble instancia contra las resoluciones que les impongan gravámenes irreparables o de difícil reparación. 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 de las empresas accionantes deriva del artículo 75, párrafo 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Los asuntos previos son dos procesos ordinarios que están en conocimiento ante la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en razón de los recursos de casación interpuestos en los expedientes Nos. 17-001162-0505-LA-O y 17-001163-0505-LA-O. Publíquese por tres veces un aviso en el *Boletín Judicial* sobre la interposición de la acción, para que en los procesos o procedimientos en que se discuta la omisión impugnada, no se dicte resolución final mientras la Sala no haya hecho el pronunciamiento del caso. Este aviso sólo afecta los procesos judiciales pendientes en los cuales se discuta la omisión impugnada y se advierte que lo único que no puede hacerse en dichos procesos, es dictar sentencia o bien el acto en que haya de resolverse sobre lo cuestionado, en el sentido en que lo ha sido. 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. 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 sobre 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./Fernando Castillo Víquez, Presidente/.»

San José, 13 de julio del 2020.

**Vernor Perera León**  
Secretario a. í.

O.C. N° 364-12-2020. — Sol. N° 68-2017-JA. — (IN2020480339).

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 16-012884-0007-CO promovida por Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada contra la disposición general contenida en la resolución N° 1816-E9-2016, de las 14:45 hrs. de 10 de marzo de 2016, emitida por el Tribunal Supremo de Elecciones, por estimarla contraria al Derecho de la Constitución, se ha dictado el voto número 2020-013316 de las once horas y cuarenta y uno minutos del quince de julio de dos mil veinte, que literalmente dice:

»Se declara con lugar la acción .En consecuencia, se anula por inconstitucional la Resolución del Tribunal Supremo de Elecciones, N° 1816-E9-2016 de las 14:45 horas del 10 de marzo de 2016. De igual manera, en virtud de esta declaratoria de inconstitucionalidad, se ordena dejar sin efecto alguno el proceso en el marco del cual se adoptó tal resolución, identificado como “Solicitud de recolección de firmas gestionadas por el señor Didier Leitón Valverde, dirigente sindical bananero, y otros ciudadanos que lo acompañan, para convocar a referéndum, por iniciativa ciudadana, el proyecto de ley n° 19.312 denominado “Ley del Salario Mínimo Vital. Reforma de los artículos 177 del Código de Trabajo, ley n° 2 del 27 de agosto de 1943, del Artículo 16 y Creación del Artículo 16 bis de la Ley de Salarios Mínimos y Creación del Consejo Nacional de Salarios, ley N° 832 de 4 de Noviembre de 1949”. El Magistrado Castillo Víquez da razones adicionales. La Magistrada Garro Vargas pone nota. El Magistrado Cruz Castro salva el voto y declara sin lugar la acción. 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, 16 de julio del 2020.

**Vernor Perera León**  
Secretario a. í.

O.C. N° 364-12-2020. — Sol. N° 68-2017-JA. — (IN2020480340).

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 18-001265-0007-CO promovida por [nombre 001], [valor 001] contra el acuerdo No. 2018-002-024 del Consejo Superior Notarial, por estimarlo contrario a los derechos protegidos en los artículos 7, 33, 48 y 51 de la Constitución Política, se ha dictado el voto número 2020-013318 de las once horas y cuarenta y tres minutos del quince de julio de dos mil veinte, que literalmente dice:

«Se archiva la presente acción por falta de interés actual.»

San José, 16 de julio del 2020.

**Vernor Perera León**  
Secretario a. í.

O.C N° 364-12-2020. — Sol. N° 68-2017-JA. — (IN2020480341).

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 18-012262-0007-CO promovida por [NOMBRE 001], [VALOR 001], en su calidad de apoderado especial judicial de [NOMBRE 002] contra la frase “...y eso en caso de que el alimentario haya tenido que contraer deudas para vivir”, del artículo 172 del Código de Familia, por estimarla contraria a los artículos 51, 52 y 53 de la Constitución Política, se ha dictado el voto número 2020-013317 de las once horas y cuarenta y dos minutos del quince de julio de dos mil veinte, que literalmente dice:

»Se declara sin lugar la acción«.

San José, 16 de julio del 2020.

**Vernor Perera León**  
Secretario a.í.

O.C. N° 364-12-2020. — Sol N° 68-2017-JA. — (IN2020480342).

### **PRIMERA PUBLICACIÓN**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dentro de la acción de inconstitucionalidad número 19-024199-0007-CO, que promueve Belca Costa Rica S.A., y otros, se ha dictado la resolución que literalmente dice: «Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las diez horas y cincuenta y uno minutos del nueve de julio de dos mil veinte./Se da curso a la acción de inconstitucionalidad número 19-024199-0007-CO, interpuesta por Belca Costa Rica S.A, y Centro Internacional de Inversiones CII S.A., representadas por Roberto José Rojas López, cédula de identidad número 9-002-150 para que se declare inconstitucional la omisión de los artículos 573 y 583 del Código de Trabajo de prever a favor del patrono un recurso de apelación en relación con la resolución del Juez que dispone la reinstalación de los trabajadores en los procesos especiales, por estimarla contraria a lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución Política de la Constitución Política. Se confiere audiencia por quince días a la Procuraduría General de la República y a la Ministra de Trabajo y Seguridad Social. La referida omisión se impugna en cuanto, en criterio del accionante, las normas violan un contenido esencial de la garantía del debido proceso, como es el derecho a

una doble instancia contra las resoluciones que les impongan gravámenes irreparables o de difícil reparación. 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 de las empresas accionantes deriva del artículo 75, párrafo 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Los asuntos previos son dos procesos ordinarios que están en conocimiento ante la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en razón de los recursos de casación interpuestos en los expedientes Nos. 17-001162-0505-LA-O y 17-001163-0505-LA-O. Publíquese por tres veces un aviso en el *Boletín Judicial* sobre la interposición de la acción, para que en los procesos o procedimientos en que se discuta la omisión impugnada, no se dicte resolución final mientras la Sala no haya hecho el pronunciamiento del caso. Este aviso sólo afecta los procesos judiciales pendientes en los cuales se discuta la omisión impugnada y se advierte que lo único que no puede hacerse en dichos procesos, es dictar sentencia o bien el acto en que haya de resolverse sobre lo cuestionado, en el sentido en que lo ha sido. 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. 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 sobre 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./Fernando Castillo Viquez, Presidente/-.«

San José, 13 de julio del 2020.

**Vernor Perera León**  
Secretario a.i.

O. C. N° 364-12-2020. — Solicitud N° 68-2017-JA. — (IN2020480644).

#### **PUBLICACIÓN DE UNA VEZ**

**Exp: 18-015834-0007-CO**  
**Res. N° 2020013315**

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. — San José, a las once horas y cuarenta minutos del quince de julio de dos mil veinte.

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por OTTO GUEVARA GUTH, divorciado, vecino de Escazú, con cédula de identidad número 1-544-893, para que se declare inconstitucional el artículo 50 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Aserrí. Interviene también en el proceso la Procuraduría General de la República, la Municipalidad de Aserrí y el Sindicato de Trabajadores Municipales de la Provincia de San José (SITMUPSAL).

#### **Resultando:**

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala el 8 de octubre de 2018, el accionante comparece a interponer acción de inconstitucionalidad contra el artículo 50 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Aserrí, por estimarlo contrario a los ordinales 11,



33, 46, 50, 57, 63 y 68 de la Constitución Política, así como a los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Manifiesta que su legitimación deviene de la existencia de un interés difuso en el control de los fondos públicos. Aduce que, en ningún momento está cuestionando, en sí misma, la naturaleza o la procedencia de las Convenciones Colectivas, ya que están consagradas constitucionalmente, sino la desnaturalización de la que han sido objeto a raíz de lo que la doctrina conoce como abuso de Derecho. Considera que la mencionada disposición de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Aserri atenta abiertamente en contra los artículos constitucionales 11, 33, 46, 50, 57, 63 y 68. La norma la impugna, por cuanto estima que establece privilegios que afectan el uso de fondos públicos, la buena gestión en la prestación de los servicios públicos y supone un uso indebido del dinero de los contribuyentes. La norma impugnada establece la posibilidad de pago del auxilio de cesantía en caso de renuncia del trabajador, o bien en caso de que este se acoja al régimen de pensiones. El artículo 63 de la Constitución Política dispone que el pago del auxilio de cesantía solo procede para el caso de despido sin justa causa. La actuación de la administración pública debe realizarse dentro de un marco jurídico determinado y su fuerza de ley le está conferida, en tanto se haya acordado con arreglo al ordenamiento jurídico. El reconocimiento del auxilio de cesantía dentro de una convención colectiva (entendiéndose sus casos y topes de reconocimiento) puede fundarse en una potestad administrativa de cierto contenido discrecional, pero lo cierto del caso es que dicho contenido debe ser revisado, y esto opera a través de los motivos en que se funda, los efectos que produce y las condiciones del funcionario receptor del beneficio de que se trate, a la luz del principio de razonabilidad y proporcionalidad ya citado. En aplicación de ese principio, los beneficios laborales de los servidores del sector público y la Municipalidad de Aserri no escapa de dicho control, la Sala ha dicho lo siguiente: 1. El otorgamiento de beneficios laborales, en general, debe darse con base en fundamentos razonables, debe cumplir con las exigencias de legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad (ver sentencias número 2006-7261, 2006-14641 y 2006-17438), así, un beneficio se convierte en privilegio cuando no encuentra una justificación razonable que lo ampare (sentencia número 2006-6347). 2. 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 (ver sentencias número 2006-6347, 2006-6728 y 2012-3267). 3. Cualquier gasto que la Administración pública pretenda realizar en razón de aquel beneficio laboral, debe ser capaz de satisfacer un interés público, o bien, implicar una actividad de beneficio para la institución (sentencia número 2006-17593). 4. 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 superar el debido cumplimiento de las prestaciones de trabajo, es decir debe guardar relación con una mayor y mejor prestación del servicio, sino podría constituirse en un privilegio infundado (ver sentencias número 2006-6728, 2006-14641 y 2006-17428). Por lo anterior, es evidente que no basta entonces con que las Administraciones Públicas, por medio de la negociación colectiva, tengan competencia para autorregular bilateralmente las condiciones o relaciones de empleo, por acuerdo de las partes-representantes de la Administración y del personal- en virtud de su autonomía colectiva, sino que al hacerlo tiene que tomar en cuenta los principios

del Derecho de la Constitución y del Derecho Administrativo, marco jurídico dentro del cual inexorablemente la decisión debe tomarse, de lo contrario aquel beneficio se torna en privilegio irrazonable. Las convenciones colectivas están sujetas y limitadas por normas de orden público (sentencia 2017-18485) y su fuerza de ley le está conferida en el tanto se haya acordado con arreglo al ordenamiento jurídico. Por otra parte, la norma reconoce el pago por auxilio de cesantía hasta por 15 años. Esto excede el tope de 12 años, fijado recientemente por la Sala Constitucional en la sentencia Nº 2018-008882. Considera que se lesiona el principio de igualdad, por cuanto en el sector privado aplican únicamente 8 años y no existe posibilidad de reconocer el auxilio de cesantía en caso de renuncia, o bien en caso de que el trabajador se acoja al régimen de pensiones. Igualmente, el caso de los funcionarios de la Municipalidad de Aserrí tampoco se ajusta a la situación de otros funcionarios públicos. Violenta el artículo 11 de la Constitución Política, por cuanto los representantes de la Municipalidad de Aserrí, al negociar esa cláusula de la convención colectiva pasaron por alto que ellos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Esos funcionarios no están facultados para disponer de los recursos de la Municipalidad de Aserrí como si fueran “bienes de difunto”. No son sus fondos personales. Son fondos públicos. Por lo tanto, no pueden ir más allá de los límites establecidos por la Constitución Política y el Código de Trabajo. Por eso no estaban facultados para otorgar el pago de auxilio de cesantía para los casos de renuncia o en caso de acogerse al régimen de pensiones. Tampoco para aumentar el tope establecido por el Código de Trabajo para el auxilio de cesantía, el cual es de 8 años. Cuando una entidad del Estado conviene en reconocer pagos de auxilio de cesantía, en violación a principios de razonabilidad y proporcionalidad, violenta otros artículos de la Constitución tal como el 50, pues se está ante un escenario de deterioro del bienestar. Según el ordinal 57, el salario será siempre igual para trabajo igual e idénticas condiciones de eficiencia. Cuando se reconoce un pago por auxilio de cesantía en condiciones diferentes a la de la gran mayoría de las personas asalariadas, tanto en el sector privado como en el público, se está ante una violación de lo establecido en ese artículo. El ordinal 63 establece el pago del auxilio de cesantía para los trabajadores que fueren despedidos sin justa causa, por lo que este es claro en que dicho pago no corresponde en casos de renuncia. Según el artículo 68, no podrá hacerse discriminación del salario, ventajas o condiciones de trabajo respecto de algún grupo de trabajadores. Los trabajadores de la Municipalidad de Aserrí tienen ventajas que no tienen los trabajadores en el sector privado y que tampoco tienen la mayoría de los trabajadores en el sector público. Solicita que se decrete en efecto suspensivo la aplicación del artículo 50 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Aserrí hasta que se resuelva la acción de marras. Pide que se declare con lugar la acción.

2.- Mediante resolución de las 9:51 horas del 10 de octubre de 2018, se le previno al accionante aportar la personería jurídica vigente del Sindicato de Trabajadores Municipales de la Provincia de San José.

3.- Por escrito incorporado en el expediente digital a las 11:20 horas del 16 de octubre de 2018, el accionante solicitó una ampliación del plazo para cumplir con la prevención de la resolución de las 9:51 horas del 10 de octubre de 2018.

4.- Mediante resolución de las 15:25 horas del 16 de octubre de 2018, se amplió el plazo otorgado en la resolución de las 9:51 horas del 10 de octubre de 2018.

5.- Por documento recibido en la Secretaría de la Sala a las 14:08 horas del 17 de octubre de 2018, el accionante cumple la prevención realizada mediante resolución de las 9:51 horas del 10 de octubre de 2018.

6.- Mediante resolución de las 10:41 horas del 22 de octubre de 2018 (visible en el Sistema de Gestión de Despachos Judiciales), se cursó esta acción de inconstitucionalidad.

7.- Por documento recibido en la Secretaría de la Sala a las 15:17 horas del 6 de noviembre de 2018 (visible en el Sistema de Gestión de Despacho Judiciales), la Procuraduría General de la República rinde su informe. Señala que el señor Guevara Guth, en su condición personal, ostenta legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de la convención colectiva aludida, sin que para ello sea necesario contar con un asunto previo que le sirva de base a la acción. Aduce que en la norma 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 trascendencia 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 (refiere las sentencias n.ºs 2006-17438, 2006-17439, 2015-4247 y 2015-007221 de las 9:40 horas del 20 de mayo de 2015). 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. Es lo que se podría denominar como el “principio de mesurabilidad 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 esta 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-; esto es, que atienda a circunstancias particulares y objetivas que los justifiquen, sea en función y por la naturaleza del cargo (porque las funciones implican determinadas calificaciones profesionales o habilidades de quienes lo desempeñan, para compensar un riesgo material -labores físicamente peligrosas- o un riesgo de carácter legal -labores susceptibles de generar responsabilidad civil-) o bien para incentivar la permanencia del funcionario o eficiencia en el servicio (resoluciones 2006-007261 de las 14:45 horas del 23 de mayo de 2006, 2006-014641 de las 14:42 horas del 4 de

octubre de 2006 y 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 (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 2006- 006347 op. cit., 06728-2006 de las 14:43 horas del 17 de mayo de 2006 y 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 debe implicar una actividad de beneficio para la institución (resoluciones 2006-014641 y 2006-17438 op. cit.), y, consecuentemente, para los usuarios de esos servicios (resolución 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 Nos. 6728-2006, 2006-014641, 2006-17438 op. cit. Y 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-, en virtud de su autonomía colectiva, sino que, además, de optar por crear convencional o reglamentariamente beneficios como los que nos ocupa, deben hacerlo atendiendo expresamente los principios del Derecho de la Constitución y del Derecho Administrativo a los que se ha hecho referencia; marco jurídico en cuyo seno la decisión administrativa debe producirse, pues de lo contrario aquel beneficio laboral se constituye en un privilegio irrazonable. 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 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 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 2010-000783 de las 15:21 horas del 3 de junio de 2010, 2011-000566 de las 9:35 horas del 20 de julio de 2011, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia). En relación con el auxilio de cesantía en la jurisprudencia constitucional, esta 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. Al respecto, se ha hecho hincapié en que tratándose de aquel supuesto en que una de las partes es una institución pública, lo que se negocie en una convención colectiva con respecto al tope de cesantía debe sujetarse al principio de razonabilidad. Esto, en el tanto 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. En este extremo, transcribe lo señalado en la sentencia de la Sala Constitucional n.º 5798-2014 de las 16:33 horas del 30 de abril de 2014: “Recientemente en sentencia número 2013-011506 de las 10:05 horas del 30 de agosto de 2015; esta Sala conoció una acción de inconstitucionalidad promovida por la Contralora General de la República contra la Convención Colectiva de Trabajo 2011-2012 de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE). En lo que interesa, en esa oportunidad se sostuvo lo siguiente: “Sobre este tema en particular la Sala ha señalado en reiterados pronunciamientos que es posible a través de las Convenciones Colectivas negociar plazos mayores a los dispuestos en el Código de Trabajo, no obstante, dichos topes no pueden quedar al arbitrio de las partes sino que deben ajustarse a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad el cual ha estimado este Tribunal no debe superar los 20 años: “Aun cuando la norma es imperativa al indicar que el auxilio de cesantía no puede indemnizarse más allá de los últimos ocho años esta S. ha aceptado la existencia de topes mayores fijados a través de convenciones colectivas partiendo del hecho de que el Código de Trabajo establece reglas mínimas que pueden ser superadas siempre y cuando se haga dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. (...) En razón de lo expuesto, al constatarse que la disposición impugnada autoriza un pago que excede el parámetro señalado que ha sido considerado como un tope máximo razonable por parte de este Tribunal debe declararse inconstitucional por haberse favorecido un uso indebido de fondos públicos; en detrimento de los servicios públicos que está llamada a brindar la institución, sin que se constate tampoco una razón objetiva alguna que permita la diferenciación establecida a favor de este grupo de funcionarios.” De seguido, advierte 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. Esto en el tanto dichas indemnizaciones constituirían una carga desproporcionada para el erario público que, eventualmente, implicaría un detrimento para los servicios públicos que presta la institución. Sobre este punto, cita la sentencia n.º 11087-2013 de las 15:30 horas del 21 de agosto de 2013. Insiste 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. Transcribe la intervención del diputado constituyente Facio: “Entonces señores Diputados resulta que la Asamblea Legislativa de mañana podría perfectamente sin violar la Constitución e introduciendo tan sólo una reforma transitoria al Código de Trabajo, o una reforma solo aplicable al empleado público, señalar el auxilio de cesantía en sumas llevaderas por el Estado. No violaría la Constitución porque estaría siempre cumpliéndose el mandato de que al trabajador despedido sin causa justa se le dé una indemnización; se le estaría dando esa indemnización, sólo que ajustada y condicionada al momento financiero difícil por el que pasa el Erario Público, y ajustada y condicionada por una ley ordinaria, de las que corresponde dar



a los Congresos ordinarios.” Señala que esta Sala había establecido, en diversas resoluciones, que el tope máximo de cesantía en el sector público no debía superar los 20 años (ver resoluciones 2006-06727 de las 14:42 horas del 17 de mayo de 2006, 2006-17437 op. Cit., 2006-17439 de las 19:37 horas del 29 de noviembre de 2006, 2006-17593 de las 15:00 horas del 6 de diciembre de 2006, 2008-001002 op. cit., 2011-006351 de las 14:35 horas del 18 de mayo de 2011, 2013-11086 de las 15:30 horas del 21 de agosto de 2013 y 2014-005798 op. Cit.); no obstante, recientemente resolvió que el tope máximo razonable es de 12 años de cesantía (sentencia n.º 8882-2018 de las 16:30 horas del 5 de junio del 2018). Sobre la cesantía por despido injustificado, por renuncia, o por mutuo acuerdo, refiere que, de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política, el pago del auxilio de cesantía solo 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.º 2006-17437 de las 19:35 horas del 29 de noviembre de 2006, 2006-17437 de las 19:35 horas del 29 de noviembre del 2006, 2006-017743 de las 14:33 horas del 11 de diciembre de 2006 y 2008-001002 de las 14:55 horas del 23 de enero de 2008, Sala Constitucional). Efectivamente, según se advirtió en el dictamen C-158-2018 de 28 de junio de 2018, la jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional (arts. 7º de la LGAP 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. A manera de ejemplo, cita la sentencia n.º 2014-005798 de las 16:33 horas del 30 de abril de 2014 de esta Sala. Advierte que durante el 2018 se habían dictado dos resoluciones más que ratificaron la tesis expuesta. Se trata de las sentencias 7690-2018 de las 14:45 horas del 15 de mayo del 2018, relacionada con la Convención Colectiva del SINART S. A., y la sentencia 8882-2018 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. Sobre la cesantía por jubilación, por incapacidad permanente, o por muerte, aduce que dicha posibilidad es acorde con lo dispuesto en el artículo 85, inciso e), del Código de Trabajo, que literalmente establece: “ARTÍCULO 85.- Son causas que terminan con el contrato de trabajo sin responsabilidad para el trabajador y sin que extingan las 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 Código o por disposiciones especiales: a) ... 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 la ley n.º 5173 de 10 de mayo de 1973, artículo 20). Señala 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 esta 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.º 8232-2000 de las 15:04 horas del 19 de setiembre del 2000). En la misma línea, esta 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.º 2014-0005798 op. Cit.). Sobre la cesantía por supresión del empleo debido a falta de fondos, reducción forzosa de servicios o reorganización, es otro de los supuestos en los cuales puede extinguirse la relación de servicio entre la Administración Pública y alguno de sus funcionarios. En el ámbito del Servicio Civil, las consecuencias de la ruptura de la relación por esos motivos se encuentran reguladas en el artículo 37, inciso f), del Estatuto de Servicio Civil, el cual dispone lo siguiente: “Artículo 37.- Los servidores del Poder Legislativo protegidos por esta ley gozarán de los siguientes derechos: a) ... f) Si cesaren en sus funciones por supresión del empleo, tendrán derecho a una indemnización de un mes por cada año o fracción de seis o más meses de servicios prestados.” Al analizar la validez de la norma recién transcrita, esta Sala, en su sentencia n.º 2000-8332 de las 15:00 horas del 19 de setiembre de 2000, indicó que “La indemnización en estudio, de un mes de salario -el último devengado- por cada año de servicio resulta más favorable que la contemplada en el artículo 29 del Código de Trabajo, ya que toma en cuenta todos los años laborados. Tal referencia se justifica, a juicio de la Sala, porque quienes se encuentran en una relación de empleo pública gozan de la garantía de estabilidad contemplada en el numeral 192 de la Constitución, a diferencia del resto de los trabajadores. Además, porque la supresión del cargo obedece a un supuesto de excepción, como la reducción forzosa de servicios.” Posteriormente, esta Sala, en su sentencia n.º 14416-2006 de las 16:29 horas del 27 de setiembre de 2006, se refirió nuevamente a la validez de otorgar cesantía por supresión del empleo debido a falta de fondos, reducción forzosa de servicios o reorganización y, en particular, a la validez de conferir una cesantía calificada (sin tope) en estos casos: “... el pago de una indemnización diferente al pago del auxilio de cesantía en caso de reestructuración institucional es razonable, en tanto fue establecido para regular una situación totalmente diferente a cualquier despido. Esta disposición, pretende limitar la discrecionalidad de la administración para despedir a los funcionarios que gocen de la estabilidad laboral y que cuando este se produzca, sea definitivamente en atención a una reducción forzosa, para conseguir una más eficaz y económica organización de los mismos, pues no se trata de cualquier traslado, sino de una situación calificada debidamente regulada y controlada por otras dependencias públicas como la Contraloría General de la República, MIDEPLAN, etc. Por consiguiente y frente a los fundamentos dados la norma resulta razonable y proporcionada.” Partiendo de lo expuesto, la cesantía por supresión del empleo debido a falta de fondos, reducción forzosa de servicios, o reorganización, es el único supuesto de los analizados en el que esta Sala ha admitido el pago de cesantía sin tope, a raíz de la pérdida del empleo por decisión unilateral del patrono. Sobre las disposiciones de la convención colectiva de la Municipalidad de Aserrí relativas al pago de cesantía, señala que, utilizando

como base lo expuesto, considera esta Procuraduría que las disposiciones cuestionadas son inconstitucionales en tanto admiten el pago de cesantía por renuncia, y por exceder el tope fijado por esa Sala en 12 años. Ahora, en lo referente al pago de cesantía por jubilación, estima que el reconocimiento de la misma no es inconstitucional por sí mismo; empero sí lo es el hecho de que exceda el tope de 12 años. Con fundamento en lo expuesto, este Órgano Asesor sugiere a la Sala Constitucional declarar con lugar la acción en tanto que el artículo 50 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Aserrí admite el pago de cesantía por renuncia. Respecto a la cesantía por jubilación, advierte que el beneficio no es en sí mismo inconstitucional, pero sí lo es la posibilidad de otorgar hasta 15 años de cesantía, lo cual supera el tope de 12 años.

8.- Por escrito incorporado en el expediente digital a las 15:26 horas del 14 de noviembre de 2018, (visible en el Sistema de Gestión de Despacho Judiciales), Oldemar García Segura, en su condición de Alcalde de Aserrí contestó la audiencia conferida. Señala que el 1° de junio de 2018, mediante oficio n.° MA-0488-2018, se solicitó a la Procuraduría General de la República que emitiera un criterio técnico-jurídico en relación con la aplicación del artículo 50 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Aserrí. Refiere que, el 16 de octubre de 2018, la PGR emitió el criterio jurídico n.° 263-2018, respecto a la consulta formulada. Manifiesta que, debido a que el gobierno local tuvo desde el inicio una duda respecto a la aplicación de la norma impugnada, deja al arbitrio del Tribunal el análisis y la resolución de la acción de marras. Solicita que se rechace la medida cautelar solicitada por el promovente, por cuanto el accionante basó su legitimación en la tutela de intereses difusos y no existe un procedimiento judicial o administrativo que sirva de base.

9.- Mediante resolución de las 9:41 minutos del 15 de noviembre de 2018, este Tribunal solicitó al Oficial Mayor Electoral remitir la certificación de la última dirección que aparece en la cuenta cedular de Fernando Martínez Montoya, Secretario General del Sindicato de Trabajadores Municipales de la Provincia de San José.

10.- Mediante documento incorporado en el expediente digital a las 16:05 horas del 21 de noviembre de 2018, el Tribunal Supremo de Elecciones remitió a la Sala lo solicitado mediante resolución de las 9:41 minutos del 15 de noviembre de 2018.

11.- Por escrito incorporado en el expediente digital a las 12:32 horas del 13 de diciembre de 2018 (visible en el Sistema de Gestión de Despacho Judiciales), Karen Carvajal Loaiza, en su condición de apoderada especial judicial de Fernando Martínez Montoya, Secretario General del Sindicato de Trabajadores Municipales de la Provincia de San José, contesta la audiencia conferida. Estima que en la acción de marras no configura alguno de los presupuestos de legitimación establecidos en el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Aduce que no existe un proceso judicial de base, además, no se trata de un supuesto en el que se permite interponer la acción de inconstitucionalidad contra una norma sin que exista afectaciones individuales y directas, por lo que no se trata de intereses difusos. Estima que en el caso de marras, hay una clara afectación directa a intereses particulares e individuales, esto por cuanto los funcionarios municipales y sus familiares han adquirido



derechos, lo cual descarta el carácter difuso y por ello la acción es improcedente. Alega que la afectación a los intereses difusos debe, cuando menos, fundamentarse. Manifiesta que el accionante no aclara cuál es su interés respecto a la aplicación de las normas de la Municipalidad de Aserri. Considera que el numeral 75 supraindicado no le otorga al promovente la legitimación para ejercer control político sobre las negociaciones colectivas. Estima que el accionante realiza un abuso del derecho al incoar esta acción. Sostiene que las convenciones colectivas en el sector público son completamente legales, posibles y validas, por ende, pretender que por medio de este tipo de acciones se ponga freno a este derecho constitucional amparado en cuerpos normativos internacionales, es contrario al tema de la libertad sindical, y un ataque a los derechos sindicales. Indica que este Tribunal en la resolución n.º 6525-1998 de las 16:36 horas del 16 de setiembre de 1998 dispuso: “(...)En ese sentido, para que el interés colectivo legitime a la parte que interpone la acción de inconstitucionalidad, no solo se requiere que alegue una organización que representa los intereses de un grupo determinable de personas, sino que debe existir al menos la posibilidad de que la eventual declaratoria de inconstitucionalidad modifique de manera favorable, la situación actual (entendida como bienes, derechos, obligaciones, potestades o facultades) de los miembros de esa colectividad. Es decir, que, para acreditar la legitimación por interés colectivo, además de la existencia de un núcleo común de intereses entre los integrantes de la organización, se requiere que la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas tengan relación- de incidencia o afectación-con la situación de la colectividad. De ahí que sea imprescindible por parte del que fundamenta su legitimación en la existencia de un interés colectivo, una explicación acerca de la relación que la pretensión de inconstitucionalidad con la situación propia de la colectividad (...)”. Mantiene que el accionante no aclara cuál es la afectación para la colectividad ni concreta en qué se ha visto afectada la colectividad con la aplicación de la norma impugnada. Aduce que permitir la impugnación de normas pactadas en una convención colectiva contradice los principios constitucionales que amparan la negociación de las mismas. Cita el voto salvado de los Magistrados Armijo y Calzada en la sentencia n.º 1145-2007, en la cual dispusieron: “(...) De lo expuesto anteriormente, es que concluimos, que la Convención Colectiva por su naturaleza laboral en el ejercicio de los derechos fundamentales de sindicalización y negociación, así como de la fuerza normativa que le da la misma Constitución a las convenciones colectivas en el artículo 62 de dicho cuerpo normativo, en lo que respecta a su contenido, no debe ser revisado y valorado por este Tribunal como pretenden los accionantes, por cuanto sería desconocer toda la trascendencia histórica de las mismas –el conflicto social originario- y el respeto a un acuerdo de partes suscrito por el mismo Estado, con una trascendencia político, económico y social determinada. No se puede desconocer la buena fe de las partes de la negociación, obviando los trámites preestablecidos por ella misma, dejando de lado el momento histórico y las necesidades sociales y económicas que la propiciaron, momento en el cual probablemente cumplieron los criterios de razonabilidad y proporcionalidad. No se debe olvidar que las partes intervinientes en una negociación otorgan beneficios, pero también ceden derechos en aras de la efectiva realización del fin para el cual fue creada la institución. Las Convenciones tienen una vigencia y pueden ser revisadas, pero por los procedimientos debidamente establecidos. De manera que si bien es cierto una convención colectiva negociada en el sector público puede estar incurriendo en vicios que determinen su

invalidez, ello obedecería a una ilegalidad que debe ser determinada en cada caso concreto, y que podría eventualmente generar la improcedencia de las cláusulas ahí contempladas, pero que deberá ser declarada en la vía de legalidad correspondiente (...)" . En igual sentido, acota lo indicado por el Magistrado Jinesta en el pronunciamiento n.º 1145-2007, en el que consignó: "(...) Desde el punto de vista del Derecho de la Constitución, el contenido o clausulado de las convenciones colectivas podría tener -si se admite la posibilidad de impugnarlas en sede constitucional- como único límite que no se incumplan los mínimos en materia laboral establecidos en el propio texto constitucional. Ni siquiera los vicios de forma en el curso de la negociación podrían constituir límites constitucionales para el ejercicio del derecho fundamental a la negociación colectiva, toda vez, que el procedimiento no lo define la Constitución, sino que debe hacerlo la ley o el reglamento, de modo que quedan librados a la discrecionalidad legislativa o administrativa, siempre y cuando no infrinjan el principio sustancial de la negociación colectiva libre y voluntaria establecido en los instrumentos internacionales de derechos humanos y que constituye el contenido esencial del derecho y, por consiguiente, el límite de límites. El someter el contenido y clausulado de una convención colectiva, surgido de la libre y voluntaria negociación, a los parámetros de la proporcionalidad y razonabilidad, además de socavar el equilibrio interno de los acuerdos, provoca, a mediano o largo plazo, un claro y evidente estado de inseguridad jurídica. En efecto, los trabajadores o empleados pueden desconfiar de su asociación o afiliación a las organizaciones sindicales, de sus representantes y de los propios representantes patronales, creando un clima de tensión e inestabilidad en las relaciones laborales, todo lo cual desalienta el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de sindicalización y de negociación colectiva, conquistas invaluable del Estado Social y Democrático de Derecho. Adicionalmente, cualquier futuro o eventual trabajador que pretenda afiliarse a un sindicato, probablemente, puede tener, razonablemente, serios reparos sobre la utilidad de su adherencia ante la anulación eventual y futura de los convenios colectivos que se hayan negociado, con lo cual el derecho a la negociación colectiva deja de cumplir con su fin fundamental de mejorar las condiciones laborales y queda, virtualmente vaciado de contenido y devaluado. Los ajustes y controles sobre el eventual contenido del clausulado de una convención colectiva deben ser muy laxos, a priori y persuasivos para que las partes directamente involucradas decidan voluntaria y libremente si toman en consideración, en el curso de la negociación, las observaciones (modificaciones, ajustes, variaciones) formuladas, sin que sea posible, incluso, imponer una renegociación ulterior. Consecuentemente, la fiscalización a posteriori sobre criterios de proporcionalidad y razonabilidad, constituye una injerencia externa que afecta el equilibrio interno del convenio colectivo concertado y que puede provocar serias dislocaciones o distorsiones de la seguridad, la paz social y de las relaciones laborales que no resultan congruentes con el Derecho de la Constitución (...)" . Refiere que la Sala debe valorar que los derechos fundamentales que emanan de la libertad sindical se ve limitado por mecanismos externos que diluyen las posibilidades de negociación, y a su vez el goce pleno de este derecho constitucional, como lo es el darle traslado a la presente acción de inconstitucionalidad contra cláusulas de un mecanismo de negociación colectiva, que fue sometida en su momento a la voluntad de las partes subscriptoras, y homologada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por parte del Departamento compete para revisar los alcances legales de dichos acuerdos. Añade que las convenciones colectivas gozan de fuerza de ley. Aduce que, previo al

nacimiento de la convención colectiva y sus efectos, el Ministerio de Trabajo realiza una revisión de la misma, además, que el numeral 58 del Código de Trabajo le atribuye a la administración denunciar la convención colectiva si considerara que los beneficios u obligaciones contenidos son excesivos, desprovistos de razón o proporcionalidad o ajenas a sus intereses o posibilidades presupuestarias. Refiere que el artículo 3 del Convenio N° 87 de la OIT consagra: “1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades y el de formular su programa de acción. 2. Las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal”. Entonces el objeto, que frontalmente se presenta como la razonabilidad y proporcionalidad en el manejo de los fondos públicos, realmente no es ese, ya que solapadamente lo que busca el accionante es la disminución, limitación y precarización de las condiciones laborales de los trabajadores de la Municipalidad de Aserrí y de los funcionarios públicos en general, que ya han sido concedidos por medio de un mecanismo legal y constitucional como lo es la negociación colectiva. Considera que el accionante carece de legitimación para presentar la acción de inconstitucionalidad, puesto que no se cumple con ninguno de los dos puestos establecidos en el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Agrega que los mecanismos para la impugnación de las cláusulas de las convenciones colectivas están claramente definidos por ley, y esta no es la vía la adecuada para renegociar o denunciar alguna cláusula del cuerpo normativo de cita. Afirma que al conocer la Sala Constitucional este tipo de acciones y como se ha hecho, declarar como inconstitucionales algunas de sus cláusulas basada en los principios alegados, disminuye las posibilidades negociadoras de los trabajadores y patronos, en clara contraposición al artículo 3 del Convenio 87 de la OIT, para favorecer derechos prestacionales invocados por sujetos no legitimados, los cuales ya tienen suficientes mecanismos de protección. Concluye que el accionante carece tanto de legitimación objetiva como subjetiva. Arguye que la negociación colectiva es un derecho fundamental establecido en el artículo 62 de la Constitución Política, de modo que la posibilidad de negociar mejores condiciones de trabajo entre las partes que suscriben una convención colectiva está regulada, con un derecho fundamental que debe ser resguardado por esta Sala. Sostiene que el adecuado ejercicio de la libertad sindical implica una serie de derechos y facilidades que el patrono debe brindar a los dirigentes sindicales y a sus afiliados, para el cumplimiento de los fines del sindicalismo en los centros de trabajo. Considera que en el sector público no es ilegal el ejercicio de la libertad sindical, y que la negociación colectiva como derecho fundamental no es exclusiva del sector privado. Estima que la interposición de esta acción no es válida ya que fue pactada entre las partes y avalada por la Contraloría General de la República colectiva, de modo que el uso de fondos públicos para cubrir beneficios o derechos de la convención colectiva no ha implicado ningún perjuicio. Explica que el artículo 7 de la Constitución Política establece que los tratados y convenios internacionales tienen autoridad superior a las leyes, de modo que al estar contemplado el derecho a la libertad sindical como un derecho humano dentro de la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 16, es un derecho que debe ser observado en nuestro país. Transcribe el numeral 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual dispone: “Artículo 22: 1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho de fundar sindicatos y afiliarse a ellos para

la protección de sus intereses. 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública, o el orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y de la policía. 3. Ninguna disposición de este artículo autoriza a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948, relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que puedan menoscabar las garantías previstas en él ni a aplicar la ley de tal manera que pueda menoscabar esas garantías". Asimismo, el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estipula: "1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar: a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas; c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país. 1. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado. 2. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías". En el mismo sentido, manifiesta que el artículo 8 del Protocolo de San Salvador, el numeral 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 22 de la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del hombre, dan rango de derecho fundamental al ejercicio de la libertad sindical, por lo que Costa Rica está en la obligación de garantizar el ejercicio ese derecho. Arguye que el Convenio n.º 87 de la OIT obliga al Estado a acatar y poner en práctica sus disposiciones, así como el artículo 3 inciso 2) del aludido convenio advierte que las autoridades deben abstenerse de intervenir y limitar el ejercicio de la actividad sindical, lo cual se vulnera mediante la admisión de acciones de inconstitucionalidad como la de marras. Estima que el actuar del accionante, quien en reiteradas ocasiones ha interpuesto esta clase de procesos contra diversas convenciones colectivas, atenta con la libertad sindical y el correlativo derecho a la negociación colectiva. Aduce que, una vez clarificado que los funcionarios públicos pueden acceder a mecanismos de negociación colectiva, deben valorarse otros derechos que le son conexos, tales como los estipulados en los numerales 50, 51, 52 y 56 de la Constitución Política. Señala que los funcionarios públicos están facultados por normas internacionales, constitucionales y legales para negociar convenciones colectivas, por ende, las facultades de

los funcionarios de la Municipalidad de Aserrí y de los jefes de dicha institución está permitida por las normas nacionales, por este motivo no existe violación al artículo 11 constitucional, que señala el accionante. El numeral 690 del Código de Trabajo establece las materias que pueden ser incluidas, negociadas y pactadas en los convenios colectivos de trabajo, de modo que por esta ley se faculta a la Municipalidad de Aserrí a la imposición de normas que otorgan mejores condiciones o beneficios, lo cual es legítimo. De modo que los artículos señalados por el señor Guevara como inconstitucionales, están íntimamente ligados a este numeral, y avalados y autorizados por esta norma y las normas internacionales ya citadas. Con respecto a alegar cuestiones de igualdad entre los funcionarios de la Municipalidad de Aserrí con otros empleados del sector público o privado, es totalmente improcedente, en primera instancia porque el principio de igualdad, no se aplica de manera literal, sino que el mismo debe ser matizado de manera que no se comparen situaciones desiguales y se pretenda usar los mismos parámetros de comparación entre diferentes trabajadores de diferentes regímenes, es decir se deben tratar iguales como iguales y desiguales como desiguales, por lo que no se puede comparar por ejemplo a los empleados públicos, con los trabajadores del sector privado, igualmente, es claro que, en condiciones de igualdad todos los funcionarios de este país, tienen derecho a sindicalizarse, y a procurar negociaciones colectivas para mejorar sus condiciones de trabajo, en igualdad de acceso, por lo que no se vale afirmar que las condiciones negociadas por la Municipalidad de Aserrí generen violaciones al principio de igualdad, cuando algunos otros sectores no han querido hacer uso de su derecho a negociar colectivamente, es decir, la igualdad para mejorar condiciones existe para todos, de modo que no se pueden comparar las condiciones de un grupo de trabajadores que sí ha hecho uso del mecanismo, frente a otros que no lo ha hecho. No se puede sancionar a un grupo que sí ha ejercido su derecho, por otros que no lo han realizado. Por otro lado, indica que debe tenerse en cuenta que los beneficios o derechos pactados en el convenio colectivo en discusión, ya existen en otros cuerpos normativos como lo es el Estatuto de Servicio Civil, en reglamentos autónomos de servicios de otras instituciones, por lo que esos beneficios no son exclusivos de la Municipalidad de Aserrí. En la convención colectiva que se impugna en este proceso de ninguna manera se establecen monopolios de ninguna naturaleza, por lo que carece de total aplicación el numeral 46 constitucional y, por ende, en ninguna medida se violenta dicho artículo, derechos o principio con la negociación colectiva en la Municipalidad de Aserrí, ni en ningún otro centro de trabajo. El artículo 57 constitucional establece el derecho fundamental a un salario mínimo, de manera periódica, y que debe ser igual en iguales condiciones, de modo que no excluye este artículo en primera instancia la posibilidad de pactar mejores condiciones que un salario mínimo, tampoco excluye la posibilidad de otros beneficios adicionales a un salario base y mínimo, por lo que en el mismo sentido del razonamiento realizado con respecto al numeral 33 constitucional, se debe tratar igual a los iguales y desigual a los que son desiguales. En este sentido, los funcionarios de la Municipalidad de Aserrí, que mediante el mecanismo de la negociación colectiva han obtenido algún derecho o beneficio, no puede ser comparado con el resto de funciones del sector público o privado que no ha negociado una convención colectiva, o la hayan pactado en otros términos. La convención colectiva de la Municipalidad de Aserrí fue aprobada por las autoridades administrativas de dicha institución, y anualmente la Contraloría General de la República, por medio de la aprobación del presupuesto, y el giro



de recursos económicos, avaló la convención colectiva, y consideró que no había ninguna violación al principio de legalidad presupuestaria. La negociación colectiva es válida en el sector público y desde ese derecho es válido que se deban utilizar fondos públicos en el pago de mejores condiciones de trabajo pactadas en ellas, y esto no roza en ninguna medida con la hacienda pública, aceptar eso es negar el derecho a la negociación. Aduce que no se da por medio de la negociación colectiva ninguna violación a los artículos 191 y 192 de la Constitución Política, porque en dicho cuerpo normativo no se modifica en ninguna medida lo establecido en el Estatuto de Servicio Civil, ni se regula nada distinto en relación con los nombramientos dentro del régimen de servicio civil. Indica que, es claro que es por medio de la negociación colectiva que se pueden procurar mejores condiciones de trabajo, y es razonable, proporcional que se haga por ese medio, que se establezcan permisos sindicales, y demás beneficios tal como lo regula el artículo 711 y siguientes del Código de Trabajo. Este numeral evidencia la legalidad presupuestaria con que ha venido operando la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Aserri, la cual año a año ha enviado su presupuesto para aprobación, el cual ha sido aprobado y se le han girados los dineros correspondientes avalando la implementación de todas las cláusulas de dicho cuerpo normativo, según las normas internas e internacionales que avalan la negociación colectiva como el mecanismo por excelencia para mejorar condiciones de trabajo. De ninguna forma la Municipalidad de Aserri, con la implementación de la Convención colectiva ha generado un desequilibrio presupuestario, no demuestra el accionante que el hecho de haberse negociado una convención colectiva haya causado que se tengas más gastos que ingresos, ni siquiera aporta pruebas, ni fundamenta el impacto real de los artículos que impugnados, por lo que no se puede tener por cierto que se esté violentando el principio de equilibrio presupuestario. Debe tenerse en cuenta que la planilla de la Municipalidad de Aserri no es tan numerosa, y que los artículos cuestionados no generan mayor erogación económica. Cita lo resuelto por esta Sala en la sentencia número 2013- 11457. Como corolario, admite que los administrados tienen derecho a un uso adecuado de sus fondos públicos, y a que ellos se utilicen apegados a los principios de razonabilidad y proporcionalidad; sin embargo, no existe en la negociación colectiva ningún elemento de irracionalidad o desproporcionalidad, claramente se negoció bajo las normas legales que así lo permiten, mejorando las condiciones laborales, lo cual es la finalidad de la negociación colectiva. Respetuosamente, considera que, si bien es cierto, los actos de Gobierno son susceptibles de control constitucional, es un deber fundamental de esta Sala y un motivo claro de su fundación y los poderes y facultades que se le atribuyen, la protección de los derechos fundamentales y libertades individuales. Así lo determina el artículo 1 de la Ley de Jurisdicción Constitucional. De la forma en que ha interpretado la Sala, hay que colocar dos clases de derechos en la balanza, por un lado, derechos prestacionales, como lo son el derecho a un buen uso del presupuesto público, que ya de por sí, por su naturaleza e importancia, tiene mecanismos legales de sobra que se dedican exclusivamente a su cumplimiento, máxime que un uso adecuado de los fondos públicos acarrea beneficios también a la Administración. Existen controles desde la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la República, las diferentes contralorías de servicios de las instituciones públicas, procedimientos administrativos e incluso a nivel judicial, la Jurisdicción Contencioso- Administrativa. En el caso específico de las Convenciones Colectivas, esta última, en lo que atañe a asuntos de legalidad, y la jurisdicción laboral, en lo que interesa a la

protección de los derechos de los trabajadores. Prueba de ello es que normalmente cuando se acude a la Jurisdicción Constitucional con temas relacionados al derecho de trabajo o a la legalidad de actuaciones administrativas, normalmente se rechaza y redirige a la jurisdicción correspondiente. Sin embargo, el derecho de negociar colectivamente y de mejorar sus condiciones de trabajo es un derecho constitucionalmente protegido y más allá, también desde el derecho internacional al que Costa Rica se encuentra adscrita. Al conocer la Sala Constitucional este tipo de acciones y como se ha hecho, declarar como inconstitucionales algunas de sus cláusulas basada en los principios alegados, está disminuyendo las posibilidades negociadoras de los trabajadores y patronos, en clara contraposición al artículo 3 del Convenio 87 de la OIT, para favorecer derechos prestacionales invocados por sujetos no legitimados, los cuales ya tienen suficientes mecanismos de protección. El artículo impugnado dispone: *“ARTICULO 50: El trabajador que desea dar por concluido su Contrato de Trabajo, o bien acogerse al régimen de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, deberá notificarlo al Alcalde Municipal, dando el preaviso de ley y recibirá por concepto de auxilio de cesantía el pago de un mes de salario por cada año de servicio y fracción mayor de seis meses, de acuerdo a los siguientes porcentajes: a) Sesenta por ciento de uno a tres años de servicio. b) Noventa por ciento de cuatro a siete años de servicio. c) Cien por ciento de ocho a quince años de servicio como máximo. Este beneficio se otorgará hasta un máximo de cuatro trabajadores por año y se hará efectivo a partir del presupuesto ordinario del año 2004, periodo a partir del cual la Municipalidad presupuesta los recursos necesarios para tal efecto.”*

El artículo citado e impugnado en esta acción, es un claro producto de una negociación entre las partes, que reconocen derechos por encima de los derechos otorgados por el Código de Trabajo como normas mínimas, y que, por supuesto la naturaleza de las Convenciones Colectivas es mejorar esas condiciones de trabajo, y es esa su razón de ser. Refiere que se debe partir del hecho de que el preaviso y el auxilio de cesantía son figuras que se encuentran reguladas en el Código de Trabajo, y que, por ende, constituyen derechos mínimos, que por disposiciones normativas nacionales e internacionales pueden ser mejoradas por medio de la negociación colectiva. El reconocimiento del pago de preaviso y auxilio de cesantía establecidos en diversas causas de terminación del contrato de trabajo con un tope de quince años, no tiene vicios de inconstitucionalidad, primero por lo ya indicado, la facultad de negociar beneficios laborales por encima de lo establecido en el Código de Trabajo, y por lo que dirá de seguido. En el caso concreto no existe un uso indebido de fondos públicos, en el otorgamiento de mejores condiciones laborales para los trabajadores, porque esa es justamente la finalidad de la negociación colectiva, por ende, el uso de los fondos públicos para el pago del auxilio de cesantía en este caso, está facultado por la Convención Colectiva, la cual tiene fuerza de Ley, y avalado por las instituciones de control presupuestario incluido el mismo Gobierno Local, por lo que en ningún caso se le podría considerar como indebido. Tampoco existe, en detrimento en los servicios municipales, tomando en cuenta que los mismos se prestan como se han constituido, sin excusas de escasez presupuestaria y no demuestra el accionante, en ninguna medida, una afectación a las finanzas municipales por el pago de las prestaciones a sus servidores en los términos del numeral 50 de la Convención colectiva. Por otro lado tampoco considera que exista un quebranto al principio de igualdad, como lo afirma el accionante, ya que de acuerdo con la consideración de la Sala, antes citada, es necesario tomar en cuenta la realidad presupuestaria de cada ente, y el desconocerlo para

aplicar reglas generales sí contribuiría a violentar el principio de igualdad. No se debe minimizar el derecho de negociación colectiva a una simple manifestación de voluntad administrativa (para eso existe la jurisdicción contencioso-administrativa), ya que hacerlo desconoce la participación y el ejercicio manifiesto de los derechos sindicales de los trabajadores. Los mismos fundamentos del artículo 50, y 57 constitucionales fundamentan la razonabilidad del artículo 50 cuestionado, en aras de protección de la calidad de vida de las personas a un ambiente sano, y las posibilidades de acceder a una vida digna posterior a sus años de servicio. Cita el artículo 51 de la Constitución Política y señala que los esfuerzos que se ha realizado por parte de los poderes públicos e institucionales por materializar dicha disposición constitucional han sido fuertes, y aún así, insuficientes para garantizar a los adultos mayores el goce pleno de sus derechos. Uno de estos esfuerzos es la Ley del Adulto Mayor. En esa normativa, se impone al Estado garantizar las condiciones óptimas de salud, nutrición, vivienda, desarrollo integral y seguridad social a las personas adultas mayores; y asegurar a todos los trabajadores una preparación adecuada para la jubilación. La misma Sala Constitucional, ha fundamentado en la sentencia 11457-13: "... Lo cierto, es que buena parte de las personas trabajadores de la Municipalidad conforman parte de las personas trabajadoras peor remuneradas en el empleo público, como lo son las personas recolectores de la basura, personal de reparación, mantenimiento y bacheo de vías, personal de limpieza de calles, etc. Todas estas personas deben laborar en trabajos extremadamente pesado e insalubres, y reciben por esas labores salarios extremadamente bajo que rondan los 330 mil colones por mes, suma que incluye entre 15 y 20 años de anualidades. De esta forma, el capital propio que puedan recibir por concepto de auxilio de cesantía al finalizar su vida laboral, y frente a las dificultades para obtener otro empleo en ese momento, puede significar la diferencia entre una vida adulta mayor digna o no...". Declarar inconstitucional la posibilidad de pago de prestaciones en casos de renuncia, y el pago de prestación con límite de quince años, respondería a un claro retroceso, no solo de derecho de los trabajadores, sino en el universo de los derechos humanos. Considera importante resumir, que desde la legitimación pretendida por el accionante, hasta la argumentación falaz y deshumanizada sobre el fondo, es importante que los órganos jurisdiccionales, si bien es cierto deben proteger el derecho a la justicia y el Principio de Tutela Judicial Efectiva, también sean capaces de detectar el uso excesivo, abusivo y temerario de la tutela judicial, que lo que busca es crear un clima de inseguridad jurídica, precarizar las condiciones de empleo público y privado, y mejorar las condiciones para una sociedad cada vez más injusta y desigual. Aduce que lo actuado por la Sala Constitucional retrotrayendo los derechos laborales que se han pactado por medio de Convenciones Colectivas, está en violación directa de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado costarricense en materia de derechos sociales, y así se hará ver ante las entidades internacionales correspondientes. Con respecto al caso concreto, considera que se debe tomar en cuenta que el presupuesto de la Municipalidad de Aserrí, permite sin lugar a dudas que el tope de cesantía se rija por lo que establece la convención colectiva, sin que esto influya o deteriore dichos principios, tomando en cuenta que el accionante no aporta prueba alguna que lo determine, por lo cual no puede considerarse que la municipalidad desatienda sus obligaciones por motivos de presupuesto, ni que esta "conlleve al desequilibrio presupuestario", como lo afirma el accionante, por medio de alegato temerario y sin fundamento alguno. Indica que se extraña de la acción los presupuestos aprobados



correspondientes, gastos incurridos, frecuencia de uso del artículo impugnado, etc. Cita la sentencia 2013- 11457. Considera que no existe, por un lado, ese desequilibrio financiero del que habla el accionante. Por el contrario, la Municipalidad de Aserrí hace un uso adecuado, riguroso y eficiente del presupuesto que le corresponde ejecutar, en la medida que no existe prueba que afirme lo contrario. Cita la sentencia n.º 6351- 2011. Refiere que, en el caso concreto no existe un uso indebido de fondos públicos, el uso está facultado por la Convención Colectiva, la cual tiene fuerza de ley, y avalado por las instituciones de control presupuestario incluido el mismo Gobierno Local, por lo que en ningún caso se le podría considerar como indebido. Tampoco existe el detrimento en los servicios municipales, tomando en cuenta que los mismos se prestan como se han constituido, sin excusas de escasez presupuestaria. Por otro lado, tampoco considera que exista un quebranto al principio de igualdad, como lo afirma el accionante, ya que de acuerdo con la consideración de la Sala citada, es necesario tomar en cuenta la realidad presupuestaria de cada ente, y el desconocerlo para aplicar reglas generales sí contribuiría a violentar el principio de igualdad. Se debe tener en cuenta, además, que tanto las instituciones públicas, como los trabajadores del sector privado, tienen el derecho constitucional y legal de entablar negociaciones colectivas, y crear convenciones colectivas con mejores condiciones laborales, de modo que al tener todos el mismo derecho y acceso a este tipo de cuerpos normativos, no es desigual si un grupo de trabajadores decide negociar, frente a otro que no lo hace, al obtener mejores condiciones laborales en el uso de un derecho que tienen todos por igual. Ahora, y con respecto a la determinación de reconocer el auxilio de cesantía en caso de renuncia, primero, llama la atención del desconocimiento que tiene el accionante del derecho laboral, y no solo eso, sino la deshumanización del trabajador a los ojos del mismo. La disposición convencional no difiere en nada de lo que ya legalmente le corresponde a cualquier trabajador, quien, al finalizar su relación laboral por cualquiera de esas causas, le corresponde el auxilio de cesantía. ¿Y cómo tiene esta disposición rango constitucional? Por concordancia directa entre los artículos 1 del Código de Trabajo y 74 de la Constitución Política. Por estos motivos considera los argumentos del accionante vacíos, carente de toda lógica jurídica, perniciosos para el Estado Social de Derecho y la Justicia Social, contrarios a derecho y violatorios de los convenios internacionales suscritos en materia laboral y de la propia Constitución Política. Respecto a la determinación de reconocer el auxilio de cesantía en caso de renuncia del trabajador, también se conoce la posición de la Sala Constitucional; sin embargo, menciona que esto no es algo nuevo. Con la entrada en vigencia de la Ley de Asociaciones Solidaristas, en el régimen de empleo privado se reconoce la potestad del patrono de reconocer el porcentaje del auxilio de cesantía. Este beneficio se aplica a todos los trabajadores que se asocian bajo este régimen, los cuales reciben ese beneficio en caso de despido o renuncia. Señala estar conscientes que el caso no es el mismo. Mientras el solidarismo se crea como señuelo para desincentivar la sindicalización, por otro lado se pretende limitar los aspectos que fortalecen el régimen sindical. Sin embargo, existe un aspecto importante de esta disposición de reconocer el auxilio de cesantía en caso de renuncia, y es que el que busca precisamente incentivar la permanencia de los trabajadores en el ente. Estos trabajadores conocen este beneficio de renuncia, y conocen que aumenta con el paso de los años, lo que genera beneficios en dos vertientes; para el trabajador, la seguridad que en caso de renuncia se le indemnizará, y la disminución de casos de despidos encubiertos. Para la Administración y el interés público, el contar con funcionarios con

experiencia, de carrera, que permanecen mucho tiempo con la institución, lo cual representa una mayor eficiencia en la gestión pública, que si la rotación de personal fuera muy alta, donde hay que empezar por invertir recursos en capacitación de nuevo personal, verificar sus competencias y esperar una gestión pobre durante la curva de aprendizaje. Con este incentivo, la rotación del personal de la Municipalidad de Aserrí es mínima. En la misma sentencia, la Sala ha reconocido: “Este Tribunal ha reconocido que la Administración Pública puede otorgar determinados incentivos o beneficios a sus trabajadores, cuando éstos estén amparados en razones objetivas que busquen una mejor prestación del servicio público (ver entre otras la sentencia 17437-2006 de las 19:35 hrs. del 29 de noviembre del 2006).” (Sentencia n.º 2011-6351). Primero, se sustenta que este beneficio en particular, busca entre otras cosas, el contar con personal con experiencia, que sin duda colaboran con prestar servicios públicos de alta calidad, mientras se minimiza la inversión en capacitación y eficiencia del nuevo personal. Pero hay que hacer una acotación, y es que la Sala menciona: “La Administración Pública puede...” y este es reiterado en estas sentencias. No se debe minimizar el derecho de negociación colectiva a una simple manifestación de voluntad administrativa (para eso existe la jurisdicción contencioso-administrativa), ya que al hacerlo desconoce la participación y el ejercicio manifiesto de los derechos sindicales de los trabajadores. El accionante invoca la violación de los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad, así como el principio de legalidad y equilibrio presupuestario, con la vigencia de este derecho consignado en la Convención Colectiva de Trabajadores de la Municipalidad de Aserrí. Destaca que, en la sentencia n.º 2013-11457, se indicó: “(...) Desde el punto de vista jurídico, la razonabilidad y proporcionalidad se genera en la medida en que la indemnización por despido injustificado, y en su caso la prima de antigüedad, sea calculada con base en esos criterios jurídicos que dan razonabilidad a la indemnización. Normalmente en toda negociación de convenciones colectivas, las entidades públicas y privadas deben hacer proyecciones econométricas y financieras para determinar si, en ese caso concreto y en ese momento de la vida institucional, la política laboral y salarial a determinar es razonable y proporcionada en función de su presupuesto. Así, lo que en una entidad pública puede ser razonable y proporcionado, en otra puede no serlo, precisamente por la diversidad presupuestaria (...).”. Recalca que la Municipalidad de Aserrí recibe sus ingresos de la recaudación de la misma actividad que genera, por lo que su presupuesto es independiente de las demás instituciones públicas, por lo tanto, no puede ser comparado con otras municipalidades, u otras instituciones del sector público, porque son situaciones diversas. El financiamiento de los derechos laborales establecidos en la convención colectiva puede provenir de cualquiera de estos rubros, y es al accionante a quien le corresponde demostrar el uso abusivo de fondos públicos, lo cual falla en realizar, a pesar que argumenta sin fundamento técnico alguno el supuesto abuso. Por otro lado, tampoco considera que exista un quebranto al principio de igualdad como lo afirma el accionante, ya que de acuerdo con la consideración de la Sala, antes citada, es necesario tomar en cuenta la realidad presupuestaria de cada ente, y el desconocerlo para aplicar reglas generales sí contribuiría a violentar el principio de igualdad. Primero, se sustenta que este beneficio en particular busca entre otras cosas el contar con personal con experiencia, que sin duda colaboran con prestar servicios públicos de alta calidad, mientras se minimiza la inversión en capacitación y eficiencia del nuevo personal. Pero hace una acotación, y es que la Sala menciona: “La Administración

Pública puede...” y este es reiterado en estas sentencias. No se debe minimizar el derecho de negociación colectiva a una simple manifestación de voluntad administrativa (para eso existe la jurisdicción contencioso-administrativa), ya que hacerlo desconoce la participación y el ejercicio manifiesto de los derechos sindicales de los trabajadores. En vista de lo anteriormente señalado, considera que esta acción debe ser rechazada.

12.- Los edictos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los números 218, 219 y 220 del *Boletín Judicial*, los días 23, 26 y 27 de noviembre de 2018 (visible en el Sistema de Gestión de Despachos Judiciales).

13.- Se prescinde de la audiencia oral y pública prevista 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 ibídem, por considerar que existen suficientes elementos de juicio para resolver esta acción.

14.- En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.  
Redacta el Magistrado Chacón Jiménez; y,

#### **Considerando:**

I.- Sobre la admisibilidad de la acción. A efectos de fundamentar la legitimación que ostenta para promover esta acción de inconstitucionalidad, el accionante señala que el párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, establece que no será necesario el caso previo pendiente cuando por la naturaleza del asunto no exista una lesión individual y directa, tal como en este caso, en que se cuestionan las potestades de la administración para suscribir convenciones colectivas, en violación de lo dispuesto en los artículos 191 y 192 de la Constitución Política. En efecto, dicha condición lo legitima para acudir a plantear la acción en cuestión. Por otro lado, en esta materia, también se ha reconocido la existencia de intereses difusos por el impacto económico en el erario público que estas Convenciones pueden implicar:

*“En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el buen manejo de las arcas públicas, como supuesto de legitimación, está referido a que la actividad financiera del Estado suponga el cumplimiento de criterios de economía y eficiencia al utilizarse los fondos públicos; es decir, de racionalización que impida legal y moralmente el derroche y confiera el derecho a la colectividad a exigir la eficacia y eficiencia del uso de los dineros que destina al financiamiento del Estado (ver sentencias N°2014-5798 de las 16:33 horas del 30 de abril de 2014 y N° 2009-014348 de las 15:19 horas del 16 de septiembre de 2009). A partir de lo dicho, se estima que el actor ostenta legitimación suficiente para pretender la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, aun sin la existencia de un asunto previo que sirva de base. Efectivamente, el actor acude al óptimo manejo del erario público que, a su juicio, está siendo mal empleado por parte de la Municipalidad de Acosta, en virtud del pago de los privilegios reconocidos a sus funcionarios en la convención colectiva de trabajo suscrita en ese municipio. Precisamente por estar en juego la disposición de recursos públicos y la incidencia de tal manejo en la prestación de servicios públicos municipales, es que esta Sala entiende que se está ante una acción admisible.” (sentencia N° 2015-4247)*

En virtud de lo expuesto, lo procedente es admitir la legitimación del accionante en los términos señalados y resolver de conformidad.

II.- Objeto de la acción. El accionante impugna el artículo 50 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Aserrí, por estimar que violenta abiertamente los artículos constitucionales 11, 33, 46, 50, 57, 63 y 68, y el principio de razonabilidad y proporcionalidad. La norma es impugnada por el accionante, por establecer el pago del auxilio de cesantía en caso de renuncia del trabajador, o bien, acogerse al régimen de pensiones, y por reconocer el pago por auxilio de cesantía hasta por 15 años. Considera que con ello se establecen privilegios que afectan el uso de fondos públicos, la buena gestión en la prestación de los servicios públicos y supone un uso indebido del dinero de los contribuyentes. Señala que el pago por 15 años excede el tope de 12 años, fijado recientemente por la Sala Constitucional en la sentencia N° 2018-008882. Para una mejor comprensión de este proceso, se procede a citar lo dispuesto por la norma en cuestión:

*“Artículo 50.- El trabajador que desee dar por concluido su contrato de trabajo, o bien acogerse al régimen de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social deberá notificarlo por escrito al Alcalde Municipal, dando el preaviso de ley y recibirá por concepto de auxilio de cesantía el pago de un mes de salario por cada año de servicio y fracción mayor de seis meses, de acuerdo a los siguientes porcentajes:*

- a. Sesenta por ciento de uno a tres años de servicio.*
- b. Noventa por ciento de cuatro a siete años de servicio.*
- c. Cien por ciento de ocho a quince años de servicio como máximo.*

*Este beneficio se otorgará hasta un máximo de cuatro trabajadores por año y se hará efectivo a partir del presupuesto ordinario del año 2004, periodo a partir del cual la Municipalidad presupuestará los recursos necesarios para tal efecto.”*

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

*“...La posibilidad de negociar colectivamente para los trabajadores que no participan de la gestión pública de la Administración, los empleados de empresas o servicios económicos del Estado, encargados de gestiones sometidas al Derecho común, ha sido reconocida reiteradamente por esta Sala a partir de la sentencia número 03053-94, criterio que reitera o ratifica después en las sentencias 2000-07730 y 2000-04453. Se admite como teoría general del Derecho Colectivo Laboral, que éste se integra, principalmente, por una trilogía de derechos que persiguen hacer realidad y dar solución a la necesidad de los trabajadores de agruparse para compensar la inferioridad real en que se encuentran cuando actúan aislados, frente al patrono y ante la genérica regulación de sus derechos en el Código de Trabajo; se trata del derecho a la sindicación, a la negociación colectiva y a la resolución efectiva de los conflictos colectivos. Existen dos regímenes en materia laboral: uno que se regula por el Código*

*de Trabajo y el otro, por normas de Derecho Público. Esta Sala ha reconocido por ende que la relación entre el Estado y los servidores públicos, como tesis de principio, es una relación de empleo público o estatutaria; en otras palabras, el servidor del régimen de empleo público se encuentra en relación con la Administración, en un estado de sujeción; aquella puede imponer unilateralmente las condiciones de la organización y prestación del servicio para garantizar el bien público. Esta conclusión implica que no se pueda tolerar la negociación colectiva en el sector público, de conformidad con los artículos 191 y 192 constitucionales. Por último, en la sentencia número 1696-92 de esta Sala, se declaró la inconstitucionalidad de los mecanismos del arreglo directo, la conciliación y el arbitraje para los funcionarios que realicen gestión pública pero reconociendo que es válido que los obreros, trabajadores o empleados que no participan de la gestión pública de la Administración pueden celebrar convenciones colectivas de trabajo, de tal forma que entes con un régimen de empleo de naturaleza laboral (no pública), como por ejemplo, las empresas del Estado, sí pueden negociar colectivamente de conformidad con las disposiciones que informan el Derecho Colectivo del Trabajo. No obstante lo anterior, es claro que por tratarse de funcionarios remunerados con fondos públicos, incluso en el caso de aquellos que puedan regir sus relaciones de trabajo por normas producto de una negociación colectiva, la situación de las instituciones públicas empleadoras nunca será equiparable a la de cualquier patrono particular, puesto que por esa vía no puede dispensarse o excepcionarse la aplicación de cualesquiera normas o principios de orden público. Sea cual sea el rango normativo que se reconozca a este tipo de instrumentos, es claro que se encuentran subordinados a las normas y principios constitucionales...” (sentencia Nº 2006-6730 de las 14:45 horas del 17 de mayo de 2006)*

Se ha indicado, además, que sin demérito alguno de que la negociación colectiva sea un derecho reconocido constitucionalmente y por instrumentos internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, lo cierto es que su contenido se encuentra también subordinado a las normas y principios constitucionales, en el tanto 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. Aclarado lo anterior, procede verificar la constitucionalidad de la norma cuestionada.

IV.- Sobre la norma impugnada. Como bien alega el accionante, el artículo cuestionado establece el pago del auxilio de cesantía, en caso de renuncia de los trabajadores de la Municipalidad de Aserrí, hasta por 15 años. Al respecto, procede indicar lo que este Tribunal ha resuelto en esos casos:

*“VI. - Sobre los antecedentes de esta Sala en cuanto a la inconstitucionalidad del establecimiento del pago de cesantía en caso de renuncia del trabajador.- Sobre el pago de*



cesantía en supuestos de renuncia del trabajador, esta Sala tuvo ya oportunidad anterior de examinar el asunto. Mediante resolución reciente, número 2018-008882 de las 16:30 horas del 05 de junio del 2018, se reiteró la inconstitucionalidad del establecimiento del pago de cesantía en caso de renuncia del trabajador, tal como se transcribe a continuación:

*“La Sala concuerda también en este punto con las partes pues parece no haber duda de que la lectura textual permitiría que el trabajador que renuncia, solicite el pago de cesantía y la Gerencia lo acuerde. Este supuesto ha sido analizado anteriormente por la Sala en su jurisprudencia y se ha señalado la incorrección de autorizar tales pagos en una convención colectiva. En la sentencia 2013-11455 de las 15:05 horas del 28 de agosto de 2013 que resolvió una acción de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Montes de Oca, incluyendo los artículos 14 de dicha convención y 24 del Reglamento autónomo que regulaban la posibilidad del pago de cesantía en los casos de renuncia de los servidores, el tribunal razonó:*

*“En efecto de los numerales impugnados, se atacan por inconstitucionales en dos supuestos distintos que chocan con la jurisprudencia de esta Sala. Así, el reconocimiento de los derechos y prestaciones laborales a partir de la renuncia de los funcionarios, sea por la decisión unilateral del trabajador, y el pago la cesantía por la totalidad de años servidos en la Municipalidad, lo cual excede los reiterados criterios de la Sala. En este sentido, debe señalarse la existencia de temas de relevancia constitucional en el artículo 14 incisos b), c) y d) de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Montes de Oca, y 24 incisos b), c), d), e)> i), Q) y h) del Reglamento Autónomo de Servicios de la Municipalidad de Montes de Oca. 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.”

*VII- Sobre la inconstitucionalidad de la norma contenida en el artículo 45 de la Convención Colectiva del Banco Popular.- Los accionantes impugnan el artículo 45 de la Convención Colectiva de Trabajo del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (en adelante BPDC), en tanto dispone que el Banco pagará a su personal el auxilio de cesantía cuando renuncien. Lo cual consideran va en detrimento de un uso proporcional y eficiente de los fondos públicos. Además que lesiona los principios de justicia, moralidad, control efectivo del sano manejo de los fondos públicos, rendición de cuentas y de adecuada distribución de la riqueza, con violación de los artículos 11, 33, 46, 50, 57, 63, 68 y 74 de la Constitución política....*

*Al respecto, la Sala considera que los accionantes llevan razón, siendo el supuesto de pago del auxilio de cesantía en casos de renuncia del trabajador, una norma inconstitucional. 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”. Así entonces, tal como dispone esta norma constitucional, 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. El hecho de que se informe, por parte de la Administración del Banco que, desde hace 49 años ha considerado razonable el pagar la cesantía a los funcionarios que renuncian, pues esa suma se reserva por disposición de la SUGEF, como una provisión contable para hacerle frente al pago, no convierte en derecho real el auxilio de cesantía en caso de renuncia. Para las normas de Convenciones Colectivas, donde se establezca el pago de cesantía en supuestos de renuncia, la Sala reconoce la existencia de irregularidades constitucionales, porque hay un uso indebido de los recursos públicos. 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. En conclusión.- La norma contenida en el artículo 45 de la Convención Colectiva del Banco Popular, en tanto establece el supuesto del pago de auxilio de cesantía, en casos de renuncia del trabajador, resulta inconstitucional por contravenir 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.” (Sentencia n.º 2019-17954 de las 11:42 horas del 18 de setiembre de 2019)*

Conforme lo supra indicado, en reiteradas ocasiones este Tribunal ha señalado que una convención colectiva de esta naturaleza, que establezca el pago de cesantía en supuestos de renuncia del trabajador, es inconstitucional, porque constituye una indebida disposición de los recursos públicos. Tal pago fue contemplado por el Constituyente en los supuestos de despido por causas imputables al patrono, no al trabajador. El ordinal 63 de la Constitución Política, así lo dispone: “Los trabajadores despedidos sin justa causa tendrán derecho a una indemnización cuando no se encuentren cubiertos por un seguro de desocupación”. En consecuencia, no procede el pago de tales prestaciones legales - preaviso y cesantía-, cuando



el cese laboral se produce por renuncia del propio trabajador, toda vez que tal decisión no es imputable al patrono, y por ende, no constituye el supuesto contemplado por la Constitución. Así las cosas y al no considerar este Tribunal que exista motivo para cambiar el criterio expuesto, la norma aquí impugnada resulta igualmente inconstitucional, en tanto autoriza el pago del auxilio de cesantía a los trabajadores de la Municipalidad de Aserrí que renuncian a su relación laboral.

IV.- En lo que concierne al tope del pago de la cesantía cuestionado por el accionante en este mismo artículo 50, ciertamente este Tribunal en sentencia n.º 2018-8882 de las 16:30 horas del 5 de junio de 2018, reconsideró también sus precedentes, en el sentido de que un plazo de 20 años como tope del pago del auxilio de cesantía resultaba desproporcionado y, que en su lugar uno de 12 años es más acorde con las circunstancias que ahí se explicitaron y reiteraron más recientemente en la sentencia n.º 2019-8679 de las 12:16 horas del 15 de mayo de 2019, la cual indica:

*“A.- 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. La legislación laboral si bien reconoce que no se podrá indemnizar más que los últimos ocho años de la relación laboral, cabe indicar, que conforme a la reiterada jurisprudencia de esta Sala, es posible mejorar, a través de los instrumentos normativos de las Convenciones Colectivas, ciertas condiciones mínimas de los trabajadores que superen las establecidas en aquella legislación laboral, siempre y cuando se respeten algunos presupuestos normativos y jurisprudenciales de esta misma Sala Constitucional. En una sentencia muy reciente de este Tribunal, se abordó esa discusión, manteniéndose que es posible que se acuerden topes de cesantía mayores a los establecidos en el Código de Trabajo, pero para una mayoría de los magistrados, sostuvieron que el límite de los veinte años, no resulta razonable por desproporcionado, y fijó el mismo en doce años. Así, por Sentencia N2018 °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 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:

*“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 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 88, inciso a), de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Abangares, éste 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. Cabe indicar, que el actual contexto económico tampoco es ajeno a las municipalidades del país, de manera que, la Sala Constitucional modifica su jurisprudencia, sin dejar de ponderar el derecho fundamental que es, que pueden existir negociaciones colectivas en el Sector Público. De ahí, que 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 inciso a), del artículo 88, de la Convención Colectiva bajo estudio, es inconstitucional, en cuanto permite el pago del monto por auxilio de cesantía con un exceso a los doce años.” (El resaltado no es del original)*

Lo anteriormente expuesto resulta de plena aplicación al caso concreto. Tal como lo advirtió esta Sala en sus más recientes precedentes, el mero argumento de la necesidad de retener al personal calificado no es suficiente para sostener el tope del auxilio de la cesantía en un plazo mayor a los 12 años, dado el alto costo que ello implica. Todas las instituciones del Estado deben responder a la difícil situación fiscal y financiera que atraviesa el Estado costarricense, y el municipio en cuestión no está exento de ello, aun cuando pretenda justificar tal erogación, con la consecución de sus ingresos tributarios, pues tal como lo indicó la Sala en el precedente citado “...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...”. Por otro lado, se reitera que dicho gasto presenta la característica de ser una mera transferencia de fondos de 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. Y para tal fin, resultan válidas otras mejoras económicas que no son inconstitucionales, tal como las implementadas por los fondos de ahorro y jubilaciones, asociaciones solidaristas e incluso las que contempla la Ley de Protección al Trabajador, que se distinguen plenamente de la figura del simple aumento del tope de pago de auxilio de cesantía que se analiza aquí, pues estos 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. Así las cosas y bajo los razonamientos esbozados, este Tribunal considera que sí es posible superar el límite legal de los 8 años contemplados en el Código de Trabajo, de lo contrario no quedaría margen para la negociación colectiva; no obstante, dadas las consideraciones apuntadas, lo razonable es que este no exceda el 50% de lo legalmente ya reconocido, es decir, que el tope lo constituyan 12 años. En razón de lo expuesto, y visto que el ordinal en cuestión establece 15 años como tope al pago de la cesantía, lo cual constituye más del 50% de la cesantía reconocida en el Código de Trabajo, se considera la norma impugnada irrazonable y desproporcionada, por lo que procede acoger la acción también en cuanto a este extremo.

V.- Conclusión. En consecuencia, el ordinal 50 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Aserrí resulta inconstitucional, en el tanto reconoce el pago del auxilio de cesantía en los casos de renuncia de sus trabajadores; y establece un tope superior al de 12 años para su efectivo pago. Igualmente, se hace la salvedad y se reitera que, tal como lo expuso este Tribunal en esos mismos precedentes, sí es constitucional, reconocer el auxilio de cesantía para los supuestos de supresión del cargo, fallecimiento y jubilación del trabajador, siempre y cuando, la indemnización no sea superior a los doce años.

VI.- Voto Salvado del Magistrado Cruz Castro. La cesantía, expresión del derecho social solidario y el seguro de desempleo. En el mismo sentido en que lo he expresado en votos anteriores, no considero que las normas de Convenciones Colectivas que establezcan el pago del auxilio de cesantía en supuestos de renuncia del trabajador, sean inconstitucionales, sino todo lo contrario. Bajo una tesis similar a la expresada por esta Sala en el voto número 2000-00643, considero que, el artículo 63 constitucional no prohíbe que se otorgue el llamado auxilio de cesantía aun en la hipótesis en que no hay despido “sin justa causa”. Lo que sí manda, con carácter supremo, diríase, es que siempre que el despido sea incausado, procede la indemnización. Pero no prohíbe el que pueda otorgarse y reconocer, jurídicamente, un tipo de auxilio de cesantía en cualquier otro caso. Además, el artículo 74 de la Constitución Política es claro en señalar que los derechos y beneficios que contiene su Título de Derechos y Garantías Sociales, no excluyen otros que se deriven del principio cristiano de justicia social y que indique la ley. Además, tal como lo indiqué el voto salvado al voto número 2008- 001739, en relación con el artículo 72 Constitucional y el seguro de desempleo, las autoridades públicas han incurrido en una omisión al mandato que establece el artículo 72 de la Constitución Política en el sentido que: “mientras no exista seguro de desocupación”, lo cual incluso es reforzado por otro mandato tácito que posee el mismo contenido (sea el artículo

63 ídem), el cual establece: “Artículo 63.- Los trabajadores despedidos sin justa causa tendrán derecho a una indemnización cuando no se encuentren cubiertos por un seguro de desocupación.” Ninguna de las autoridades públicas con poder normativo han tomado las medidas necesarias para dotar de plena exigibilidad los mandatos implícitos que establecen los artículos 63 y 72 constitucionales sobre el seguro por desocupación (pese a que ello ha sido exigido desde el momento en que ha sido promulgada la Constitución, es decir el 8 de noviembre de 1949), todo lo cual sin duda constituye una omisión injustificada que viola, a toda luz, el Derecho de la Constitución. Es claro que la configuración del auxilio de cesantía en los términos en que ha sido diseñado por la Ley de Protección al Trabajador, a diferencia de lo que sostiene el Órgano Asesor y el Presidente de la Asamblea Legislativa, en modo alguno exime al Estado de su obligación de asegurar a los trabajadores desocupados el pleno disfrute de sus derechos fundamentales, entre ellos su derecho al seguro por desocupación, por la falta de desarrollo infraconstitucional que permita la exigibilidad plena de esta cláusula constitucional de ejecución diferida, todo lo cual sin duda incide sobre la noción de la Constitución como Norma Jurídica dotada de coercitividad. El artículo 63 de la constitución es una disposición esencialmente transitoria, en la que se asume que deberá producirse un desarrollo progresivo del ordenamiento y de las políticas estatales con el fin de establecer un seguro de desocupación, pues los trabajadores despedidos con justa causa, no encuentran una respuesta solidaria que les permita sobrevivir dignamente mientras logran encontrar otro trabajo; por otra parte, en muchos casos, la indemnización por cesantía, sólo cubre, temporalmente, los gastos que demanda el trabajador y su familia, sin desconocer, además, que la litigiosidad de esta compensación económica, impide que el asalariado despedido con justa causa, reciba, tardíamente, la indemnización que le corresponde. El plazo para el desarrollo progresivo de un marco normativo y de una política que asegure la existencia digna de los ciudadanos desocupados, ha excedido parámetros de razonabilidad, pues es un mandato que sigue sin cumplirse después de cincuenta y nueve años de haberse promulgado. Esta omisión se profundiza en un ambiente político en el que se promueve una restricción de los derechos de todos los ciudadanos que dependen de un salario, aunque éste sea muy elevado. La omisión de las autoridades encargadas de las definición de políticas de solidaridad y desarrollo social, según las previsiones de los artículos 50 y 74 de la norma fundamental, no han desarrollado una política integral y solidaria que se traduzca en un sistema que le dé una respuesta específica a los desocupados involuntarios, concepto que incluye, desde una perspectiva del desarrollo de la dignidad de la persona, el sub-empleo o empleo informal. La complejidad del fenómeno de la desocupación exige un marco normativo y una política estatal que visibilice, en toda su extensión, un fenómeno que incide en la dignidad del desocupado y que es un componente fundamental de la solidaridad que prevé el artículo setenta y cuatro de la constitución. El trabajo, el derecho a la vida y la libertad, son parte esencial de la dignidad, su ausencia lesiona directamente la dignidad de la persona. Como bien lo establece la doctrina social de la Iglesia, que es un referente ideológico que el artículo 74 de la constitución, “...Quien está desempleado o subempleado padece, en efecto, las consecuencias profundamente negativas que esta condición produce en la personalidad y corre el riesgo de quedar al margen de la sociedad y de convertirse en víctima de la exclusión social. Además de a los jóvenes, este drama afecta, por lo general, a las mujeres, a los trabajadores menos especializados, a los minusválidos, a los inmigrantes, a los ex reclusos, a



los analfabetos, personas todas que encuentran mayores dificultades en la búsqueda de una colocación en el mundo del trabajo...” (Ver “Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia” Celam. 2005- p. 208) La norma constitucional sobre el seguro de desempleo fue presentada por el grupo social demócrata; uno de sus representantes, el Lic. Rodrigo Facio, expresó algunos comentarios que mantienen actualidad y que explican la necesidad de convertir esta norma en derecho viviente. Señalaba el constituyente Facio que “... en la fórmula general que han sometido al conocimiento de la Cámara no hace referencia al género de asistencia que proveerá el Estado a los desocupados, asunto que se resolverá de acuerdo con las circunstancias y condiciones económicas del Fisco, y especialmente de acuerdo con la naturaleza del fenómeno de desocupación que se presente. La asistencia puede ser mínima o llegar a ser lo suficientemente amplia para que el desocupado y su familia no sufran la falta del salario del primero. Añadió que el principio debe establecerse, ya que se trata de una de las pocas garantías sociales cuya naturaleza no es clasista. Todas las garantías sociales de nuestra Constitución son disposiciones relacionadas con los conflictos obrero-patronales. En cambio, el principio que se propone se sitúa al margen de estos conflictos clasistas, y contempla al obrero cuando precisamente necesita más la ayuda del Estado, cuando pierde el trabajo, al quedar cesante. El momento más trágico del trabajador es cuando se queda sin ocupación. La Constitución debe necesariamente prestar atención a ese problema. Es cierto que en casos de crisis económica será muy difícil, tanto la asistencia como la reintegración del trabajador a sus labores, pero la dificultad no es óbice para no dejar en la Constitución una fórmula general que deje constancia del interés del Estado por el problema de la desocupación. Se refirió a los métodos empleados por el extinto Presidente Roosevelt para solucionar el grave problema de la desocupación que se le presentó a los Estados Unidos durante la crisis económica mundial iniciada en el año 29. Roosevelt resolvió el grave problema echando mano a una serie de recursos que muchas críticas levantaron, pero que sirvieron para comenzar a atacar el problema: inició obras públicas y una amplia política de subsidios, financiados con déficits presupuestarios....”, posteriormente, ante las objeciones de algunos constituyentes, Facio argumentó que “.. todos estaban de acuerdo en que el fenómeno de la desocupación es uno de los más graves y difíciles del mundo contemporáneo. No por el hecho de que nuestro país esté al margen de ese problema como problema normal del mundo industrial, debemos despreocuparnos del mismo. Agregó que estaba de acuerdo con el señor Arias en que la fórmula adecuada y razonable para solucionar el problema de la cesantía estaba en el seguro de desocupación. Por esa razón, su fracción presentó en una de las sesiones anteriores la fórmula -que se aprobó- de que el trabajador despedido injustamente de su trabajo recibirá una indemnización, siempre y cuando no estuviera establecido el seguro de desocupación. Sin embargo, entiendo que el seguro de desocupación es difícil de establecer, máxime en un medio como el nuestro, que no se puede crear de golpe. Por tanto, mientras no se llegue al establecimiento del mismo, el Estado, por los medios más adecuados, debe hacer frente al problema de la desocupación. Aun en los países más organizados y económicamente poderosos como los Estados Unidos, donde los seguros han alcanzado una gran extensión y una gran eficiencia, en el presupuesto cuando la desocupación crece, existe un renglón importante de muchos millones de dólares para hacer frente a la desocupación. ¿Por qué? Porque el Seguro no puede dar abasto por sí solo. En Costa Rica, país poco organizado y débil económicamente, el establecimiento del seguro de desocupación

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

Nótese además, las siguientes variaciones de criterio que esta Sala ha tenido respecto de estos temas:

a) LA CESANTÍA SE PUEDE PAGAR EN CUALQUIER CASO, INCLUSO EN CASO DE RENUNCIA, EN PARTICULAR PARA LOS SOLIDARISTAS DEL SECTOR PÚBLICO O PRIVADO, PERO NO SI ESTO

SE ESTABLECE POR MEDIO DE UNA CONVENCION COLECTIVA DE TRABAJO EN NEGOCIACION CON LOS SINDICATOS.- Cuando la reforma a la cesantía de la Ley de Protección al Trabajador se consultó a la Sala Constitucional, se dijo que la Constitución Política no impide que el auxilio de cesantía se pague en otros casos distintos al despido injustificado. Así, en el voto 2000-643 se señaló que es posible pagar la cesantía en caso de renuncia al empleo o despido justificado, pero que lo que exige la Constitución es que en caso de despido injustificado se pague siempre:

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

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

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

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

La ley de asociaciones solidaristas (art. 18 inc. B) establece el pago de auxilio de cesantía sin límite de años, es decir, si una persona trabaja 40 años para una institución pública o para un empleador privado, tiene derecho a 40 años de auxilio de cesantía.

El Estatuto de servicio civil (art. 37 inc. f y 47) establece que, si un trabajador es despedido por reestructuración institucional, tiene derecho a la cesantía por todos los años laborados, es decir, sin límite de años.

La misma Ley de Protección al Trabajador que transformó una parte del auxilio de cesantía en el Fondo de Capitalización Laboral que deposita mes a mes el empleador sin límite de años en una cuenta a nombre de la persona trabajadora.

La Reforma Procesal Laboral (Código de Trabajo reformado por la RPL, art. 576) establece que si un trabajador-a protegido-a por fuero especial, obtiene una sentencia que anula el despido y ordena su reinstalación en el empleo, la persona trabajadora puede sustituir su reinstalación con el pago de auxilio de cesantía sin límite de años.

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

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

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

Es decir, la Sala Constitucional en esa ocasión señaló que bastaba que tal cesantía adicional estuviera incluida en una convención colectiva de trabajo para que fuera constitucional. Poco tiempo después, la Sala Constitucional declaró inconstitucional una norma de la Convención Colectiva de Trabajo de la Junta de Protección Social (JPS), que copiaba casi literalmente la norma del Estatuto de Servicio Civil, es decir, señalaba que si la institución era reestructurada los trabajadores recibirían el auxilio de cesantía sin límite de años, es decir, se pagaría reconociendo todos los años efectivamente laborados por las personas trabajadoras. En este caso, la Sala Constitucional declaró inconstitucional la norma de la convención colectiva por irrazonable y desproporcionada (06727-2006). Finalmente, por muchos años, la Sala

Constitucional estableció un nuevo tope de cesantía en 20 años, manteniendo que, ese era un tope razonable. En la actual coyuntura donde los vientos políticos soplan en contra de lo público y en particular de los servidores públicos, la Sala Constitucional dice que el tope de cesantía la encuentra en 12 años y ya no en 20. Las visiones políticas han cambiado, orientándose hacia una visión restrictiva, en contradicción con lo que fue la visión original que inspiraron el espíritu de las garantías sociales introducidas con gran optimismo en 1943. En definitiva, según la jurisprudencia actual de la Sala Constitucional:

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

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

VII.- 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 30 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el “Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial”, aprobado por la Corte Plena en sesión N27 °-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial número 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión N43 °- 12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

Por Tanto:

Se declara parcialmente con lugar la acción y, en consecuencia, se anula por inconstitucional el artículo 50 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Aserrí, únicamente en tanto autoriza el pago del auxilio de cesantía en supuestos de renuncia de los trabajadores, y dispone topes superiores a los 12 años para el pago del auxilio de la cesantía. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. El Magistrado Cruz Castro salva el voto y declara sin lugar la acción de inconstitucionalidad. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial *La Gaceta* y publíquese íntegramente en el *Boletín Judicial*. Notifíquese.-  
/Fernando Castillo V., Presidente/Fernando Cruz C./Nancy Hernández L./Jorge Araya G./Anamari Garro V./Marta Esquivel R./Mauricio Chacón J./.-

San José, 20 de agosto del 2020.

**Vernor Perera León**  
Secretario a.í.

1 vez. — O. C. N° 364-12-2020. — Solicitud N° 2017-68-JA. — (IN2020480343).