

# N° 3452

Fuente: Gaceta Digital de la Imprenta Nacional

## Gaceta N° 151 Miércoles 24-06-2020

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

### ALCANCE DIGITAL N° 154 24-06-2020

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

#### PODER EJECUTIVO

##### DECRETOS

##### DECRETO NÚMERO 42417-MOPT-S

REFORMA AL DECRETO EJECUTIVO NÚMERO 42382-MOPT-S DEL 2 DE JUNIO DE 2020, DENOMINADO RESTRICCIÓN VEHICULAR NOCTURNA CON FRANJA HORARIA DIFERENCIADA EN DETERMINADOS CANTONES DEL PAÍS ANTE EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR EL COVID-19

### ALCANCE DIGITAL N° 153 23-06-2020

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

#### PODER EJECUTIVO

##### DECRETOS

##### DECRETO N° 42411-H

DEDUCCIÓN DEL 10 % DEL SALARIO BRUTO POR QUINCENA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA CONTRIBUIR CON EL ESTADO DE EMERGENCIA NACIONAL POR EL COVID-19

##### RESOLUCIONES

##### MINISTERIO DE SALUD

**MS-DM-4853-2020.**

ORDENA EL CIERRE TEMPORAL DE TODOS LOS ESTABLECIMIENTOS CON PERMISO SANITARIO DE FUNCIONAMIENTO QUE BRINDEN ATENCIÓN AL PÚBLICO, LOS DÍAS LUNES, MARTES, MIÉRCOLES, JUEVES Y VIERNES DE LAS 17:00 HORAS A LAS 5:00 HORAS DEL DÍA SIGUIENTE, EN LOS DISTRITOS DE PEÑAS BLANCAS (SAN RAMÓN), LOS CHILES (LOS CHILES), FORTUNA (SAN CARLOS), PAQUERA (PUNTARENAS), PAVAS (SAN JOSÉ) Y LOS CANTONES DE POCOCÍ, UPALA, ALAJUELITA Y DESAMPARADOS. ASIMISMO, SE ORDENA EL CIERRE TEMPORAL DE DICHS ESTABLECIMIENTOS LOS DÍAS SÁBADOS Y DOMINGOS DE MANERA TOTAL.

## **LA GACETA**

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

## **PODER LEGISLATIVO**

### **LEYES**

#### **LEY 9866**

AUTORIZACIÓN DE PRÓRROGA EN LOS NOMBRAMIENTOS DE JUNTAS DIRECTIVAS Y OTROS ÓRGANOS EN LAS ORGANIZACIONES CIVILES, LOS CUALES VENCEN EN EL AÑO 2020, PARA QUE ESTE PLAZO SEA EXTENDIDO AL AÑO 2021 DE MANERA AUTOMÁTICA, ANTE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA NACIONAL POR EL COVID-19

## **PODER EJECUTIVO**

### **DIRECTRIZ**

#### **MINISTERIO DE HACIENDA**

##### **DIRECTRIZ N° 0003-2020**

TRANSICIÓN DE LOS JERARCAS DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y DIRECTORES DE PROGRAMA Y SUBPROGRAMA PRESUPUESTARIO

### **ACUERDOS**

#### **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

##### **ACUERDO N° 524-P**

NOMBRAR A FEDERICO MARTÍN TORRES CARBALLO, COMO VICEMINISTRO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DEL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA Y TELECOMUNICACIONES.

## **DOCUMENTOS VARIOS**

- AGRICULTURA Y GANADERIA
- OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
- EDUCACION PUBLICA
- JUSTICIA Y PAZ
- AMBIENTE Y ENERGIA

## **TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES**

- RESOLUCIONES
- EDICTOS
- AVISOS

## **CONTRATACION ADMINISTRATIVA**

- FE DE ERRATAS
- LICITACIONES
- ADJUDICACIONES
- NOTIFICACIONES

## **REGLAMENTOS**

### **TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

REFORMA AL ARTÍCULO 3° DEL REGLAMENTO PARA LA ASIGNACIÓN, USO Y CONTROL DE SERVICIO TELEFÓNICO CELULAR PROPIEDAD DEL CONSEJO NACIONAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD

### **CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL**

APROBACIÓN DE LA INCLUSIÓN DEL ARTÍCULO 2 BIS AL REGLAMENTO ÚNICO DE DISPONIBILIDADES MÉDICAS

### **MUNICIPALIDADES**

#### **MUNICIPALIDAD DE ZARCERO**

APRUEBA LA MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 27 EN SU PÁRRAFO SEGUNDO DEL REGLAMENTO PARA LA FUNCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA Y PROCEDIMIENTO DE COBRO ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL DE LA MUNICIPALIDAD DE ZARCERO

## **INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS**

- PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA
- AVISOS

## **REGIMEN MUNICIPAL**

- MUNICIPALIDAD DE ZARCERO
- MUNICIPALIDAD DE SANTA CRUZ

## **AVISOS**

- CONVOCATORIAS
- AVISOS

## **NOTIFICACIONES**

- JUSTICIA Y PAZ
- CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
- INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL
- MUNICIPALIDADES

## **BOLETÍN JUDICIAL. N° 120 DEL 24 DE JUNIO DEL 2020**

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

### **SECRETARÍA GENERAL**

#### **CIRCULAR N° 113-2020**

ASUNTO: ACLARACIÓN DE LA CIRCULAR N° 101-2020, SOBRE LAS DISPOSICIONES PARA IR RETOMANDO LA NORMALIDAD EN EL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL.

#### **CIRCULAR N° 114-2020**

ASUNTO: MODIFICACIÓN DE LA CIRCULAR N° 58-2019 DEL 9 DE ABRIL DE 2019, RESPECTO A LA OFICINA, TELEFAX Y NOMBRE DE LA PERSONA A LA CUAL DEBEN DIRIGIRSE LOS DOCUMENTOS SOBRE VIOLENCIA DOMÉSTICA EN EL MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA.

#### **CIRCULAR N° 115-2020**

ASUNTO: REITERACIÓN DE LA CIRCULAR N° 109-2018, SOBRE LA REMISIÓN DE LAS SOLICITUDES PARA IMPARTIR LECCIONES FUERA DE LA JORNADA LABORAL A LA DIRECCIÓN DE GESTIÓN HUMANA.

**CIRCULAR N° 116-2020**

ASUNTO: DEBER DE REALIZAR EL SEGUIMIENTO PERIÓDICO AL CUMPLIMIENTO DE LAS PROPUESTAS DE MEJORA ESTABLECIDAS EN LOS FORMULARIOS DE AUTOEVALUACIÓN PAI.

**CIRCULAR N° 117-2020**

ASUNTO: OPORTUNIDADES DE MEJORA QUE SE IDENTIFICARON EN EL PROCESO DE AUTOEVALUACIÓN Y QUE NO SE LOGRARON CUBRIR DURANTE EL 2019.

**CIRCULAR N° 119-2020**

ASUNTO: RESPONSABILIDAD DE LA JUEZA O EL JUEZ COORDINADOR DEL DESPACHO, DE DEJAR CONSTANCIA AL MOMENTO DE REALIZAR EL REMESADO, DE QUE NO EXISTEN BIENES DECOMISADOS O EVIDENCIAS LIGADAS A LOS EXPEDIENTES NI DOCUMENTOS DE INTERÉS PARA LAS PARTES.

**CIRCULAR N° 121-2020**

ASUNTO: SOBRE PROGRAMACIÓN DE VISITAS A TERRITORIOS INDÍGENAS.

**CIRCULAR N° 122-2020**

ASUNTO: ACUERDO DE CORTE PLENA. SESIÓN N° 33- 2020 DEL 15 DE JUNIO DE 2020, EN ATENCIÓN A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA NACIONAL, DEBIDO A LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR LA ENFERMEDAD COVID-19.

**SALA CONSTITUCIONAL**

**PRIMERA PUBLICACIÓN**

ASUNTO: Acción de inconstitucionalidad

A LOS TRIBUNALES Y AUTORIDADES DE LA REPÚBLICA  
HACE SABER:

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 16-012591-0007-CO promovida por Alcaldesa Municipal de Orotina, Margot Cecilia del Carmen Montero Jiménez, contra el artículo 45 de la Primera Convención Colectiva entre la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP) y la Municipalidad de Orotina, por estimarlo contrario a los principios constitucionales de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad. Asimismo estima que la norma cuestionada provoca un uso indebido de fondos públicos, se ha dictado el voto número 2020-008872 de las once horas y cuarenta y cinco minutos del trece de mayo de dos mil veinte, que literalmente dice:

«Se declara con lugar la acción. En consecuencia:

- A) Por mayoría, se anula, lo siguiente del artículo 45 de la Primera Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre la Municipalidad de Orotina y la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados: 1) La frase “sin límite de años de manera que todos los casos el trabajador reciba por prestaciones un mes por cada año laborado”, en cuanto excede el parámetro de doce años que esta Sala ha estimado razonable como tope por concepto de cesantía; 2) La frase “por cualquier causa por la que cesarán sus funciones, entre estas” y el inciso e) referido al pago de cesantía en caso de “renuncia voluntaria”. El Magistrado Salazar Alvarado pone nota. El Magistrado Cruz Castro salva parcialmente el voto y declara sin lugar la acción en cuanto al límite de años y en cuanto al supuesto de renuncia de la cesantía.
- B) Por unanimidad, se declara inconstitucional que el artículo 45 de la Primera Convención Colectiva de Trabajo suscrita entre la Municipalidad de Orotina y la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, reconozca el pago del PREAVISO en el caso de jubilación (inciso b) y en caso de fallecimiento (inciso c).

Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial *La Gaceta* y publíquese íntegramente en el *Boletín Judicial*. Notifíquese. Comuníquese esta sentencia a la Dirección de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para lo que corresponda.

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, 17 de junio del 2020.

**Vernor Perera León**

Secretario a. í.

1 vez. — O.C N° 364-12-2020. — Solicitud N° 68-2017-JA. — (IN2020465606).

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 16-017778-0007-CO promovida por Jose Alberto Martin Alfaro Jiménez, Natalia Diaz Quintana, Otto Claudio Guevara Guth contra los artículos 16, incisos b) y c), 26, incisos a), b), c), g) e i), 30, 49, Transitorio I, inciso c), 175, 213, 214, 215 y 219 de la Convención Colectiva de Trabajo del Instituto Nacional de Seguros, se ha dictado el voto número 2020-008254 de las diecisiete horas y quince minutos del treinta de abril de dos mil veinte, que literalmente dice:

»Se declara parcialmente con lugar la acción de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

**Primero:** En relación con el Transitorio I del artículo 55 inciso c), se declara con lugar respecto del otorgamiento del 7% del salario base, después del primer quinquenio, y hasta los 10 años de servicio. Respecto de los demás porcentajes establecidos en el inciso

c) se declara sin lugar, pero esta Sala declara constitucionales estos porcentajes siempre y cuando se otorguen condicionados a la aprobación de la evaluación del desempeño. El Magistrado Rueda Leal salva el voto y declara inconstitucional el inciso c) del transitorio I.

**Segundo:** En relación con el artículo 26 se dispone lo siguiente: Por unanimidad se declara sin lugar respecto de los incisos a), g), i). Por unanimidad se declara sin lugar respecto del inciso b). El Magistrado Rueda Leal y la Magistrada Garro Firmado digital de: Vargas declaran que no es inconstitucional el otorgamiento de la licencia con goce de salario por el fallecimiento de la compañera o del compañero, siempre que se interprete, en atención al principio constitucional de seguridad jurídica, que la relación respeta los requerimientos fijados en el artículo 242 del Código de Familia. Por unanimidad se declara sin lugar respecto del inciso c). El Magistrado Rueda Leal y la Magistrada Garro Vargas declaran que no es inconstitucional el otorgamiento de la licencia con goce de salario en caso de enfermedad grave de la compañera o del compañero, siempre que se interprete, en atención al principio constitucional de seguridad jurídica, que la relación respeta los requerimientos fijados en el artículo 242 del Código de Familia. El Magistrado Rueda Leal pone nota.

**Tercero:** Por unanimidad se declara con lugar respecto del artículo 30.

**Cuarto:** Por unanimidad se declara parcialmente con lugar respecto del artículo 141: Del párrafo primero, se declara con lugar respecto de la ayuda económica en caso de “defunción (...) de su cónyuge, de su compañero o compañera en ausencia de aquél o hijos”. Se declara con lugar respecto del párrafo segundo. Se declara sin lugar respecto del otorgamiento de la ayuda económica en caso del fallecimiento del trabajador.

**Quinto:** Por unanimidad se declara sin lugar respecto del artículo 175.

**Sexto:** Por unanimidad se declara sin lugar respecto de los artículos 213, 214 y 215.

**Sétimo:** Por unanimidad se declara con lugar respecto del artículo 219. La Magistrada Garro Vargas consigna nota. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de las normas anuladas, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Sin embargo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 91 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se dimensionan los efectos en el sentido de que la inconstitucionalidad declarada no afecta los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas. Notifíquese este pronunciamiento a las partes apersonadas y la Procuraduría General de la República. Comuníquese esta sentencia a la Dirección de Asuntos Laborales del Ministerio de Trabajo. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial *La Gaceta* y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese-»

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, 17 de junio del 2020.

**Vernor Perera León**

Secretario a. í.

O. C. N° 364-12-2020. — Solicitud N° 68-2017-JA. — (IN2020465607).

Para los efectos de los artículos 88 párrafo segundo y 90 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que en la acción de inconstitucionalidad que se tramita con el número 18-001408-0007-CO promovida por Luis Gerardo Chavarría Vega, Marta Elena Rodríguez González, Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social contra la omisión de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del Ejercicio Económico de 2018, Ley N° 9514 de 28 de noviembre de 2017, en tanto no se aprobó la partida presupuestaria para darle contenido económico al incremento de la contribución del Estado, aprobada por la Junta Directiva de la CCSS, en el art. 9, sesión N° 8856, del 28/07/16, para financiar las pensiones mínimas del Régimen de IVM, se ha dictado el voto número 2020-010608 de las catorce horas y cero minutos del diez de junio de dos mil veinte, que literalmente dice:

»Por unanimidad, se declara con lugar la acción .En consecuencia, se declara inconstitucional la omisión ,en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República del Ejercicio Económico de 2018, Ley N° 9514 del 28 de noviembre de 2017, por no incluir la respectiva partida presupuestaria correspondiente al incremento de la contribución del Estado, aprobada por la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en el artículo 9, de la Sesión N° 8856, del 28 de julio de 2016, para financiar las pensiones mínimas del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. De conformidad con el artículo 91, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, para evitar graves dislocaciones de la seguridad, la justicia o la paz sociales, se dimensionan los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, para que las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social, en coordinación con las del Ministerio de Hacienda, establezcan de inmediato un mecanismo para el reintegro de la citada cuota, la que se deberá cancelar en un plazo máximo de cinco años, contados a partir de la notificación de esta resolución. La Magistrada Garro Vargas pone nota. El Magistrado Rueda Leal da razones particulares en cuanto al fondo, y previene al Poder Ejecutivo y al Legislativo no volver a incurrir en la omisión que dio mérito para acoger esta acción. Comuníquese esta sentencia a la Asamblea Legislativa y al Poder Ejecutivo. 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, 17 de junio del 2020.

**Vernor Perera León**

Secretario a. í.

O. C. N° 364-12-2020. — Solicitud N° 68-2017-JA. — (IN2020465621).



Para los efectos de los artículos 88 párrafo segundo y 90 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que en la Acción de Inconstitucionalidad que se tramita con el número 18-016397-0007-CO promovida por Otto Claudio Guevara Guth contra los párrafos 1° y 2° del artículo 68 de la Convención Colectiva de JAPDEVA, por estimarlos contrarios a los artículos 11, 33, 46, 50, 57, 63 y 68 de la Constitución Política, se ha dictado el voto número 2020-008398 de las nueve horas y cincuenta minutos del seis de mayo de dos mil veinte, que literalmente dice:

»Se declara parcialmente con lugar la acción. De los dos primeros párrafos del artículo 68 de la Convención Colectiva suscrita entre la Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica y el Sindicato de Trabajadores de JAPDEVA y Afines Portuarios, se anula por inconstitucional la previsión de pagar el auxilio de cesantía con topes mayores a doce años, debiendo entenderse que el pago allí previsto por este concepto lo es limitado al referido tope de doce años, de manera igual para los trabajadores que ingresaron a laborar en la institución tanto de previo como con posterioridad a la homologación de dicha Convención. Asimismo, se anula por inconstitucional, la posibilidad de reconocer el pago del auxilio de cesantía en caso de renuncia del trabajador, y se interpreta que si bien resulta válido mantener como causales de otorgamiento y pago del auxilio de cesantía las causales de acogimiento a la pensión o fallecimiento del trabajador, dicho pago igualmente deberá sujetarse a un tope máximo de doce años. 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 Salazar Alvarado 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. Comuníquese a la Ministra de Trabajo y Seguridad Social para lo que corresponda.-«

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, 17 de junio del 2020.

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

O.C. Nº 364-12-2020. — Solicitud Nº 68-2017-JA. — (IN2020465623).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dentro de la acción de inconstitucionalidad número 20-009256-0007-CO, que promueve la Fiscal General de la República, se ha dictado la resolución que literalmente dice: «Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las trece horas y treinta y nueve minutos del doce de junio de dos mil veinte. /Se da curso a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por Emilia Navas Aparicio, en su condición de Fiscal General de la República, para que se declare inconstitucional el artículo 6, párrafo primero, de la Ley de Justicia Restaurativa Nº 9582 del 2 de julio de 2018, por estimarlo contrario al principio de independencia judicial.

Se confiere audiencia por quince días al procurador General de la República, al presidente de la Corte Suprema de Justicia y al magistrado director de la Dirección de Justicia Restaurativa. La norma se impugna en cuanto dispone lo siguiente: “Artículo 6- Implementación de la Ley en el Poder Judicial. La implementación de esta ley en el Poder Judicial estará bajo la Dirección de Justicia Restaurativa como ente rector (...)”. Alega que la citada frase contraviene la independencia del Ministerio Público, la cual debe ser comprendida a partir del entendimiento extensivo del principio de independencia judicial, convirtiéndose en un verdadero derecho humano conforme al bloque de convencionalidad, que permite garantizar el debido proceso, la tutela judicial efectiva y el acceso a la justicia por parte de las víctimas. Señala que, de esta manera, al haberse designado a la Dirección de Justicia Restaurativa como “ente rector” en la materia, se facultó a dicha oficina a emitir directrices, criterios, opiniones y cualquier otro tipo de lineamiento sobre la manera en que debe ejecutarse las labores de justicia restaurativa, incluidas -inevitablemente- las desempeñadas por el Ministerio Público, como parte fundamental que es del proceso penal y del proceso penal juvenil. Explica que, en virtud de que la norma impugnada crea una Dirección de Justicia Restaurativa, dotándola de competencia rectora dentro del Poder Judicial, quedarían subordinadas de manera directa a esa rectoría la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito y la Oficina de Justicia Restaurativa, sin que la disposición contenida en el artículo 7 de la Ley N° 9582 solviente tal condición de subordinación y afectación a la independencia funciona del Ministerio Público. Se impuso así, la obligación del Ministerio Público de acatar las disposiciones emanadas por dicha dirección, las cuales le son ajenas, al ser emitidas por una fuente impropia a la jerarquía dispuesta en la Ley Orgánica del Ministerio Público y, en su lugar, provenir de la magistrada o el magistrado que dirija dicho “ente rector”, lo que atenta contra la independencia del Ministerio Público, ya que quedaría a criterio de una autoridad jurisdiccional la determinación de los alcances de las actuaciones del órgano fiscal. Considera que la norma cuestionada es contraria a los artículos 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 8.1 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, 26 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como, también, a las Directrices sobre la Función de los Fiscales, aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana, Cuba en 1990. Solicita que se declare con lugar esta acción y se anule por inconstitucional -en aplicación del control de convencionalidad- la norma aquí impugnada. 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 la accionante proviene del artículo 75, párrafo tercero, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en cuanto establece la legitimación institucional de la Fiscalía General de la República. Publíquese por tres veces consecutivas un aviso en el *Boletín Judicial* sobre la interposición de la acción. Efectos jurídicos de la interposición de la acción: Se recuerdan los términos de los artículos 81 y 82 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que disponen lo siguiente “Artículo 81. Si el Presidente considerare cumplidos los requisitos de que se ha hecho mérito, conferirá audiencia a la Procuraduría General de la República y a la contraparte que figure en el asunto principal, por un plazo de quince días, a fin de que manifiesten lo que estimen conveniente. Al mismo tiempo dispondrá enviar nota al tribunal u órgano que conozca del asunto, para que no dicte la resolución final antes de que la Sala se haya pronunciado sobre la acción, y ordenará que

se publique un aviso en el Boletín Judicial, por tres veces consecutivas, haciendo saber a los tribunales y a los órganos que agotan la vía administrativa que esa demanda ha sido establecida, a efecto de que en los procesos o procedimientos en que se discuta la aplicación de la ley, decreto, disposición, acuerdo o resolución, tampoco se dicte resolución final mientras la Sala no haya hecho el pronunciamiento del caso. Si la acción fuere planteada por el Procurador General de la República, la audiencia se le dará a la persona que figure como parte contraria en el asunto principal”, “Artículo 82. En los procesos en trámite no se suspenderá ninguna etapa diferente a la de dictar la resolución final, salvo que la acción de inconstitucionalidad se refiera a normas que deban aplicarse durante la tramitación.”. Dentro de los quince días posteriores a la primera publicación del citado aviso, podrán apersonarse quienes figuren como partes en asuntos pendientes a la fecha de interposición de esta acción, en los que se discuta la aplicación de lo impugnado o aquellos con interés legítimo, a fin de coadyuvar en cuanto a su procedencia o improcedencia, o para ampliar, en su caso, los motivos de inconstitucionalidad en relación con el asunto que les interese. Se hace saber además, que de conformidad con los artículos 81 y 82 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y conforme lo ha resuelto en forma reiterada la Sala (resoluciones 0536-91, 0537-91, 0554-91 y 0881-91) esta publicación no suspende la vigencia de la norma en general, sino únicamente su aplicación en los casos y condiciones señaladas. Notifíquese. / Fernando Castillo Víquez, Presidente/».

San José, 15 de junio del 2020.

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

O.C. N° 364-12-2020. — Solicitud N° 68-2017-JA. — (IN2020465636).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dentro de la acción de inconstitucionalidad número 20-010290-0007-CO que promueve Eliécer Feinzaig Mintz, se ha dictado la resolución que literalmente dice: «Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las nueve horas y veinticuatro minutos del dieciséis de junio de dos mil veinte. /Se da curso a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por Eliécer Feinzaig Mintz, mayor, casado una vez, economista, vecino de Escazú, cédula de identidad N° 1-652-768, para que se declaren inconstitucionales los artículos 1, 4, 5 y 11 de la Ley N° 9848 del 20 de mayo 2020, denominada “Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades, ante la emergencia nacional por la pandemia del covid-19”, por estimarlos contrarios a los principios de razonabilidad técnica, equilibrio financiero y de la regla fiscal. Se confiere audiencia por quince días al procurador General de la República, al presidente de la Asamblea Legislativa y al ministro de Hacienda. El accionante impugna las normas con base en los siguientes argumentos: la aplicación del artículo 1 haría nugatoria la regla fiscal para el gobierno central, el cual estará obligado a transferir la totalidad de esos recursos sin considerar la situación de la Hacienda Pública ni el nivel de endeudamiento del gobierno. Alternativamente, obligaría al gobierno a hacer recortes en otras áreas, para poder cumplir con el doble mandato de transferir la totalidad de los recursos a las municipalidades y cumplir con la regla fiscal. El gobierno, en este último caso, no podría hacer el debido análisis

de conveniencia y definición de prioridades para determinar cuáles rubros debería recortar. En cuanto al artículo 4, señala que carece de toda lógica que para enfrentar la pandemia sea necesario incrementar los gastos administrativos como lo autoriza esta norma. El artículo 3 de la Ley N° 7509 establece un límite para gastos administrativos del 10% de lo recaudado por concepto de bienes inmuebles. La nueva norma cuadruplica ese límite. Considerando que el impuesto de bienes inmuebles es la principal fuente de ingresos frescos de las municipalidades, levantar el tope del gasto administrativo más bien podría impactar negativamente la prestación de servicios públicos como acueductos y saneamiento, esenciales para evitar la propagación del virus que causa el covid-19. Respecto del artículo 5 aquí impugnado, explica que el Código Municipal establece un tope del cuarenta por ciento (40%) de los ingresos ordinarios municipales para “atender los gastos generales de administración”. La nueva norma lo incrementa al 50%. Cuestiona cuál es el sentido lógico de subir el techo del gasto administrativo para enfrentar una crisis sanitaria. Indica que el mismo artículo 102 del Código Municipal define que “son gastos generales de administración los egresos corrientes que no impliquen costos directos de los servicios municipales”. En criterio del accionante, queda claro que las autorizaciones contenidas en los artículos 4 y 5 de la nueva ley, para levantar los topes de gasto administrativo contenidos en la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles y en el Código Municipal, ponen en riesgo la prestación de los servicios municipales, al reducir la porción de sus ingresos que quedarán disponibles para ese fin. Pero, además, dado que el cobro de patentes y permisos es la segunda fuente más importante de ingresos frescos de las municipalidades, la desaceleración de la economía disminuirá la recaudación de este tipo de licencias, cuyo pago es proporcional a los ingresos de los profesionales, industrias y comercios para quienes la patente es un requisito de operación. También disminuirá el cobro de patentes por el cierre de empresas resultante de la contracción económica provocada por la pandemia. El Banco Central de Costa Rica estima que el PIB caerá un 3,6% este año, mientras que otras entidades como las calificadoras de riesgo (Fitch Ratings, Moody’s) esperan una contracción aún mayor, del orden del 4% en el presente año. Por último, caerá la recaudación municipal en el 2020 por el efecto de las moratorias de hasta tres trimestres otorgadas al contribuyente para el pago de impuestos municipales y arrendamientos, autorizadas en los artículos 12, 13 y 14 de la ley impugnada. En conclusión, expone que el levantamiento del techo para los gastos administrativos no solo resta recursos necesarios para la prestación de los servicios municipales, sino que, ante el panorama de caída de los ingresos municipales, el golpe a los servicios municipales es doble: la menor recaudación impactará la prestación de los servicios y el desvío hacia el rubro de gastos administrativos de una mayor proporción de lo recaudado, dejará aún menos recursos disponibles para la prestación de los servicios municipales. Finalmente, respecto al impugnado artículo 11, explica que las entidades citadas en esta norma, entre estas municipalidades, quedarán permanentemente exceptuadas del cumplimiento de la llamada regla fiscal, con lo cual se evidencia que no existe relación entre lo dispuesto y el título y exposición de motivos de la ley recurrida, que hacen referencia explícita a la necesidad de “reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la emergencia nacional por la pandemia del covid-19”. Si bien el gasto municipal no forma parte directa del cómputo del déficit fiscal, que contempla únicamente los ingresos y las erogaciones del gobierno central, lo afecta de manera indirecta en el tanto que la tercera fuente en importancia de recursos

frescos para las municipalidades son las transferencias a que se refiere el artículo 1 de la Ley recurrida. Manifiesta que es preocupante también la situación de la deuda contraída por los gobiernos locales. Ante la esperada caída de ingresos que van a experimentar las municipalidades, el patrón de endeudamiento se acelerará. La caída de ingresos, lamentablemente, también dificultaría el eventual repago de los créditos contraídos. Cuando una municipalidad contrae un empréstito el ente prestamista siempre exige el aval del Estado. Por tanto, si la municipalidad entra en impago, entonces el Ministerio de Hacienda tendrá que honrar la deuda. El impago de los empréstitos municipales incrementaría el servicio de la deuda para el gobierno nacional, lo cual incrementaría, a su vez, el déficit financiero y el endeudamiento público en momentos en que ambos indicadores ya han alcanzado niveles insostenibles e intolerables. A partir de lo anterior, alega que las normas aquí impugnadas violan principios constitucionales. En cuanto a los artículos 1, 4 y 5 de la Ley N° 9848, alega que violan el principio de razonabilidad técnica, porque otorgan prerrogativas a las municipalidades que son técnicamente disparatadas, irracionales e irrazonables. Las normas impugnadas carecen de elementos de razonabilidad técnica que la justifiquen, dado que promoverán el aumento del gasto administrativo de las municipalidades cuando al mismo tiempo sus ingresos se verán mermados sustancialmente. Aduce que, en el caso en estudio, no existen estudios técnicos que avalen las normas impugnadas y más bien estas violan principios elementales de la técnica financiera y fiscal, por lo que están viciadas de inconstitucionalidad. Respecto al artículo 11 de la Ley N° 9848, manifiesta que viola los principios de equilibrio presupuestario y de la regla fiscal. Señala que, en el caso específico de las municipalidades, estos principios implican que sus gastos presupuestados no solo no deben exceder el monto de sus ingresos totales (incluidas las transferencias probables del Poder Ejecutivo), sino también que el porcentaje anual de aumento de sus gastos no sea superior al crecimiento de la economía nacional, de manera que haya congruencia entre los ingresos probables que provienen del gobierno central más sus propias rentas (ingresos totales) y el porcentaje de aumento en sus gastos para cada año en particular. La norma impugnada exonera a las municipalidades del cumplimiento permanente de la regla fiscal, excepción supuestamente fundada en una situación de crisis coyuntural que viven en la actualidad y por los próximos meses, situación que más bien exige técnicamente lo contrario de lo que aquella establece. Esta exoneración no solo carece de fundamentación técnica, la cual no se encuentra en los considerandos del proyecto de ley ni en el dictamen de la Comisión Dictaminadora, sino que, además, viola principios elementales de la ciencia fiscal y financiera. Afirma que solo la vigencia de la regla fiscal evitaría que las municipalidades se endeuden más allá de sus posibilidades reales de ingresos sanos, dado que en ese caso sus presupuestos no podrían crecer a la libre como lo autoriza la norma impugnada. Con base en lo anterior, solicita que las normas aquí impugnadas se declaren inconstitucionales. 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 del accionante proviene del artículo 75, párrafo segundo, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dado que, por la naturaleza del asunto, no existe lesión individual y directa. Publíquese por tres veces consecutivas un aviso en el Boletín Judicial sobre la interposición de la acción. Efectos jurídicos de la interposición de la acción: la publicación prevista en el numeral 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional tiene por objeto poner en conocimiento de los tribunales y los órganos que agotan la vía administrativa, que la demanda de



inconstitucionalidad ha sido establecida, a efecto de que en los procesos o procedimientos en que se discuta la aplicación de la ley, decreto, disposición, acuerdo o resolución, tampoco se dicte resolución final mientras la Sala no haya hecho pronunciamiento del caso. De este precepto legal se extraen varias reglas. La primera, y quizás la más importante, es que la interposición de una acción de inconstitucionalidad no suspende la eficacia y aplicabilidad en general de las normas. La segunda, es que solo se suspenden los actos de aplicación de las normas impugnadas por las autoridades judiciales en los procesos incoados ante ellas, o por las administrativas, en los procedimientos tendientes a agotar la vía administrativa, pero no su vigencia y aplicación en general. La tercera es que —en principio—, en los casos de acción directa (como ocurre en la presente acción), no opera el efecto suspensivo de la interposición (véase voto N° 537-91 del Tribunal Constitucional). Dentro de los quince días posteriores a la primera publicación del citado aviso, podrán apersonarse quienes figuren como partes en asuntos pendientes a la fecha de interposición de esta acción, en los que se discuta la aplicación de lo impugnado o aquellos con interés legítimo, a fin de coadyuvar en cuanto a su procedencia o improcedencia, o para ampliar, en su caso, los motivos de inconstitucionalidad en relación con el asunto que les interese. Se hace saber, además, que de conformidad con los artículos 81 y 82 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y conforme lo ha resuelto en forma reiterada la Sala (resoluciones 0536-91, 0537-91, 0554-91 y 0881-91) esta publicación no suspende la vigencia de la norma en general, sino únicamente su aplicación en los casos y condiciones señaladas. Notifíquese. Fernando Castillo Víquez, Presidente».

San José, 16 de junio del 2020.

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

O. C. N° 364-12-2020. — Solicitud N° 68-2017-JA. — (IN2020465641).

Expediente N° 18-015846-0007-CO. — Res. N° 2020008420. — Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. — San José, a las doce horas y treinta minutos del seis de mayo de dos mil veinte.

Acción de inconstitucionalidad promovida por **Otto Guevara Guth**, mayor, divorciado, vecino de Escazú, abogado, portador de la cédula de identidad número: 1-544-893 contra del artículo 60 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Turrialba, firmada el 20 de abril de 2010, y homologada el 3 de junio de 2010 mediante resolución DRT-201-2010 de las 15:00 horas del 3 de junio de 2010. Intervienen en este proceso Julio Jurado Fernández, mayor, casado, abogado, cédula número 1-501-905 en su condición de **Procurador General de La República**; Luis Fernando León Alvarado, mayor, casado, cédula de Identidad N° 3 0396 0013, Máster en Agronegocios y Desarrollo de Economía, en su condición de **alcalde cantón de Turrialba** y Albino Vargas Barrantes, mayor, soltero, portador de la cédula de identidad número 1-0457-0390, vecino de Alajuelita, Secretario General de la **Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP)**.

**Resultando:**

1º —La acción interpuesta por el señor Otto Guevara Guth tiene por objeto que se declare la inconstitucionalidad del artículo 60 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Turrialba. Básicamente el actor reprocha a la norma convencional cuestionada el haber roto el tope de cesantía sin imponer, ni siquiera un límite y reconocer el pago de cesantía en caso de supresión del cargo, jubilación o renuncia. En el caso de auxilio de cesantía según el artículo 63 de nuestra Constitución Política, este no procede por supresión del cargo, jubilación, fallecimiento o renuncia. El auxilio de cesantía sólo se establece para el caso de despido sin justa causa. El otorgar el auxilio de cesantía como lo establece la Convención Colectiva en el artículo citado supra violenta no solo el artículo 63 sino que también los límites de la razonabilidad y proporcionalidad según lo ha desarrollado la propia jurisprudencia de la Sala.

2º —Mediante resolución de las trece horas y seis minutos de diez de octubre de dos mil dieciocho, se dio curso a esta acción de inconstitucionalidad y se confirió audiencia a la Procuraduría General de la República, el Alcalde de Turrialba y al Secretario General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP).

3º —Los edictos a que se refiere el artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional fueron publicados en los Boletines judiciales número N° 216 ° 217 218 de los días 21, 22 y 23 de noviembre 2018, respectivamente.

4º —Julio Jurado Fernández, en su condición de Procurador General Adjunto de la República, contesta la audiencia conferida y señala que la acción interpuesta por el señor Otto Guevara Guth tiene por objeto que se declare la inconstitucionalidad del artículo 60 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Turrialba, básicamente por haber roto el tope de cesantía sin imponer, ni siquiera un límite, y el reconocer el pago de cesantía aún en caso de renuncia voluntaria del funcionario. En criterio del actor, la norma cuya constitucionalidad cuestiona, violenta los principios de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad, igualdad y equilibrio presupuestario. Agrega el Procurador, que hecha la respectiva consulta en el Departamento de Relaciones de Trabajo, se ha comprobado que la Convención Colectiva vigente, al día de hoy, en la Municipalidad de Turrialba, es la de 2010, firmada el 20 de abril de 2010 y homologada el 3 de junio de 2010 mediante resolución DRT-201-2010 de las 15:00 horas del 3 de junio de 2010. El artículo 63 de la Constitución ha establecido, de forma expresa, que los trabajadores despedidos sin justa causa tengan derecho a una indemnización cuando no se encuentren cubiertos por un seguro de desocupación. Luego, agrega, se ha reconocido que la Ley puede válidamente regular la materia relacionada con el derecho de los trabajadores a recibir una indemnización en caso de despido injustificado. Así, se ha entendido que el Legislador puede regular la forma y los parámetros, dentro de los cuáles se debe pagar tal indemnización. Así mismo, se ha enfatizado que el denominado auxilio de cesantía, no es un derecho absoluto e ilimitado no sujeto a ningún tipo de reglamentación y se ha remarcado que no existe un derecho fundamental a recibir el auxilio de cesantía de manera ilimitada. Así mismo, se ha reconocido que la Ley puede reconocer el derecho a cesantía fuera de los casos de despido injustificado y puede regular el tope de la cesantía. Sobre este punto, cabe citar el voto N° 643-2000 de las 14:30 horas del 20 de enero de 2000: adicionalmente se 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 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 en relación con el 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 este grupo de funcionarios (ver sentencia N° 5798-2014). De seguido, señala el Procurador, importa advertir que, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, es evidente que aquellas disposiciones convencionales que prevén un pago de cesantía sin tope alguno, sea porque no establecen un límite para el número de años a reconocer para el pago de la indemnización, son irrazonables por constituir un uso indebido de fondos públicos. 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, valga citar la sentencia N° 11087-2013 de la Sala Constitucional. Así las cosas, debe indicarse que el artículo 60 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Turrialba habría establecido, en efecto, que los trabajadores de esa corporación municipal tendrían derecho a una indemnización, equivalente a un mes de salario, por cada año de servicio prestado. Es decir que el artículo 60 de la Convención Municipal de Turrialba no solamente habría roto el tope de cesantía mínimo previsto en la Legislación Laboral sino que al romper dicho techo, no habría establecido límite alguno para el pago de la respectiva indemnización, de tal forma que se habría de pagar una suma equivalente a un mes de salario por cada año de servicio sin importar el número de años. En consecuencia, para la Procuraduría, es claro y evidente que el artículo 60 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Turrialba, tal y como había sido negociado era inconstitucional por violentar los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Esto en el tanto, dicha norma habría roto el tope de la cesantía, sin establecer techo alguno lo cual implicaba una lesión para la salud del erario público y reñía con la buena gestión de los recursos públicos. Agrega el Procurador que, mediante la ya citada sentencia N° 11457-2013 de las 15:05 horas del 28 de agosto de 2013, la Sala Constitucional anuló la disposición prevista en el artículo 60 de la Convención Colectiva de Turrialba que establecía un derecho de los funcionarios de esa corporación a recibir una indemnización, por concepto de auxilio de cesantía, sin tope o techo alguno. Se transcribe en lo conducente el voto citado:

*“La característica principal de esta norma es que otorga un mes de salario por cada año trabajado con la Municipalidad, sin tope alguno para el pago de las prestaciones laborales, lo cual daría como resultado, que cuando un trabajador haya servido más de treinta y cinco años, por ejemplo, se le debería cancelar un monto igual a los treinta y cinco meses de trabajo. Evidentemente, en los supuestos de los incisos b), c) d) y e), constituyen formas de pago de la cesantía sin tope alguno. En este sentido, la Sala ha reiterado que las disposiciones de las Convenciones Colectivas de Trabajo pueden ser*



*sometidas a control de constitucionalidad (véase en ese sentido las sentencias 2004-9992 y 2006-7261, entre otras), como cualquier otra norma del ordenamiento jurídico, porque requieren del cumplimiento de las normas y principios constitucionales; señala que las cláusulas pueden conceder márgenes superiores a los mínimos legales contenidos en la legislación laboral, pero apegados a los principios de razonabilidad y proporcionalidad.”*

De otro lado, el actor reprocha, por inconstitucional, que el mismo artículo 60 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Turrialba hubiese previsto que se pagara auxilio de cesantía aún en el caso de renuncia voluntaria del funcionario. Luego, debe indicarse que efectivamente el artículo 60 en comentario, específicamente en su inciso e), habría previsto pagar auxilio de cesantía aún en caso de renuncia voluntaria. De seguido, es necesario reiterar que la ya citada sentencia N° 11457-2013 de las 15:05 horas del 28 de agosto de 2013, la Sala Constitucional anuló el inciso e) del artículo 60 de la Convención Colectiva. En este sentido, conviene advertir que, conforme lo razonado por el voto de mayoría de la sentencia N° 11457-2013, no existe justificación racional para pagar una indemnización por cesantía en aquellos casos en que el rompimiento de la relación laboral obedezca a la renuncia voluntaria del funcionario, pues en tal supuesto, es evidente que la extinción del contrato de trabajo responde a una causa imputable exclusivamente al trabajador. De acuerdo con lo explicado en la sentencia N° 11457-2013, ya es criterio consolidado de la jurisprudencia constitucional que la cesantía, en principio, es el mecanismo de indemnización para el trabajador despedido sin justa causa, por lo que es irregular e irrazonable que se reconozca el pago de tal indemnización en el supuesto de renuncia pues en tal caso, el fin de la relación laboral es exclusivamente imputable al trabajador. Al respecto, es relevante advertir que el criterio expuesto por la sentencia N° 11457-2013 ha sido consistente, en efecto, con la jurisprudencia constitucional en la materia. En la sentencia de la Sala Constitucional N° 17743-2006 de las 14:33 horas del 11 de diciembre de 2006, ya se había indicado que tal como lo dispone el numeral 63 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, por lo que en aquellos casos donde el rompimiento del contrato de trabajo obedece a una causa imputable al trabajador, no se justifica racionalmente el pago del auxilio de cesantía, pues no existe una causa que lo legitime. Finalmente, importa advertir que recientes votos, el N° 7690-2018 y el N° 8882-2018 han sido igual consistentes con el criterio desarrollado en la sentencia N° 11457-2013. Finalmente señala que, es claro que el inciso e) del artículo 60 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Turrialba es inconstitucional. Mediante sentencia N° 11457-2013 de las 15:05 horas del 28 de agosto de 2013, dictada en el expediente 12-017417-0007-CO la Sala Constitucional declaró, por voto de mayoría, la inconstitucionalidad del artículo 60 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Turrialba de 2010 en el tanto dicha disposición, en efecto, rompía el tope de cesantía sin imponer límite alguno a los años de servicio que deben ser contados para determinar el monto de la respectiva indemnización. A este efecto, la sentencia N° 11457-2013 determinó que se imponía interpretar el artículo 60 de la Convención Colectiva en el sentido de que debía aplicarse un tope de 20 años de servicio. Así mismo, se declaró inconstitucional el inciso e) del artículo 60 de la Convención por cuanto dicha disposición establecía un derecho de los trabajadores a recibir el auxilio de cesantía incluso en caso de

renuncia voluntaria del trabajador. No obstante lo anterior, al hacer la consulta respectiva en el Departamento de Relaciones de Trabajo, el cual lleva el registro de las Convenciones Colectivas vigentes, se ha podido constatar que en la información que lleva dicho departamento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la cláusula 60 de la Convención de la Municipalidad de Turrialba aparece como vigente en su integridad, sin que dicho Departamento haya tomado nota de lo dispuesto en la sentencia N° 11457-2013 en el sentido de que se anuló por inconstitucional la frase: “de un mes de salario por cada año de servicio prestado a la Municipalidad “ del dicho artículo 60, así como el inciso e) del mencionado numeral. Tampoco hay constancia de que haya tomado nota de lo resuelto por la Sala Constitucional en el sentido de que en el caso de los incisos a), b), c) y d) del mismo cuerpo normativo, no declararon inconstitucionales, siempre y cuando se interpretará que el pago de la cesantía no puede exceder de los veinte años. Luego es claro que el hecho de que en la información pública registrada por el Departamento de Relaciones de Trabajo, no exista constancia de la anulación decretada por la Sala Constitucional en el voto N° 11457-2013, produce una gran inseguridad jurídica respecto de cuáles son las cláusulas convencionales vigentes, lo cual puede producir trastornos serios para las personas y las instituciones. Así las cosas, se ha estimado oportuno, en esta ocasión, solicitar a la Sala Constitucional, conforme lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 90 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, que comunique lo que ha de resolver al Departamento de Relaciones de Trabajo para que, si es del caso, proceda corregir o convertir la información que consta en su registro en relación con la Convención Colectiva de la Municipalidad de Turrialba.

5º —Albino Vargas Barrantes, Secretario General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados, en su respuesta señala que no considera que en el caso se esté ante uno de los supuestos de admisibilidad por excepción previstos en el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, concretamente de un interés difuso, porque en el caso se da afectación directa e intereses individuales claramente se ven perjudicados, al haber derechos adquiridos por funcionarios de la Municipalidad de Turrialba y sus familias con la aplicación de normas beneficiosas de la Convención Colectiva, de modo que, al haber afectaciones individuales en juego, estima que no puede hablarse de un interés difuso *per sé*. Agrega que, las convenciones colectivas en el sector público son completamente legales, posibles y válidas, 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, máxime cuando se hace sin ningún sustento normativo, ni, de hecho. Señala que no es cierto que las normas impugnadas, en esta acción afecten a una colectividad, y que por ende esta situación le permita a la accionante acudir a esta vía, es decir no argumenta o demuestra el accionante en que afecta de manera directa los términos de la convención colectiva al gasto público, es decir el hecho de que esta norma sea declarada inconstitucional no afectara o beneficiar en nada, a la colectividad que refiere, siendo que la Municipalidad ha operado de la misma manera antes y después de la convención colectiva, sin que el servicio que presta se haya visto afectado. Por otro lado, y desde el punto de vista objetivo, permitir la impugnación de normas pactadas en una convención colectiva contradice los principios constitucionales que amparan la negociación de las mismas, tal como lo ha señalado el Dr. Armijo Sancho en los diferentes votos salvados en los que ha participado

como Magistrado de esa Sala. Cita a manera de ejemplo, el voto salvado de los magistrados Armijo y Calzada en la sentencia 1145-2007. Estima que esta Sala debe valorar que los derechos fundamentales que emanan de la libertad sindical, está constitucional e internacionalmente protegida, entre ellos el derecho de negociar convenciones colectivas, el cual 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 competente para revisar los alcances legales de dichos acuerdos. Señala que en todo caso, la desviación de actuar administrativo en la negociación colectiva que se encuentre sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico sea por no enmarcarse dentro de los Principios de Razonabilidad, Proporcionalidad, Equilibrio Presupuestario, Legalidad u algún otro de cualquier carácter que sea, representaría un vicio de legalidad del mismo, para lo cual la misma Constitución establece la Jurisdicción Contencioso- Administrativa en su artículo 49. En ese sentido estima que si la actuación administrativa a la hora de negociar la convención colectiva rebasó los límites que el ordenamiento jurídico le impone (que consideramos, en este caso no sucede) la vía correspondiente para conocerlo es la legalidad ordinaria. Ahora bien, desde otro punto de vista, el derecho constitucional e internacional a suscribir convenciones colectivas por parte de las agrupaciones de trabajadores (el cual entendemos en abstracto, no está en tela de duda) le confiere fuerza de Ley al acuerdo que se establece entre las partes, y existen ya una serie de controles legales que le rigen, por ejemplo, el párrafo segundo del artículo 57 del Código de Trabajo previo al nacimiento de sus efectos, le Ministerio de Trabajo por medio de sus órganos debe revisar la legalidad de la misma con respecto al Código de Trabajo. Asimismo, la ley también establece un medio de denuncia que se encuentra en el inciso e) del artículo 58 del Código de Trabajo. En ese sentido, la Administración como parte si así lo desea, puede denunciar la convención colectiva al finalizar los periodos en que está vigente, y si considera que los beneficios u obligaciones contenidas son excesivos, desprovistos de razón o proporcionalidad o ajenas a sus intereses o posibilidades presupuestarias, puede perfectamente accionar en su contra o renegociar condiciones más favorables. Señala que hay que ser exhaustivos en este tema, dado que el derecho a la negociación colectiva, que nace de instrumentos internacionales y de la misma Constitución Política, es un derecho fundamental, que se está viendo cada vez más limitado por injerencias externas. 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 Turrialba 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. De modo que según estas normas de rango constitucional, la libertad sindical y la negociación colectiva, son derechos irrenunciables e inviolables, y en el ordenamiento jurídico costarricense se debe permitir el ejercicio de la libertad sindical en todas sus esferas, entre ellas se debe garantizar la posibilidad de la negociación colectiva, como un mecanismo que tienen las organizaciones sindicales de obtener mejoras en sus condiciones laborales, negociar beneficios económicos, sociales y profesionales. 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. En el sector público no es ilegal el ejercicio de la libertad sindical, y son igualmente considerados la libertad sindical y la negociación colectiva como derechos fundamentales de los funcionarios públicos, es decir que el ejercicio de estos derechos, que no es exclusivo del sector privado. De esta manera dentro de esa posibilidad de ejercer el derecho a la libre sindicalización, la posibilidad de negociar condiciones de trabajo más favorables dentro del Estado para los funcionarios públicos mediante la negociación colectiva es un derecho que está establecido por normas constitucionales, por tratados de derechos humanos, convenios de la OIT. Considera que la interposición de la presente acción de inconstitucionalidad contra normas de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Turrialba, no es válida, siendo que la convención colectiva de cita, fue pactada entre las partes, a su vez ha sido avalada por la Contraloría General de la Republica al momento de girar los fondos, y aprobar el presupuesto anualmente de la Municipalidad desde la entrada en vigencia de la convención colectiva, sin que este ente competente para garantizar el buen uso de los fondos públicos, hiciera objeciones a los gastos generados con la convención colectiva, de modo que es claro que el uso de fondos públicos para cubrir beneficios o derechos de la convención colectiva no ha implicado ningún perjuicio (ver artículo 184 constitucional). Agrega que la normativa internacional que tiene rango superior a la ley, es de cumplimiento obligatorio, entre esta normativa, cita el convenio 87 de la Organización internacional del trabajo denominado “Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación” debidamente ratificado por Costa Rica, establece la obligación del Estado costarricense de poner en práctica las disposiciones de dicho convenio. El artículo 3 inciso 2, establece que las autoridades públicas deberán abstenerse de intervenir en la actividad sindical, para limitar el derecho o entorpecer si ejercicio, y de alguna manera la interposición de este tipo de acciones contras las convenciones colectivas debidamente negociadas entre las partes, por parte de terceros y avalados por esta sala va en detrimento de este artículo. El artículo 8 inciso 2 de este convenio señala que las normas nacionales no pueden ir en detrimento de las garantías previstas en el convenio 87 de la OIT. El Convenio 98 de la Organización internacional del trabajo, denominado “Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva” regula a nivel internacional. Las constantes acciones de inconstitucionalidad interpuestas por el señor Otto Guevara contra las convenciones colectivas negociadas en el sector público, en nuestro ordenamiento, y la línea que esta Sala ha ido adoptando, avalando estas acciones, van en detrimento del numeral 4 de este convenio de cita, el cual ordena que el Estado debe procurar, fomentar la negociación colectiva y no limitarla, ni entorpecerla, siendo reconocidas la negociación colectiva el mecanismo por excelencia para que por medio de las organizaciones sociales se mejoren las condiciones de empleo, si esto no es posible, no existe la negociación colectiva o carencia de sentido. En vista de lo anteriormente citado no queda la menor duda de que el Estado costarricense, como Estado social de derecho, está resguardado normativamente el derecho de la libertad sindical, y negociación colectiva como derechos fundamentales y no queda la menor duda de que es un derecho que debe procurase por parte de las autoridades su libre y efectivo ejercicio y no limitarlo de ninguna manera, y que el fin último de estos derechos es procurar mejores condiciones de trabajo que las que las normas mínimas establecen, esto tanto en el sector público, como privado. 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 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 la accionante en ninguna medida una afectación a las finanzas municipales por el pago de las prestaciones a sus servidores en los términos del artículo 95 de la convención colectiva. El disminuir la cantidad de años, mientras no exista un fundamento presupuestario apremiante que lo requiera, respondería a un claro retroceso no solo en derecho de los trabajadores, sino en el universo de los derechos humanos. Con base en los argumentos señalados, solicitan se declare sin lugar la acción en todos sus extremos.

6º —El Alcalde de la Municipalidad del Cantón de Turrialba, comparece y señala que no encuentra ninguna justificación razonable de que se haga una diferencia entre los empleados municipales y los demás empleados públicos en cuanto al límite de años reconocidos por concepto de auxilio de cesantía. Estima que la norma no es razonable en cuanto no establece límite alguno por concepto de tope. Señala que la norma ya había sido declarada inconstitucional en la sentencia 2013-11457 y estima que debe ajustarse la norma a lo establecido en la sentencia 2018-8882.

7º —Se prescinde de la vista señalada en los artículos 10 y 85 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con base en la potestad que otorga a la Sala el numeral 9 ibídem, al estimar suficientemente fundada esta resolución en principios y normas evidentes, así como en la jurisprudencia de este Tribunal.

8º —En los procedimientos se han cumplido las prescripciones de ley.  
Redacta la **Magistrada Hernández López**; y,

#### **Considerando:**

I. —**Objeto de la impugnación.** La acción tiene como objeto la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 60 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Turrialba, que dice:

#### **“De las prestaciones**

##### **Artículo 60**

La Municipalidad se obliga a cancelar las prestaciones legales (preaviso y cesantía) de las personas trabajadoras por las siguientes causas de terminación del contrato de trabajo:

- a- Supresión de cargo.
- b.- Jubilación.
- c.- Fallecimiento.
- d.- Despido con responsabilidad patronal en el caso de que no exista restitución al puesto.
- e.- Renuncia.

Por concepto de auxilio de cesantía tendrá derecho a una indemnización de un mes de salario por cada año de servicios prestados a la Municipalidad. Tal indemnización se pagará en un plazo no mayor de treinta días. En el caso del punto c. la Municipalidad podrá depositar las prestaciones a las personas que demuestren ser herederos legítimos de la persona trabajadora, de conformidad con lo estipulado en el 572 del Código Civil. Es entendido que la Municipalidad se obliga a presupuestar cada año las reservas necesarias para dar contenido económico a los conceptos precitados, esta reserva no podrá ser variada para darle contenido económico a otros rubros.”

El accionante considera que la disposición resulta inconstitucional en los supuestos del auxilio de cesantía por renuncia, incapacidad permanente, pensión, jubilación o muerte, porque permite un indebido manejo de fondos públicos, que es contrario a los artículos 11, 33, 46, 50, 57, 63 y 68, de la Constitución Política, así como, resulta contradictorio a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, legalidad, e igualdad. De igual manera, impugna la norma supra citada, por reconocer el pago por auxilio de cesantía hasta por 20 años, lo cual es contrario al principio de igualdad, cuando para el sector privado es de ocho años conforme al Código de Trabajo. Asimismo, estima que se excede el tope fijado por la Sala jurisprudencialmente en su Sentencia N° 2018-008882.

II. —**Admisibilidad:** Mediante sentencia N° 11457-2013 de las 15:05 horas del 28 de agosto de 2013, dictada en el expediente 12-017417-0007-C0 esta Sala declaró, por voto de mayoría, la inconstitucionalidad del artículo impugnado (60) de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Turrialba de 2010, en el tanto dicha disposición, en efecto, rompía el tope de cesantía sin imponer límite alguno a los años de servicio que deben ser contados para determinar el monto de la respectiva indemnización. La sentencia citada declaró inconstitucional el inciso e) del artículo 60 de la Convención por cuanto dicha disposición establecía un derecho de los trabajadores a recibir el auxilio de cesantía incluso en caso de renuncia voluntaria del trabajador, e interpretó el artículo 60 de la Convención Colectiva en el sentido de que debía aplicarse un tope de 20 años de servicio en todos sus supuestos regulados. Según señala el Procurador General, a pesar de lo anterior, el Departamento de Relaciones de Trabajo, el cual lleva el registro de las Convenciones Colectivas vigentes, la cláusula 60 de la Convención de la Municipalidad de Turrialba aparece como vigente en su integridad, sin que haya tomado nota de lo dispuesto en la sentencia N° 11457-2013 en el sentido de que se anuló por inconstitucional la frase: *“de un mes de salario por cada año de servicio prestado a la Municipalidad”* del dicho artículo 60, así como el inciso e) del mencionado numeral. Tampoco hay constancia de que haya tomado nota de lo resuelto por la Sala Constitucional en el sentido de que en el caso de los incisos a), b), c) y d) del mismo cuerpo normativo, no se declararon inconstitucionales, siempre y cuando se interpretara que el pago de la cesantía no puede exceder de los veinte años.

III. —En vista de lo señalado supra, la presente acción, resulta parcialmente inadmisibles, pues como bien señala la Procuraduría, en el presente asunto ya se habría dictado sentencia de inconstitucionalidad con efecto de cosa juzgada en los términos del artículo 88 de la Ley de la



Jurisdicción Constitucional, sobre una parte de la pretensión del accionante. En efecto, el por tanto de la sentencia N° 11457-2013 de las 15:05 horas del 28 de agosto de 2013, dictada en el expediente 12-017417-0007-CO señala:

*“Por mayoría se declara parcialmente CON LUGAR la acción. En consecuencia se anula por inconstitucional la frase: “de un mes de salario por cada año de servicio prestado a la Municipalidad” del artículo 60 de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad de Turrialba, así como el inciso e) del mencionado numeral. En el caso de los incisos a), b), c) y d) del mismo cuerpo normativo, no son inconstitucionales, siempre y cuando se interprete que el pago de la cesantía no puede exceder de los veinte años. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de las normas anuladas, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Comuníquese este pronunciamiento a los Poderes Legislativo, y Ejecutivo. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese. En lo demás se declara sin lugar la acción. Salva el voto el magistrado Gilberth Armijo Sancho y Hernández Gutiérrez. El magistrado Jinesta Lobo rechaza de plano la acción y da razones diferentes. Notifíquese.”*

De conformidad con lo señalado, esta acción resulta inadmisble parcialmente, en aquellos temas ya anulados y resueltos en la sentencia 11457-2013 citada, concretamente en cuanto al inciso e) del artículo 60 y requiere nuevo pronunciamiento en cuanto a los restantes incisos de la norma a la luz de los nuevos parámetros de tope de cesantía establecidos por esta Sala en la sentencia 2018-8882, según se verá más adelante. En lo restante, la acción resulta admisible, con fundamento en el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional que exime el deber de demostración sobre la existencia de un asunto pendiente de resolver en sede administrativa o judicial en el que se invoque la inconstitucionalidad, capaz de amparar los derechos de la parte accionante, en aquellos casos previstos en los párrafos segundo y tercero de ese artículo, es decir, cuando por la naturaleza de la norma no haya lesión individual o directa; cuando se fundamente en la defensa de intereses difusos o que atañen a la colectividad en su conjunto, o cuando sea presentada por el Procurador General de la República, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes, en estos últimos casos, dentro de sus respectivas esferas competenciales. En este caso, el accionante fundamenta su legitimación en el párrafo segundo, del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Aduce la defensa de intereses difusos por tratarse del uso, manejo y disposición de recursos públicos comprometidos con dicha norma. Explica que en razón de que la naturaleza del giro de las actividades de la Municipalidad repercute indirectamente en los intereses del país, el artículo cuestionado violenta los principios de legalidad, igualdad, razonabilidad y proporcionalidad. Como bien lo señala la Procuraduría, la acción es admisible por lo dispuesto en el segundo párrafo, del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En concreto, porque en la materia objeto de análisis no existe una lesión individual y directa en cabeza de persona alguna, que permita afirmar la titularidad de un interés directo que dé entrada a la acción por vía incidental. Según los precedentes de esta Sala, se trata de la afectación de intereses difusos atinentes al buen manejo de los fondos públicos (ver sentencias 1107-19, 7690-18, 2418-16, 10292-15). Este concepto de intereses

difusos ha sido paulatinamente desarrollado por parte de la Sala, y podría ser resumido en los términos empleados en la Sentencia N° 3750-93 de las 15:00 horas del 30 de julio de 1993:

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

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

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

Corolario de lo expuesto, la Sala estima que la parte accionante ostenta legitimación suficiente para demandar la inconstitucionalidad de la norma convencional aludida en aquello que no ha sido objeto de pronunciamiento, sin que para ello sea necesario contar con un asunto previo que le sirva de base a la acción. Por consiguiente, se admite la legitimación del accionante en los términos supra señalados.

IV. —**Sobre el fondo.** Tal y como se indicó en el considerando II de esta sentencia, esta Sala ya se pronunció sobre la inconstitucionalidad del inciso e) del artículo 60 impugnado, así como que los incisos a), b), c) y d) del mismo cuerpo normativo, no son inconstitucionales, siempre y cuando se interprete que el pago de la cesantía no puede exceder de los veinte años. En



vista que no procede pronunciarse sobre el mismo objeto, debe estarse el accionante a lo resuelto en la sentencia 11457-2013 de esta Sala en cuanto a la anulación del inciso e) y en cuanto a los incisos restantes de la norma, deben interpretarse y aplicarse de acuerdo al nuevo tope de cesantía fijado en la sentencia 2018-8882. En efecto, en cuanto al rompimiento del tope de cesantía de 20 años que establece la norma impugnada, esta Sala tuvo un replanteamiento del tema del tope constitucionalmente válido, a partir de la sentencia 2018-8882 citada, en el cual se determinó, bajo una nueva integración, que el máximo tope era de 12 años, de tal forma que el artículo 60 impugnado debe aplicarse a la luz de la nueva jurisprudencia. En lo que interesa se indicó:

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

*Por otra parte, y en relación con este mismo tema de la desproporción en esta particular forma de disposición de sumas del erario estatal, debe apuntarse que otra*

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

XXI. —En cuanto a la segunda justificación encontrada en los antecedentes de la Sala para la validez de un tope de 20 años, como máximo pago por auxilio de cesantía, (utilidad como estímulo para la permanencia dentro de la institución, evitando la salida de funcionarios y funcionarias de experiencia) observa la mayoría un cambio de perspectiva, pues la justificación de tal decisión se apoya en el beneficio que lograría la institución con el rompimiento del tope en el pago de auxilio de cesantía. Visto así, la mayoría entiende que tal perspectiva resulta patentemente débil no solo para justificar la amplia diferencia entre un pago por auxilio de cesantía con tope de ocho años y uno con tope de 20 años. sino -en particular- para intentar justificar un límite específico de 20 años para tal beneficio. En cuanto al primer punto, el razonamiento de este Tribunal transcurre en un sentido similar al expuesto en el considerando anterior en tanto resultaría aceptable que, como parte de sus potestades y su competencia, la institución intente retener a sus empleados con experiencia y puede resultar aceptable que intente hacerlo a través del reconocimiento de un rompimiento de tope para el pago de auxilio de cesantía (aunque el acierto de esta medida en particular para lograr ese fin, es un tema sumamente discutible); sin embargo, la consecución de esa meta no puede dejar de atender los límites impuestos por el principio de proporcionalidad y razonabilidad en el uso de fondos públicos, los cuales nos revelan en este caso un amplio desajuste entre la finalidad perseguida (retención de empleados) y el alto costo de ello, vista la alta

*erogación que significa tener que destinar hasta 20 salarios para lograr esa lealtad y compromiso, más aún si tomamos en cuenta que las convenciones colectivas en general contienen variedad de mejoras laborales que, desde la perspectiva de la institución, buscan todas ellas lograr mejores condiciones para sus empleados, de modo que quieran mantenerse a su servicio. No existe por ende un motivo claro y contundente que justifique, desde este punto de vista particular, el alto costo de romper el tope de auxilio de cesantía y llevarlo hasta los veinte años, para lograr retener a los empleados con experiencia. Por otro lado, cabe señalar que el argumento analizado, es también inválido para defender en particular un tope específico de veinte años como el fijado por la Sala, pues, si retener a los empleados con experiencia es importante, no se comprende cómo podría lograrse ello eliminando justamente una medida más efectiva para ello como lo era el pago de auxilio de cesantía sin límite de tiempo, y poniendo un tope de 20 años, luego de los cuales el empleado (ya con 20 años de experiencia y adiestramiento) no tendría ningún estímulo adicional para quedarse.*

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

*XXIII. —Dicho lo anterior, la mayoría de la Sala debe enfrentar la necesidad de determinar entonces un límite o “techo” para aquellas cláusulas convencionales que pudieran llegar a negociarse respecto del rompimiento de tope en el pago de auxilio de cesantía, y para ello encontramos dos ideas principales que deben orientar la decisión: por una parte está el hecho de que una mera equiparación con el tope de ocho años, establecido en el Código de Trabajo, significaría -en los hechos- una virtual exclusión de esta materia de la posibilidad de negociación colectiva, lo que se convertiría en una limitación injustificada al ejercicio de ese derecho cuya naturaleza fundamental ha sido reconocida por el Tribunal. De otra parte, en sentido opuesto existe la necesidad de tomar en cuenta un sentido de proporcionalidad -que ha llevado a rechazar un tope máximo de 20 años en los considerandos anteriores- y de valorar el entorno económico en que operan -y se espera que operen por los próximos años- las finanzas públicas de las que se nutren directa y exclusivamente, los rompimientos de tope para el pago directo de auxilio*

*de cesantía al trabajador. No puede ser ajeno a este tipo particular de decisiones el hecho público y notorio de que nuestro país atraviesa una seria encrucijada respecto de la calidad y cantidad del gasto público y del aporte económico que los distintos sectores están dispuestos a entregar para la manutención de nuestro Estado social y democrático de derecho. Sería inaceptable que en este entorno, la Sala dejase de tomar en cuenta esa acuciante situación, que este tipo de negociaciones podrían empeorar más si no se realiza un adecuado balance de todos los elementos en juego. Por lo dicho, estima la Sala que la negociación colectiva en este punto concreto del rompimiento de tope de pago para el auxilio de cesantía, no debe exceder un tope de doce (12) años, lo cual permite un respetable margen de negociación a las partes de las convenciones colectivas en el sector público, que -eventualmente- les permitiría elevar hasta un 50 por ciento el piso de 8 años que establece el Código de Trabajo para este tipo concreto de prestación a cargo del patrono público. Se atiende así a las pretensiones legítimas que podrían entrar en juego, al permitirse un margen de negociación que se considera relevante, pero sin que se afecten sensiblemente las finanzas públicas en un momento histórico donde su austero y cuidadoso manejo tiene una destacada prioridad para la propia subsistencia de nuestra institucionalidad.*

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

*“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”.*

Al revisar la norma impugnada, es claro que ésta establece el pago de la cesantía hasta por 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 Bancrédito, sino establecer una línea jurisprudencial que respondiera a todos los supuestos en las mismas condiciones en otras convenciones colectivas. Por ello, debe concluirse que la norma impugnada es inconstitucional, en cuanto permite el pago del monto por auxilio de cesantía con exceso a los doce años. Así mismo, en igual sentido se determinó en el precedente citado, que el límite máximo de cesantía establecido, no afecta el rompimiento de tope autorizado en por ley en el caso de Asociaciones Solidaristas, Fondos de Ahorro y Ley de Protección al Trabajador. En lo que interesa se indicó:

*“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.”*

Con base en la sentencia transcrita, todos los extremos del artículo 60 deben ser aplicados conforme al precedente citado que establece un tope de cesantía de 12 años. En ese sentido, los incisos a), b), c) y d) del mismo cuerpo normativo no son inconstitucionales, siempre y cuando se interprete que el pago de cesantía no puede exceder de 12 años. De igual forma, conforme al precedente citado, se declara con lugar la acción en cuanto el artículo 60 impugnado autoriza el pago de cesantía mayor a un tope de doce años.

Finalmente, no se pronuncia la Sala sobre aspectos de legalidad relacionados con la aplicación de la cesantía según otras leyes o sobre los derechos adquiridos a la luz de los mismos por no ser objeto de este proceso y tratarse de un tema de aplicación e interpretación de normas de rango infra constitucional. Así mismo, en cuanto al inciso e) del artículo 60 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Turrialba que permitía el pago de cesantía por renuncia del Trabajador ese este el accionante a lo resuelto en la sentencia 11457-2013 de esta Sala.

**V. —Voto salvado del Magistrado Cruz C. sobre el límite de años en el pago de cesantía.** La cesantía, expresión del derecho social solidario y el seguro de desempleo. En el mismo sentido en que lo he hecho en casos similares anteriores, no 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 les reduzcan garantías y beneficios a los trabajadores. Ha sido reiterada la jurisprudencia de esta Sala, en donde se ha aceptado la existencia de topes mayores fijados, por convenciones colectivas, a los establecidos en el Código de Trabajo, por cuanto se ha entendido que dicho código establece reglas mínimas que pueden ser superadas, claro está, siempre y cuando se haga dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. No considero que superar un máximo de doce años, en comparación con los ocho que establece el Código de Trabajo, sea inconstitucional. Nótese además, las siguientes variaciones de criterio que esta Sala ha tenido respecto de estos temas:

- a) LA CESANTÍA SE PUEDE PAGAR EN CUALQUIER CASO, INCLUSO EN CASO DE RENUNCIA, EN PARTICULAR PARA LOS SOLIDARISTAS DEL SECTOR PÚBLICO O PRIVADO, PERO NO SI ESTO SE ESTABLECE POR MEDIO DE UNA CONVENCION COLECTIVA DE TRABAJO EN NEGOCIACION CON LOS SINDICATOS. Cuando la reforma a la cesantía de la Ley de Protección al Trabajador se consultó a la Sala Constitucional, se dijo que la Constitución Política no impide que el auxilio de cesantía se pague en otros casos distintos al despido injustificado. Así, en el voto 2000-643 se señaló que es posible pagar la cesantía en caso de renuncia al empleo o despido justificado, pero que lo que exige la Constitución es que en caso de despido injustificado se pague siempre:

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

De tal manera, la Sala estableció que la cesantía se puede transformar en un derecho adquirido, que puede incluso pagarse en caso de despido sin justa causa. Siguiendo esta idea,

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

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

- El tope de 8 años de cesantía fue modificado en Costa Rica por diversos mecanismos, logrando topes mayores que van de los 9 años al pago sin límite de años. Esto se ha hecho por diversos mecanismos. Veamos algunos:
- La ley de asociaciones solidaristas (art. 18 inc. B) establece el pago de auxilio de cesantía sin límite de años, es decir, si una persona trabaja 40 años para una institución pública o para un empleador privado, tiene derecho a 40 años de auxilio de cesantía.
- El Estatuto de servicio civil (art. 37 inc. f y 47) establece que, si un trabajador es despedido por reestructuración institucional, tiene derecho a la cesantía por todos los años laborados, es decir, sin límite de años.
- La misma Ley de Protección al Trabajador que transformó una parte del auxilio de cesantía en el Fondo de Capitalización Laboral que deposita mes a mes el empleador sin límite de años en una cuenta a nombre de la persona trabajadora.
- La Reforma Procesal Laboral (Código de Trabajo reformado por la RPL, art. 576) establece que si un trabajador-a protegido-a por fuero especial, obtiene una sentencia que anula el despido y ordena su reinstalación en el empleo, la persona trabajadora puede sustituir su reinstalación con el pago de auxilio de cesantía sin límite de años.
- Por convenciones colectivas se ha roto el tope de cesantía, estableciendo 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 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. —Convención 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, 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.

**VI. —Nota del Magistrado Cruz en cuanto a lo resuelto sobre el supuesto de renuncia de la cesantía.** Sobre el supuesto del pago de cesantía en caso de renuncia del trabajar, esta Sala está resolviendo un estese a lo resuelto mediante el voto número 2013-011457. Mediante dicho voto se declaró con lugar la acción y se anuló el inciso e) del artículo 60 de la Convención Colectiva en cuestión, referido al pago de cesantía en caso de renuncia del trabajador. Si bien participé de la votación de dicha sentencia, ha sido mi criterio más reciente, una posición diferente respecto del pago de cesantía en dichos casos. Por ello suscribo esta nota, para aclarar mi posición actual al respecto. 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 d 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 subempleo 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.

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

VIII. —**Documentación aportada al expediente.** Se previene a las partes que, de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo



contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el “Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial”, aprobado por la Corte Plena en Sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el *Boletín Judicial* N° 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la Sesión N° 43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI. **Por tanto,**

En cuanto al inciso e) del artículo 60 de la Convención Colectiva de la Municipalidad de Turrialba que permitía el pago de cesantía por renuncia del trabajador, esté se el accionante a lo resuelto en la sentencia 11457-2013 de esta Sala. En lo restante, se resuelve: que los incisos a), b), c) y d) del mismo cuerpo normativo no son inconstitucionales, siempre y cuando se interprete que el pago de cesantía no puede exceder de 12 años. Se declara con lugar la acción en cuanto el artículo 60 impugnado autoriza el pago de cesantía mayor a un tope de doce años. El Magistrado Cruz Castro salva el voto en cuanto al límite de años y declara sin lugar la acción y pone nota en cuanto a lo resuelto sobre el pago de cesantía en caso de renuncia. El Magistrado Salazar Alvarado pone nota. Esta sentencia tiene efectos declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de la norma anulada, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe. Notifíquese este pronunciamiento a las partes apersonadas y la Procuraduría General de la República. Comuníquese esta sentencia a la Dirección de Asuntos Laborales del Ministerio de Trabajo. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial *La Gaceta* y publíquese íntegramente en el *Boletín Judicial*. Notifíquese.-/Fernando Castillo V., Presidente a. í./Fernando Cruz C./Paul Rueda L./Nancy Hernández L./Luis Fdo. Salazar A./Jorge Araya G./Anamari Garro V./. Expediente N° 18-015846-0007-CO.

San José, 16 de junio del 2020.

**Vernor Perera León**

Secretario a. í.

1 vez. — O.C. N° 364-12-2020. — Solicitud N° 68-2017-JA. — (IN2020465622).