

RESUMEN GACETARIO

N° 3809

Fuente: Gaceta Digital de la Imprenta Nacional

Gaceta N° 209 Viernes 29-10-2021

LA GACETA

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

PODER LEGISLATIVO

LEYES

LEY N° 10031

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 5, 6,19, 45 Y 50, Y ADICIÓN DE UN NUEVO CAPÍTULO IV AL TÍTULO II DE LA LEY 8839, LEY PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS, DE 24 DE JUNIO DE 2010

LEY N° 10040

DECLARACION DE BENEMERITAZGO A LA LIGA FEMINISTA COMO BENEMERITA DE LA PATRIA

LEY N° 10021

REFORMA DE LOS ARTICULOS 104,105 Y 111 DE LA LEY 7554, LEY ORGANICA DEL AMBIENTE, DE 4 DE OCTUBRE DE 1995

PROYECTOS

EXPEDIENTE 20641

LEY PARA ELIMINAR EL USO DE COMBUSTIBLES FÓSILES EN COSTA RICA Y DECLARAR EL TERRITORIO NACIONAL LIBRE DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE CARBÓN, PETRÓLEO Y GAS NATURAL

EXPEDIENTE N° 22.744

LEY PARA PREVENIR LA REDUCCIÓN DE LOS SALARIOS DE LOS EDUCADORES COSTARRICENSES

EXPEDIENTE N° 21218 TEXTO SUSTITUTIVO

LEY DE CREACIÓN DE CENTROS DE EDUCACIÓN ARTÍSTICA

EXPEDIENTE N° 22.741

LEY DE DESAFECTACIÓN DEL USO ACTUAL DE LA CALLE CERO ENTRE AVENIDAS CERO Y CINCO, ADEMÁS LA AVENIDA DOS ENTRE CALLES CERO Y DOS DEL DISTRITO 01 DEL CANTÓN DE SIQUIRRES DE LA PROVINCIA DE LIMÓN

EXPEDIENTE N° 22.737

LEY DE AMPLIACIÓN DE SESIONES DE LA JUNTA MÉDICA CALIFICADORA DE LA INCAPACIDAD PARA EL TRABAJO

EXPEDIENTE N.º 22.736

LEY DE PROTECCIÓN DEL DERECHO DE COBRO PRONTO Y CUMPLIDO DE LOS PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS

EXPEDIENTE N° 22.734

REFORMA DE LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO DEL ARTÍCULO TERCERO DE LA LEY 9885, DE 24 DE AGOSTO 2020, LEY QUE REFORMA LA LEY 5100, DE 15 DE NOVIEMBRE DE 1972, Y SUS REFORMAS, PARQUE RECREATIVO PLAYAS DE MANUEL ANTONIO

EXPEDIENTE N° 22.721

EXONERACIÓN DEL IMPUESTO AL BANANO DE LA REGLA FISCAL

EXPEDIENTE N° 22.723

ADICIÓN DEL ARTÍCULO 52 BIS A LA LEY 2166, LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DE 9 DE OCTUBRE DE 1957. LEY PARA MANTENER LA MODALIDAD DE PAGO BISEMANAL A LAS PERSONAS TRABAJADORAS DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

EXPEDIENTE N° 22.724

LEY PARA EL FINANCIAMIENTO Y FORTALECIMIENTO DE LOS LICEOS EXPERIMENTALES BILINGÜES

EXPEDIENTE N.º 22.732

LEY PARA EXCEPTUAR DE LA APLICACIÓN DE LA REGLA FISCAL AL SISTEMA DE EMERGENCIAS 9-1-1

EXPEDIENTE N.º 22.738

REFORMA PARCIAL DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL (LEY 7333) Y DE LA LEY DEL SISTEMA DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL (LEY 7531)

EXPEDIENTE N° 22373

FORMA DE PAGO DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO A LAS CERVEZAS

EXPEDIENTE 21.906

REFORMA DEL INCISO 6) DEL ARTÍCULO 32 DE LA LEY N.º 8582 DENOMINADA IMPUESTOS MUNICIPALES DEL CANTÓN DE POCOCÍ, DEL 6 DE MARZO DEL 2007.

EXPEDIENTE N.º 22.740

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 2, 4, 11 y ADICIÓN DE ARTÍCULOS NUEVOS A LA LEY DE CREACIÓN DEL COLEGIO UNIVERSITARIO DE LIMÓN N° 7941 DEL 09 DE NOVIEMBRE DE 1999 Y SUS REFORMAS

EXPEDIENTE N.º 21.790,

ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 14 BIS AL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.º 7794 DEL 30 DE ABRIL DE 1998, LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS VICEALCALDÍAS Y VICEINTENDENCIAS MUNICIPALES

PODER EJECUTIVO

DECRETOS

DECRETO N° 43063-MP

DECLARATORIA DE INTERÉS PÚBLICO Y NACIONAL DEL ESTUDIO “PERFIL DE CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS DE LA POBLACIÓN INDÍGENA MALEKU DE COSTA RICA”

ACUERDOS

- [PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA](#)
- [MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES](#)

MINISTERIO DE SALUD

ACUERDO N° MS-DM-MGG-6371-2021

MODIFICAR EL ARTÍCULO 1 INCISOS A) Y F) DEL ACUERDO MINISTERIAL N° DM-MGG-5938-2020, RESPECTO A LOS CARGOS DE PRESIDENTE SUPLENTE, EN REPRESENTACIÓN DEL MINISTERIO DE SALUD, Y MIEMBRO TITULAR, EN REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DEL DEPORTE Y RECREACIÓN (ICODER), Y DESIGNAR COMO MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL DE SALUD MENTAL DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DE SALUD MENTAL, A LAS SIGUIENTES PERSONAS: DRA. ILEANA VARGAS UMAÑA, VICEMINISTRA DE SALUD, PRESIDENTA SUPLENTE, EN REPRESENTACIÓN DEL MINISTERIO DE SALUD. GUSTAVO CASTILLO QUIRÓS, MIEMBRO TITULAR, EN REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DEL DEPORTE Y RECREACIÓN (ICODER).

- [MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR](#)

ACUERDO N° 141-2021

DESIGNAR A ALEXANDER MORA DELGADO, COMO REPRESENTANTE DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA ANTE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS CON SEDE EN PARÍS, FRANCIA Y JEFE DE LA DELEGACIÓN PERMANENTE DE

COSTA RICA ANTE DICHO ORGANISMO, TODO LO ANTERIOR BAJO LOS MISMOS TÉRMINOS CONTEMPLADOS EN EL ARTÍCULO 5 DE LA LEY N° 7638 DEL 30 DE OCTUBRE DE 1996.

RESOLUCIONES

- MINISTERIO DE JUSTICIA Y PAZ

DOCUMENTOS VARIOS

- MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA
- AGRICULTURA Y GANADERIA
- TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
- JUSTICIA Y PAZ
- AMBIENTE Y ENERGIA

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

- RESOLUCIONES
- EDICTOS
- AVISOS

CONTRATACION ADMINISTRATIVA

- MODIFICACIONES A LOS PROGRAMAS
- LICITACIONES

REGLAMENTOS

CULTURA Y JUVENTUD

REGLAMENTO DE PAGO DE VIÁTICOS PARA LOS INTEGRANTES DE LOS ENSAMBLES DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA MÚSICA

CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL

LA DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DE PERSONAL, INFORMA A TODOS LAS AGRUPACIONES REPRESENTANTES DE LAS PERSONAS TRABAJADORAS DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, QUE EN LA SESIÓN N° 9213, ARTÍCULO 1° DE FECHA 05 DE OCTUBRE DEL 2021, SE APROBÓ LA PROPUESTA DE “REGLAMENTO PARA REGULAR LA MODALIDAD DE TELETRABAJO EN LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL”. DE CONFORMIDAD CON LO REGULADO EN EL ARTÍCULO 4° DE LA NORMATIVA DE RELACIONES LABORALES, SE DA AUDIENCIA POR UN PLAZO DE 22 DÍAS HÁBILES, PARA RECIBIR LAS OBSERVACIONES O SUGERENCIAS PERTINENTES EN RELACIÓN CON ESA PROPUESTA. DE ACUERDO CON LO ANTERIOR, EL ARCHIVO QUE CONTIENE LA PROPUESTA DE “REGLAMENTO PARA REGULAR LA MODALIDAD DE TELETRABAJO EN LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL”, ESTARÁ DISPONIBLE EN EL PORTAL DE RECURSOS HUMANOS EN LA DIRECCIÓN ELECTRÓNICA: [HTTPS://RRHH.CCSS.SA.CR](https://rrhh.ccss.sa.cr) A EFECTO DE QUE PLANTEEN LAS OBSERVACIONES QUE CONSIDEREN PERTINENTES.

INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO COOPERATIVO

CÓDIGO SOBRE GOBIERNO CORPORATIVO INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO
COOPERATIVO

PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

REGLAMENTO PARA LA PREVENCIÓN, DENUNCIA Y SANCIÓN DEL ACOSO U HOSTIGAMIENTO
SEXUAL EN EL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

REGLAMENTO PARA LA PREVENCIÓN, DENUNCIA Y SANCIÓN DEL HOSTIGAMIENTO LABORAL
EN EL PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA

MUNICIPALIDADES

MUNICIPALIDAD DE ATENAS

POR ACUERDO NÚMERO 30, ACTA NÚMERO 79, CELEBRADA EL 19 DE ABRIL DEL 2021,
ESTABLECE EL PRESENTE PROYECTO DE: REGLAMENTO DE COMITÉS DE CAMINOS DEL
CANTÓN DE ATENAS.

MUNICIPALIDAD DE CARTAGO

PROYECTO DE REGLAMENTO MUNICIPAL DE OBRAS MENORES EN EL CANTÓN DE CARTAGO

MUNICIPALIDAD DE FLORES

REGLAMENTO INTERNO PARA LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA POLICÍA
MUNICIPAL DEL CANTÓN DE FLORES

REGLAMENTO PARA LA AUDIENCIA PÚBLICA DE ACTUALIZACIÓN AL PLAN REGULADOR DEL
CANTÓN DE FLORES

MUNICIPALIDAD DE GARABITO

PROYECTO PARA REGULAR EL SERVICIO DE LIMPIEZA DE VÍAS DE LA MUNICIPALIDAD DE
GARABITO

PROYECTO DE REGLAMENTO DE PARQUES Y SITIOS PÚBLICOS DEL CANTÓN DE GARABITO

MUNICIPALIDAD DE CORREDORES

REGLAMENTO DE MOVILIDAD LABORAL DE LA MUNICIPALIDAD DE CORREDORES

INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS

- **INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA**

INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL

RESOLUCIÓN GENERAL SOBRE LOS ELEMENTOS, SEGREGACIÓN Y PONDERACIÓN DE
VARIABLES A UTILIZAR PARA LA CALIFICACIÓN, Y MÉTODO DE CALIFICACIÓN, DE LOS SUJETOS
PASIVOS DE LA LEY NÚMERO 9326

- PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA
- SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

REGIMEN MUNICIPAL

- MUNICIPALIDAD DE CURRIDABAT
- MUNICIPALIDAD DE DESAMPARADOS
- MUNICIPALIDAD DE ATENAS
- MUNICIPALIDAD DE HEREDIA

AVISOS

- CONVOCATORIAS
- AVISOS

NOTIFICACIONES

- OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES
- EDUCACION PUBLICA
- CIENCIA, TECNOLOGIA Y TELECOMUNICACIONES
- CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
- AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

BOLETÍN JUDICIAL. N° 209 DE 29 DE OCTUBRE DE 2021

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

SALA CONSTITUCIONAL

ASUNTO: Acción de Inconstitucionalidad

A LOS TRIBUNALES Y AUTORIDADES
DE LA REPÚBLICA
HACE SABER:

SEGUNDA PUBLICACIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dentro de la acción de inconstitucionalidad número 21-020136-0007-CO que promueve Édgar Flores Murillo, se ha dictado la resolución que literalmente dice: «Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las once horas cuarenta y seis minutos del veinte de octubre de dos mil veintiuno./ Se da curso a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por Édgar Flores Murillo, para que se declaren inconstitucionales las palabras “o afinidad” contenida en el artículo 14, inciso 2), así como el último párrafo de esa misma disposición que establece: “El impedimento no desaparece con la disolución del matrimonio que dio origen al parentesco por afinidad”, del Código de Familia, por estimar que son contrarias al artículo 28 de la Constitución Política, así como los principios de razonabilidad, libertad jurídica y autonomía de la voluntad. Se confiere audiencia por quince días a la Procuraduría General de la

República. La norma se impugna en cuanto lesiona el artículo 28 de la Constitución Política que tutela el principio de libertad. Este principio, en su forma positiva, implica el derecho de los particulares a hacer todo aquello que la ley no prohíba y, en la negativa, la prohibición de inquietarlos o perseguirlos por la manifestación de sus opiniones o por acto alguno que no infrinja la ley. También lesiona el sistema de libertad conforme con el cual, las acciones privadas que no dañen la moral, el orden público o las buenas costumbres y que no perjudiquen a tercero, están fuera de la acción de la ley. La norma cuestionada parcialmente, lesiona también el artículo 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos. No existe una justificación objetiva que permita concluir que existe una necesidad psicológica, fisiológica o social que amerite la imposición de impedimentos para contraer matrimonio con una persona con la que no existen lazos consanguíneos. Se trata de una decisión adoptada por personas con plena capacidad cognitiva, mayores de edad y que expresan su deseo de contraer matrimonio. 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 1° de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. El asunto previo es un proceso ordinario de nulidad de matrimonio que se tramita en el expediente N°17-001047-0186, ante el Juzgado Primero de Familia de San José, en el cual se invocó la inconstitucionalidad de la norma impugnada. Publíquese por tres veces consecutivas un aviso en el *Boletín Judicial* sobre la interposición de la acción. 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. La contestación a la audiencia conferida en esta resolución deberá ser presentada una única vez, utilizando solo uno de los siguientes medios: documentación física presentada directamente en la Secretaría de la Sala; el sistema de fax; documentación electrónica por medio del Sistema de gestión en línea; o bien, a la dirección de correo electrónico Informes-SC@poder-judicial.go.cr, la cual es

correo exclusivo dedicado a la recepción de informes. En cualquiera de los casos, la contestación y demás documentos deberán indicar de manera expresa el número de expediente al cual van dirigidos. La contestación que se rindan por medios electrónicos, deberá consignar la firma de la persona responsable que lo suscribe, ya sea digitalizando el documento físico que contenga su firma, o por medio de la firma digital, según las disposiciones establecidas en la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, N° 8454, a efectos de acreditar la autenticidad de la gestión. Se advierte que los documentos generados electrónicamente o digitalizados que se presenten por el Sistema de Gestión en Línea o por el correo electrónico señalado, no deberán superar los 3 Megabytes. Notifíquese./ Fernando Castillo Víquez, Presidente/.»
San José, 21 de octubre del 2021.

Luis Roberto Ardón Acuña,
Secretario

O.C. N° 364-12-2021B. — Sol. N° 68-2017-JA. — (IN2021595881).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, dentro de la acción de inconstitucionalidad número 21-0199730007-CO que promueve Gustavo Alonso Viales Villegas, se ha dictado la resolución que literalmente dice: «Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. San José, a las diez horas cuarenta y nueve minutos del veinte de octubre de dos mil veintiuno. /Se da curso a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por Gustavo Alonso Viales Villegas, cédula de identidad N° 6-393-601, para que se declaren inconstitucionales los artículos 68 y 69 de la Convención Colectiva de Trabajo entre la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y el Sindicato de Trabajadores Petroleros, Químicos y Afines (SITRAPEQUIA), por estimarlos contrarios a los artículos 11, 33 y 68 de la Constitución Política, así como los principios constitucionales de legalidad, igualdad ante la ley, razonabilidad y proporcionalidad. Se confiere audiencia por quince días al procurador General de la República, al presidente Ejecutivo de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y a Manuel Rodríguez Acevedo, cédula de identidad N° 3-0272-0411, en su condición de secretario general del Sindicato de Trabajadores Petroleros, Químicos y Afines (SITRAPEQUIA), cédula jurídica N° 3011056553. Las normas se impugnan en cuanto el artículo 68 de esa convención colectiva establece otorgar un subsidio mensual de ₡70,000.00, a todos aquellos funcionarios que perciban un salario de ₡750.000,00 o menos, para el cuidado de sus hijos. Asimismo, cuestiona el artículo 69 de la misma convención colectiva, por cuanto establece que RECOPE otorgará un subsidio para el servicio de alimentación del personal, según el cual, durante el primer año de vigencia de la convención colectiva, RECOPE cubrirá el 50% del servicio de alimentación y las personas trabajadoras el otro 50% del servicio y, a partir del segundo año de vigencia de la convención colectiva, RECOPE cubrirá el 40% del servicio de alimentación y las personas trabajadoras el otro 60%. Aclara que no pretende cuestionar la naturaleza o la procedencia de las convenciones colectivas, consagradas constitucionalmente, sino la desnaturalización de que han sido objeto a raíz de lo que la doctrina conoce como abuso de Derecho. Considera que la normativa impugnada atenta abiertamente contra los artículos 11, 33 y 68 de la Constitución Política. Indica que impugna estas normas porque disponen un uso abusivo de fondos públicos, destinados al financiamiento de privilegios odiosos en favor de un exclusivo grupo de funcionarios públicos, ayuno -por demás- de una base objetiva de respaldo y en perjuicio de los restantes servidores del sector público y otros trabajadores del país -y en esa medida discriminatorio-, positivizado en normas que transgreden de manera flagrante principios constitucionales asociados a la sana administración y disposición de los fondos públicos. Con base en lo anterior, la parte

accionante solicita que se declare con lugar esta acción y, en consecuencia, se anulen por inconstitucionales los artículos 68 y 69 de la convención colectiva de trabajo 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 el accionante proviene del artículo 75, párrafo segundo, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, en cuanto acude en defensa del interés difuso al buen manejo del gasto público. 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 efectos de que en los procesos o procedimientos en que se discuta la aplicación de la ley, decreto, disposición, acuerdo o resolución, tampoco se dicte resolución final mientras la Sala no haya hecho pronunciamiento del caso. De este precepto legal se extraen varias reglas. La primera, y quizás la más importante, es que la interposición de una acción de inconstitucionalidad no suspende la eficacia y aplicabilidad en general de las normas. La segunda, es que solo se suspenden los actos de aplicación de las normas impugnadas por las autoridades judiciales en los procesos incoados ante ellas, o por las administrativas, en los procedimientos tendientes a agotar la vía administrativa, pero no su vigencia y aplicación en general. La tercera es que –en principio–, en los casos de acción directa (como ocurre en la presente acción), no opera el efecto suspensivo de la interposición (véanse votos N° 53791, 2019-11633, así como resoluciones dictadas en los expedientes números 201911022, 19-006416 y 19-015543 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. La contestación a la audiencia conferida en esta resolución deberá ser presentada una única vez, utilizando solo uno de los siguientes medios: documentación física presentada directamente en la Secretaría de la Sala; el sistema de fax; documentación electrónica por medio del Sistema de gestión en línea; o bien, a la dirección de correo electrónico Informes-SC@poder-judicial.go.cr, la cual es correo exclusivo dedicado a la recepción de informes. En cualquiera de los casos, la contestación y demás documentos deberán indicar de manera expresa el número de expediente al cual van dirigidos. La contestación que se rindan por medios electrónicos, deberá consignar la firma de la persona responsable que lo suscribe, ya sea digitalizando el documento físico que contenga su firma, o por medio de la firma digital, según las disposiciones establecidas en la Ley de Certificados, Firmas Digitales y Documentos Electrónicos, N° 8454, a efectos de acreditar la autenticidad de la gestión. Se advierte que los documentos generados electrónicamente o digitalizados que se presenten por el Sistema de Gestión en Línea o por el correo electrónico señalado, no deberán superar los 3 Megabytes. Notifíquese. / Fernando Castillo Viquez, Presidente/ ».

San José, 20 de octubre del 2021.

Luis Roberto Ardón Acuña,
Secretario

PUBLICACIÓN DE UNA VEZ

Exp: 18-007884-0007-CO

Res. N° 2019-016791

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. — San José, a las once horas cincuenta minutos del cuatro de setiembre de dos mil diecinueve.

Acción de inconstitucionalidad promovida por el Alcalde Municipal de Limón, Néstor Reinaldo Mattis Williams, mayor, casado, administrador de empresas, portador de la cédula de identidad número 107590539, vecino de la Provincia de Limón; contra el artículo 24, de la Convención Colectiva, de Trabajo celebrada entre la Municipalidad de Limón y el Sindicato de Trabajadores Municipales de Limón (SINTRAMUPL). Interviene la Procuraduría General de la República y el Sindicato de Trabajadores Municipales de Limón (SINTRAMUPL).

Resultando:

1°—Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala a las 7:50 horas del 23 de mayo de 2018, el accionante solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 24, de la Convención Colectiva de Trabajo, celebrada entre la Municipalidad de Limón y el Sindicato de Trabajadores Municipales de Limón (SINTRAMUPL). Alega que la disposición es contraria a los artículos 11, 33, 50, 56, 62, y 68, de la Constitución Política, así como a los principios de igualdad, razonabilidad, y proporcionalidad. La norma se impugna en cuanto contempla que la Municipalidad pagará cada dos semanas, a sus trabajadores, el equivalente a lo que corresponde a quince días de salario total, lo que discrimina contra los otros trabajadores que laboran en el sector público. Cita la jurisprudencia de la Sala, que refiere a que la igualdad se ve vulnerada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Alega que no existe una justificación por el pago extra. Por otra parte, las disposiciones de las Convenciones Colectivas de Trabajo en el Sector Público deben ser objeto de control de constitucionalidad y subordinados a las normas y principios constitucionales. Por carecer de justificación, el artículo rompe el parámetro de razonabilidad y proporcionalidad y constituye un uso indebido e injustificable de fondos públicos.

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

3.-. Por resolución de las 10:08 horas del 23 de mayo de 2018, se previno el accionante que aportara una copia de la autorización o habilitación brindada por el Concejo Municipal para interponer la acción de inconstitucionalidad o un escrito a través del cual el Concejo Municipal ratifique, expresamente, lo actuado a la fecha. Adicionalmente, se previno que agregue y cancele el timbre del Colegio de Abogados, por la suma de 250,00 colones. Por resolución de las 08:31 horas del 30 de mayo de 2018, se previno el accionante que aportara una copia certificada de la Convención Colectiva de Trabajo de Suscrita Entre la Municipalidad del Cantón Central de Limón y el Sindicato de Trabajadores Municipales de la Provincia de Limón (SINTRAMUPL) y acreditar si el artículo impugnado se encuentra vigente y fue homologado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, para lo cual deberán aportar la correspondiente certificación. Por escritos presentados a las 10:20 horas del 30 de mayo y a las 11:07 horas del 12 de junio de 2018, el accionante presentó la respectiva información prevenida.

4°—Por resolución de las 14:15 del 21 de junio de 2018, se le dio curso a la acción, confiriéndole audiencia a la Procuraduría General de la República y al Sindicato de Trabajadores Municipales de la Provincia de Limón (SINTRAMUPL).

5°—La Procuraduría General de la República rindió su informe, señala que la acción es admisible por 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 incidental. Asimismo, en virtud de la transcendencia misma de la regulación convencional en el Sector Público sobre la actividad político-administrativa y económica del país, es admisible sostener la existencia de un interés difuso que atañe a la colectividad en su conjunto, que permite a todo ciudadano el acceso a la jurisdicción constitucional (Al respecto, véanse las resoluciones Nos. 2006-17438 de las 19:36 horas y 2006-17439 de las 19:37 horas, ambas del 29 de noviembre de 2006, así como la 4393-2011 de las 09:30 horas del 01 de abril del 2011 de la Sala Constitucional).

Explica que el artículo 62, de la Constitución Política, otorga fuerza de ley profesional a las Convenciones Colectivas de Trabajo que sean acordadas entre patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados. Igualmente, el artículo 54, del Código de Trabajo, dispone el concepto legal de las convenciones colectivas y que tienen carácter de ley profesional. Además, el artículo 60, otorga el derecho a la libre sindicalización con el fin exclusivo de obtener y conservar beneficios económicos, sociales o profesionales, independientemente del sector laboral al que se pertenezca. Por consiguiente, el derecho a la negociación colectiva tiene raigambre constitucional y que ese derecho se desarrolla mediante normas de carácter legal. También existe desarrollo reglamentario de ese derecho, concretamente direccionado a regular las condiciones de negociación de los servidores públicos (Refieren al “Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público”, emitido mediante el Decreto N° 29576-MTSS, de 31 de mayo de 2001).

Sin embargo, la Sala Constitucional ha admitido la posibilidad de suscribir Convenciones Colectivas en el Sector Público siempre y cuando sus destinatarios no participen de la gestión pública del Estado o cuando se trate de empleados de empresas o servicios económicos encargados de gestiones sometidas al derecho común (Sentencia N° 2006-6730 de las 14:45 horas del 17 de mayo del 2006). Además, la Sala Constitucional ratificó la posibilidad de recurrir a ese tipo de instrumentos en el Sector Público, siempre que el personal cubierto por la convención “no participe de la gestión pública” (N° 7221-2015 de las 9:40 horas del 20 de mayo de 2015). Con lo que abrió la posibilidad de recurrir a este instituto en la esfera del Poder Ejecutivo.

Sobre el objeto, determina que el artículo impugnado es contrario al Derecho de la Constitución y a los de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad. Primero, indica que la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha insistido que el otorgamiento de beneficios laborales, en general, debe darse con base en fundamentos razonables, debe cumplir con las exigencias de legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad; esto es, que atienda a circunstancias particulares y objetivas que los justifiquen, sea en función y/o por la naturaleza del cargo, o bien para incentivar su permanencia o eficiencia en el servicio, por ejemplo (resoluciones Nos. 2006-007261 de las 14:45 horas del 23 de mayo de 2006, 2006014641 de las 14:42 horas del 4 de octubre de 2006, y 2006-17438 de las 19:36 horas del 29 de noviembre de 2006). Así un beneficio se convierte en privilegio cuando no encuentra una justificación razonable que lo ampare (N° 2006-006347 de las 16:58 horas del 10 de mayo de

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

Cualquier gasto que la Administración Pública pretenda realizar en razón de un beneficio laboral, debe ser capaz de satisfacer un interés público o bien implicar una actividad de beneficio para la institución (resoluciones Nos. 2006014641 y 2006-17438 op. cit.), y consecuentemente, para los usuarios de esos servicios (resolución N° 2006-17593 de las 15:00 horas del 6 de diciembre de 2006). En ese orden, si el beneficio laboral se traduce en una ventaja económica por reconocimiento de una conducta personal del servidor (incentivo), dicha conducta, desde el punto de vista de la eficiencia, debe superar el debido cumplimiento de las prestaciones de trabajo; es decir, debe guardar relación con una mayor y mejor prestación del servicio; de lo contrario podría constituirse en un privilegio infundado (resoluciones Nos. 06728-2006, 2006014641 y 2006-17438 op. cit.).

Entonces, no basta que las Administraciones Públicas, por medio de la negociación colectiva, tengan la competencia para autorregular bilateralmente las condiciones o relaciones de empleo por el acuerdo de las partes –representantes de la Administración y del personal-, en virtud de su autonomía colectiva debe hacerlo atendiendo expresamente los principios del Derecho de la Constitución y del Derecho Administrativo; marco jurídico en cuyo seno la decisión administrativa debe inexorablemente producirse, pues de lo contrario aquellos beneficios laborales se constituyen en un privilegio irrazonable. Así, las disposiciones normativas de las Convenciones Colectivas de Trabajo deben ajustarse a las normas legales laborales existentes, las que pueden superar cuando se trata de conceder beneficios a los trabajadores, siempre y cuando no se afecten o deroguen disposiciones de carácter imperativo y en el tanto no entren en contradicción con normas, valores y principios de rango constitucional; con lo que se quiere decir que las Convenciones Colectivas de Trabajo, quedan sujetas y limitada por normas de orden público (la resolución N° 2007-018485 de las 18:02 horas del 19 de diciembre de 2007, Sala Constitucional) y su fuerza de ley le está conferida en el tanto se haya acordado de forma válida con arreglo al ordenamiento jurídico (las resoluciones Nos. 2010-000783 de las 15:21 horas del 3 de junio de 2010, 2011-000566 de las 09:35 horas del 20 de julio de 2011, Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia). Estos criterios permiten a cuestionar la constitucionalidad de la norma convencional impugnada. Indican, que la Sala debería aplicar el test de razonabilidad, cuyos elementos son la legitimidad, la necesidad e idoneidad y proporcionalidad. Y en tratándose de las Convenciones Colectivas, esa legitimidad tiene dos vertientes: la celebración misma de las Convenciones Colectivas, lo cual es constitucionalmente válido; segundo, los beneficios propiamente dichos, por lo que hay que cuestionarse si los beneficios son legítimos. Y lo son dentro que la Sala Constitucional ha considerado posible. En este sentido, la Sala ha dicho que existe un derecho general a la legalidad y la legitimidad constitucionales (Voto N° 440-98). De esta manera, los fondos públicos deben estar sometidos a un mínimo de regulación, capaz de asegurar el correcto y razonable empleo de los mismos, y va implícito del principio de interdicción de la arbitrariedad. Además, debe existir un equilibrio económico y usos adecuados de los fondos públicos.

En cuanto al principio de igualdad, los poderes públicos pueden crear diferencias entre las personas, pero no pueden ser el producto de la arbitrariedad. Por ello, se requiere que el trato

diferenciado frente a la ley, reúna ciertos requisitos o condiciones. La jurisprudencia ha establecido que no toda diferencia entre los sujetos es susceptible o idónea para justificar cualquier diferencia de tratamiento que la Administración haga entre distintos individuos o grupos (véanse sentencias 5061-94, 4451-94, 1732-91, 1432-91, y 7261-94).

Sobre la norma cuestionada, a criterio de la Procuraduría General es contraria de los principios constitucionales de razonabilidad, proporcionalidad, austeridad y eficiencia en el uso de fondos públicos, pues prevé el pago adicional de un día de salario, cada dos semanas. Esto representa un desembolso de recursos públicos, sin que se vislumbre una contraprestación que signifique una mejora en el servicio, o una ventaja de algún tipo para los municipios, o para el interés público.

Anota que el pago establecido por la norma cuestionada reconocerá las cincuenta y dos semanas del año y no solo cuarenta y ocho como ocurre cuando la forma de pago es mensual o quincenal. Manifiesta que es cierto que las Convenciones Colectivas tienen la potestad de incorporar beneficios sociales por encima de los mínimos establecidos; sin embargo, es cierto que estos deben sujetarse a parámetros objetivos que busquen una mejor prestación del servicio público, que no violenten el principio de razonabilidad y proporcionalidad y que se respalden en criterios técnicos (Ver las sentencias 2012-8891 de las 16:02 horas del 27 de junio del 2012, 17437-2006 de las 19:35 horas del 29 de noviembre del 2006, 2011-6351 de las 14:35 horas del 18 de mayo del 2011, todas de la Sala Constitucional). Elementos que no se aprecian en el reconocimiento de este pago bisemanal. Además, la norma cuestionada carece de la idoneidad y la necesidad que demanda el parámetro de control de constitucionalidad, toda vez que ya existe una remuneración por los días laborados como contraprestación por el trabajo efectivo. De igual forma, la Contraloría General de la República se ha referido al tema de los reajustes salariales producidos por una Convención Colectiva y ha determinado que estos deben obedecer a un incremento sustancial de costo de vida e incluir estudios técnicos que razonen y demuestren la necesidad de efectuar dicho ajuste o aumento salarial o en su defecto una contraprestación por el incremento salarial. Reafirma su posición con el criterio DJ-0782-2011 del 20 de julio del 2011 de la Contraloría General de la República, lo mismo que en concreto sobre el pago bisemanal, por oficio N° 003418 del 27 de marzo de 1989, y lo sostenido por la Procuraduría en el tema de la necesaria demostración de los criterios técnicos que darían sustento al incremento salarial de los municipios.

Por lo anterior, consideran que la forma en que se calcula el salario establecido en el primer párrafo, del artículo 24, de la Convención Colectiva, constituye un aumento salarial que no encuentra sustento en una razón objetiva, y, por lo tanto, violenta el principio de razonabilidad y proporcionalidad, así como carece de la legitimidad, idoneidad y necesidad que demanda el parámetro de control de constitucionalidad.

6°—El señor Winston Norman Scott, en su condición de Secretario General del Sindicato de Trabajadores Municipales de la Provincia de Limón (SITRAMUPL), contesta la audiencia concedida, manifestando que el artículo impugnado no puede ser inconstitucional, porque es fundamentado en los artículos 56, 60, 62, y 74, de la Constitución Política, el Capítulo de Derechos y Garantías Sociales, artículos 100 y 146, del Código Municipal, Convenio 98 de la O.I.T., y por ser un derecho humano. Indica que los derechos humanos son irrenunciables, intransferibles e imprescriptibles.

Explica que el salario de los trabajadores es muy bajo y no es suficiente para el artículo 146, del Código Municipal, en el cual indica que el trabajador municipal debe tener una remuneración decorosa. Alega que la solicitud del accionante viola los derechos humanos, que el artículo impugnado no pone en peligro el erario de la Municipalidad y ésta no ha demostrado como se pone en peligro con números.

Además, alega que el artículo impugnado no es inconstitucional por lo establecido en los artículos 60 y 62, de la Constitución Política, y que estos derechos son irrenunciables conforme lo establece el artículo 74, Constitucional. Asimismo, el salario impugnado es un derecho humano por el artículo 25, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Alega que el artículo impugnado es necesario para un salario adecuado y vivir un nivel de vida adecuado. En igual sentido, el artículo 4, del Convenio 98 de la O.I.T. Alega, entre otras cosas, con ocasión del artículo 25, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que el salario de los funcionarios municipales de la Municipalidad de Limón, no les permite disfrutar del nivel de vida a que se refiere esa disposición. Este tiene dos sentidos, uno, el nivel de vida del trabajador, y dos, el nivel de vida de sus familias, la salud, el bienestar, el alimento que muchas veces no alcanza de una paga a la otra, el vestido una o dos veces al año, la mayoría vive en casas alquiladas, de donde se ve que la municipalidad violenta los derechos humanos al no pagar salarios adecuados. Además de que se debe observar el artículo 4, del Convenio N° 98 de la OIT, recuerda que todos los años la Contraloría General de la República aprueba los presupuestos, que se ajustan a la legalidad y sobre todo a la Constitución Política. Y señala que el artículo 146, del Código Municipal, se refiere al salario el cual debería ser una remuneración decorosa.

Adicionalmente, el Concejo Municipal, en su sesión ordinaria 08 del 25 de junio, acordó autorizar al Alcalde Municipal el desistimiento de la acción de inconstitucionalidad del artículo impugnado y el 29 de junio, el Alcalde Municipal le informó a la Sala Constitucional del desistimiento; sin embargo, se continúa con el proceso, haciendo caso omiso a la solicitud de la Municipalidad de Limón, violentando su principio de autonomía que tienen las municipalidades del país. Por estas razones, solicita que la Sala declare constitucional el artículo 24, de la Convención Colectiva.

7°—Por resolución de las 11:19 horas de 16 de agosto de 2018, se tuvieron por contestadas las audiencias de la Procuraduría General de la República y el Sindicato de Trabajadores Municipales de la Provincia de Limón (SINTRAMUPL).

8°—Los edictos a que se refiere el párrafo segundo, del artículo 81, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, fueron publicados en los números 127, 128, y 129 del Boletín Judicial, de los días 13, 16, y 17 de julio de 2018.

9°—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.

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

Redacta el Magistrado Salazar Alvarado; y,

Considerando:

I. — **Sobre los presupuestos formales de admisibilidad de la acción.** La acción de inconstitucionalidad es un proceso con determinadas formalidades, que deben ser satisfechas a efectos de que la Sala pueda válidamente conocer el fondo de la impugnación. En ese sentido, el artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, establece los presupuestos de admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad. En un primer término, se exige la existencia de un asunto previo pendiente de resolver, sea en vía judicial, sea en un procedimiento para agotar la vía administrativa, en que se haya invocado la inconstitucionalidad como medio razonable para amparar el derecho o interés que se considera lesionado. En los párrafos segundo y tercero, la ley establece, de manera excepcional, presupuestos en los que no se exige el asunto previo (como en la especie, según se explicará más adelante), cuando por la naturaleza del asunto no exista una lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos o colectivos, o bien, cuando la acción es planteada directamente por el Contralor General de la República, el Procurador General de la República, el Fiscal General de la República o el Defensor de los Habitantes. Ahora bien, en cuanto a la necesidad de un asunto previo pendiente de resolver en sede administrativa, es necesario que se trate del procedimiento que agote de la vía administrativa, que de conformidad con el artículo 126, de la Ley General de la Administración Pública, es a partir del momento en que se interponen los recursos ordinarios ante el superior jerarca del órgano que dictó el acto final, pues de lo contrario, la acción resultaría inadmisibile. Asimismo, existen otras formalidades que deben ser cumplidas, a saber, la determinación explícita de la normativa impugnada debidamente fundamentada, con cita concreta de las normas y principios constitucionales que se consideren infringidos, la autenticación por abogado del escrito en el que se plantea la acción, la acreditación de las condiciones de legitimación (poderes y certificaciones), así como la certificación literal del escrito en el que se invocó la inconstitucionalidad de las normas en el asunto base, requisitos todos que en caso de no ser satisfechos por el accionante, pueden ser prevenidos para su cumplimiento por la Presidencia de la Sala.

II. — **Sobre la admisibilidad y legitimación del accionante en el caso concreto.** El promovente de este proceso de inconstitucionalidad manifiesta encontrarse legitimado para acudir a esta jurisdicción de conformidad con el supuesto establecido en el párrafo segundo, del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Aduce la defensa de intereses difusos, pues en su consideración, está suficiente legitimada porque el artículo impugnado no está en acatamiento de los principios constitucionales en que las Convenciones Colectivas de Servicios públicos municipales deben asegurar el óptimo manejo del erario público, incidiendo de forma directa sobre la calidad de la prestación de los servicios públicos municipales y en el patrimonio de todos los costarricenses. Explica que este tipo de cláusulas pone en riesgo el desarrollo y ejecución de sus programas sociales. Este Tribunal considera que lleva razón el accionante y, por ende, le asiste la legitimación para accionar ante esta jurisdicción. Como bien lo señala la Procuraduría General, la acción es admisible por lo dispuesto en el segundo párrafo, del artículo 75, de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En concreto, porque 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. En contrario, este tipo de norma afecta intereses generales que deben ser protegidos y tutelados.

Este concepto de intereses difusos ha ido siendo delineado paulatinamente 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, 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.

III. — Objeto de la impugnación. La acción tiene como fin la declaratoria de inconstitucionalidad de la siguiente disposición de la Convención Colectiva de Trabajo celebrada entre la Municipalidad de Limón y el Sindicato de Trabajadores Municipales de la Provincia de Limón (SINTRAMUPL), que dice:

“Artículo 24

La Municipalidad pagará cada dos semanas a sus trabajadores el equivalente a lo que corresponde a quince (15) días de salario total. Rige a partir de enero de 1994...”.

El accionante considera que la disposición resulta inconstitucional por ser contraria a los artículos 11, 33, 50, 56, 62, y 68, de la Constitución Política, así como, resulta contradictorio a los principios de igualdad, razonabilidad, y proporcionalidad. La norma obliga a la Municipalidad de Limón al pago cada dos semanas, a sus trabajadores, del equivalente a lo que corresponde a quince (15) días de salario total, lo que se traduce en un uso indebido de fondos públicos.

IV. — Las Convenciones Colectivas de Trabajo frente al parámetro de constitucionalidad. Este Tribunal, en la Sentencia N° 2006-17441 de las 19:39 horas del 29 de noviembre de 2006, dispuso la necesidad de someter las Convenciones Colectivas de Trabajo al control de constitucionalidad que ejerce esta Sala:

“(…) Sea cual sea el rango normativo que se reconozca a este tipo de instrumentos, es claro que se encuentran subordinados a las normas y principios constitucionales. Es por lo anterior que, pese al reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva y a su desarrollo en diversos instrumentos internacionales (Convenios de la Organización Internacional del Trabajo números 87, 98, 135 y 151, este último no aprobado aún por la Asamblea Legislativa), no existen, en el ordenamiento costarricense, zonas de “inmunidad constitucional”, es decir, actuaciones públicas que escapen al sometimiento al principio de regularidad constitucional. En sentencia número 2001-08239, la Sala Constitucional determinó que incluso los actos de Gobierno están sujetos al Derecho de la Constitución y por ende son susceptibles de control de constitucionalidad. De manera que incluso las cláusulas de una convención colectiva suscrita por una administración o empresa pública y sus trabajadores está enteramente sometida a las normas y principios que conforman el parámetro de constitucionalidad. En adición a lo anterior, por tratarse de decisiones que acarrear consecuencias financieras a cargo de la Hacienda Pública, es claro que cláusulas como las ahora impugnadas pueden ser objeto de revisión no apenas respecto del cumplimiento de los procedimientos para su creación, sino incluso en relación con su adaptación a las normas y principios constitucionales de fondo. Las obligaciones contraídas por las instituciones públicas y sus empleados pueden ser objeto de un análisis de razonabilidad, economía y eficiencia, sea para evitar que a través de una convención colectiva sean limitados o lesionados derechos de los propios trabajadores, sea para evitar que se haga un uso abusivo de fondos públicos”.

V. — De previo. Sobre el desistimiento de la acción. Después de que el Alcalde de la Municipalidad de Limón incoó la acción de inconstitucionalidad, la Presidencia de la Sala Constitucional, por resolución de las 10:08 horas del 23 de mayo de 2018, le previno al señor Mattis Williams que aportara copia de la autorización o habilitación brindada por el Concejo Municipal para interponer la presente acción, o la ratificación del Concejo Municipal de lo actuado a la fecha. En cumplimiento de lo anterior, el accionante aportó copia del acuerdo adoptado por el Concejo Municipal, por el que ratifica lo actuado a la fecha y la interposición de la acción, todo ello en la Sesión Ordinaria N° 04, celebrada el 28 de mayo de 2018, bajo el artículo III, inciso a). Asimismo, en cumplimiento de otra prevención, aportó otra información, motivo por el cual, la Presidencia de la Sala dio curso a la acción por resolución de las 14:15 horas del 21 de junio de 2018. El accionante fue notificado de la resolución al día siguiente, y la Procuraduría General de la República el 25 de junio de 2018. Sin embargo, pese a las actuaciones procesales realizadas hasta ese momento, el accionante gestionó el desistimiento de la acción de inconstitucionalidad presentada el 29 de junio de 2018, acompañado – también- del acuerdo adoptado por el Concejo Municipal de Sesión Ordinaria N° 08, celebrada el 25 de junio de 2018, artículo III, inciso c), donde se le autorizaba a desistir. Adicionalmente, toma nota de que la Sala dio curso a la acción de inconstitucionalidad contra el artículo 24 impugnado, y posteriormente, aduce que:

“El Sindicato de Trabajadores Municipales de la Provincia de Limón (SINTRAMUPL), reunido en la Asamblea Extraordinaria de los trabajadores municipales del cantón central de Limón, celebrada el miércoles 20 de junio de 2018, bajo el artículo II, inciso a), acordó retirar el artículo 24 de las normas enumeradas en la petición de calificación de huelga

legal, que se tramita ante el Juzgado de Trabajo, bajo el expediente N° 17-000644-0679-LA”.

Ahora bien, a pesar de todo lo anterior, cabe indicar que la gestión para desistir de la acción es improcedente, toda vez que esta Sala ha observado que no hay una norma habilitante en la Ley de la Jurisdicción Constitucional que regule la figura de la desestimación de la acción. En este sentido, se puede citar la Sentencia N° 1995-004190 de las 11:33 horas del 28 de julio de 1995, que estableció que:

“[...] tan especial es la naturaleza de la acción de inconstitucionalidad, que ni siquiera se admite el desistimiento, y una vez presentada y admitida, la Sala debe dar su fallo, determinando sobre el fondo planteado.”

De este modo, se han rechazado este tipo de solicitudes, especialmente, para casos en los que hay un asunto base, en el que se discute la inconstitucionalidad de una disposición, como medio razonable en un proceso. El desistimiento como tal ha sido objeto de interpretación por la Sala con un criterio restrictivo, lo cual se explica con mayor detalle en la Sentencia N° 1994-3908 de las 16:06 horas del 3 de agosto de 1994, cuando se indicó que:

“1°- Esta Sala ha aplicado criterios restrictivos en relación con el desistimiento en acciones de inconstitucionalidad. En la sentencia número 1695-92, al respecto señaló:

«Los requisitos de admisibilidad exigidos por la Ley de la Jurisdicción Constitucional para la interposición de una acción de inconstitucionalidad, incluyen el de que esta defensa sea un medio razonable para amparar el derecho o interés que se considera lesionado, y es lógico pues se evita así la interposición de inconstitucionalidades de tipo académico, sin que exista un caso pendiente, un interés real, colectivo o difuso en el resultado. Por este motivo la Sala sistemáticamente ha rechazado las gestiones de desistimiento presentadas por la parte accionante, pues se estima que una vez admitida la acción, y subsistiendo el interés del o los recurrentes, el proceso cobra autonomía frente al juicio base o la voluntad de las partes. Sin embargo, la interpretación armónica del artículo 52 que permite el desistimiento del amparo cuando exista satisfacción extraprocesal, y del artículo 75 que exige el requisito sustantivo de admisibilidad ya señalado, ambos de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, permite concluir que también es posible acceder al desistimiento de la acción de inconstitucionalidad, si en el juicio principal se ha satisfecho extraprocesalmente la pretensión de fondo, y por ende, la inconstitucionalidad ya no tiene interés, por no ser un medio razonable para obtener justicia. Por las anteriores razones, la Sala considera que sí es posible acoger la solicitud del recurrente.» (En este mismo sentido véase la sentencia N° 2000- 11008, de las 13:32 horas del 13 de diciembre del 2000” (En igual sentido, véase la Sentencia N° 2016-004651 de las 12:40 horas del 6 de abril de 2016).

En el caso que nos ocupa, la gestión de desistimiento ha sido presentada después de que se ha cursado la acción, el 21 de junio de 2018, de manera que, a la luz del precedente, debe continuarse con el trámite de la acción. Evidentemente, no cumpliría la gestión con el requerimiento jurisprudencial de este Tribunal para poder acceder a la posibilidad de desistir del proceso, toda vez que, pasó por el estudio de admisibilidad, se cumplió con las prevenciones necesarias para establecer su admisibilidad, y posteriormente, se dictó la resolución correspondiente para el estudio de fondo, así como su publicación en el Boletín Judicial. Por regla general, entonces, la acción no es disponible para las partes, en este momento procesal, se admitió para la protección de intereses difusos como es usual cuando se impugnan disposiciones de las Convenciones Colectivas, especialmente, si se reclama el inadecuado uso de los recursos públicos, en este caso, municipal. Debe observarse que recae un fuerte interés por despejar y determinar la regularidad la norma impugnada en el

ordenamiento jurídico. A la sazón, aún cuando pudo haberse admitido con base en un asunto concreto, es importante señalar que el criterio restrictivo de interpretación para acceder al desistimiento de la acción, es el mismo para la legitimación indirecta como directa, determinado por la admisión y curso de la acción de inconstitucionalidad, con lo que, esta gana autonomía respecto de las partes que presentaron la acción, para que prevalezcan intereses superiores del ordenamiento jurídico, y la necesidad de establecer que toda disposición se encuentre adecuada a los preceptos de la Constitución Política. Es decir, prevalece un interés público en establecer la vigencia de los principios de supremacía, aplicación y eficacia directa de la norma constitucional. En este orden de ideas, se debe rechazar la gestión de desistimiento, y será necesario despejar cualquier irregularidad de la norma.

En razón de lo anterior, procede rechazar la gestión de desestimación de la acción.

VI. — Sobre el fondo.

A.- **Sobre el derecho al salario digno.** El sindicato alega que el artículo 24, de la Convención Colectiva impugnada, es un instrumento que mejora el salario de los funcionarios municipales, porque el que se tiene, se acusa, no es decoroso. Pide desestimar la acción, fundamentado en que ese salario estaría protegido por ser un derecho humano. Señala el artículo 25, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece:

“1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Ahora bien, esta Sala se ha referido al derecho al salario en la función pública, con lo siguiente:

“Si el trabajo se concibe como un derecho del individuo cuyo ejercicio beneficia a la sociedad y que en cuanto al funcionario garantiza una remuneración periódica, no podría aceptarse que el Estado reciba una prestación sin cancelarle al servidor público el correspondiente salario o que se le entregue tardíamente. El salario como remuneración debida al servidor en virtud de una relación estatutaria, por los servicios que haya prestado o deba prestar, no es sólo una obligación del empleador, sino un derecho constitucionalmente protegido” (Sentencia N° 2009-008062 de las 21:35 horas del 13 de mayo de 2009).

En este sentido, el Sindicato lleva razón en que el Estado, o en su caso, la Municipalidad, debe cancelarle al funcionario el salario que le corresponda por el trabajo realizado. De igual forma, la Sala ha establecido que el artículo 57, de la Constitución Política, establece la protección de los trabajadores con el derecho a un salario mínimo, el cual podría ser compuesto conforme a la libertad que tiene el legislador o su intérprete, para definir su contenido y composición del salario mínimo (Sentencia N° 2017-16272 de las 11:30 horas del 11 de octubre de 2017). Para la Sala, no hay duda que el derecho al trabajo es un derecho humano que merece protección, que asegura al individuo la realización de muchos otros derechos y que le permite poder alcanzar una forma de vida adecuada y con dignidad, para él y su familia. Pero, estima este Tribunal Constitucional, que para despejar el argumento de la indignidad del salario expuesto por el Sindicato, se debe definir primero, que el derecho humano a un salario digno debe entenderse como la remuneración que le debe un empleador por el trabajo que presta el trabajador, en virtud de un contrato de trabajo (escrito o verbal), y que procura

una existencia digna. En este sentido, debe haber acceso a un salario determinado por medio de una política nacional que debe asegurar una vida digna y familiar. Este tipo de remuneración debe ser fijada por los Estados, mediante los mecanismos establecidos en la normativa internacional (Convenios de la OIT Nos. 26, 95, y 131, entre otros instrumentos), así como por el párrafo segundo, del artículo 57, Constitucional, con el propósito de evitar salarios ruinosos e indecorosos para las personas. En su sentido práctico, se refiere a un problema de política salarial (de empleadores públicos y privados), el cual debe ser de observación general por todos los respectivos patronos. Pero, claro está, que existe un problema de suficiencia que no puede estar asociado a cada trabajador, considerado individualmente y a sus propias necesidades, ni las de su familia; sino, que se debe aspirar a una media salarial que deberán estimar los representantes del Estado, empleadores y trabajadores con la retribución justa por el trabajo en el contexto nacional, con ayuda de los mecanismos económicos y sociales, para procurar una existencia digna y familiar a los trabajadores. Se reitera, como ocurre con muchos de los derechos económicos, sociales y culturales, no pueden definirse respecto de soluciones concretas, ni de un individuo, ni sus necesidades concretas, sino de la colectividad, establecida integralmente por estudios técnicos desde una justa media o promedio.

De este modo, para justificar la indignidad del salario, como se pretende, debe tomarse en cuenta una serie de condiciones que no están presentes en el expediente, porque si se afirma que los servidores municipales no reciben un salario decoroso, ello debería argumentarse y probarse. En ese orden de ideas, afirmar que el salario recibido en la Municipalidad de Limón no es decoroso, y si implica problemas salariales de tal magnitud que no permite alcanzar niveles por debajo de los mínimos legales, esto no resulta creíble, toda vez que debemos partir de que si se trata de los funcionarios municipales, se les cancela un salario cuya fijación cuenta ya con estudios técnicos y sus respectivos aumentos, determinados por la autoridad pública respectiva, así como sus aprobaciones institucionales correspondientes. Tampoco podría pensarse que el Estado podría ser cómplice de autorizar sumas inferiores a las exigidas para el sector privado. Echa de menos la Sala, que el Sindicato no aporta otra información útil, y atinente a ese punto, de manera que no se puede sostener, en abstracto, que el cuestionamiento por la inconstitucionalidad de la mejora salarial impugnada, constituya una infracción al ejercicio efectivo del derecho humano al salario. Aunque se acusa que el salario de los trabajadores municipales es muy bajo, es lo cierto, que los salarios del Estado, deben responder a criterios técnicos y no podrían por ende ser inferiores a los establecidos por el Decreto Ejecutivo de salarios mínimos para el resto de los trabajadores. En este sentido, será en la vía de la jurisdicción ordinaria donde se debería develar estas diferencias, y con mayor razón, las que infrinjan esos parámetros para los diferentes sectores de trabajadores, privados y públicos.

Todo lo anterior, se resuelve sin perjuicio de reconocer el derecho de consensuar mejoras mediante la negociación colectiva. Es claro, que donde hay salarios bajos serán los sindicatos y los patronos quienes podrán pactar mejoras salariales en línea, por supuesto, con la productividad del trabajador y de la institución. En el caso, se discute una regla cuyo fundamento es discutible, porque prevé la contraprestación del empleador sin la respectiva prestación del trabajo del servidor, siendo más bien indispensable una correlación justa entre ambas prestaciones y la efectiva entrega del trabajo. No obstante, se debe reconocer, que se requiere siempre de la posibilidad de una negociación libre y voluntaria, porque hay que reconocer que sobre ese tema hay un contenido mínimo o esencial que sería indisponible para el legislador, con el cual, los trabajadores pueden pactar mejores condiciones socio-económicas de los trabajadores. Se procura así, un derecho fundamental a negociar por

encima de mínimos, de manera que, aquello que lo supere, y sea legalmente posible, debe responder a ciertos criterios, especialmente el de legalidad, pero estas, lógicamente, estarán en la necesidad de justificarse y aprobarse por los mecanismos propios, de control y validación de las finanzas públicas.

B.- La exigencia en la legalidad del pago salarial.

La Municipalidad del Cantón de Limón y el Sindicato de Trabajadores Municipales de la Provincia de Limón (SINTRAMUPL), acordaron pagarle a los funcionarios de esa corporación con un sistema bisemanal (salario cada dos semanas), con lo que, obtienen al año más que un pago de las cincuenta y dos semanas, y no, cuarenta y ocho semanas, como ocurre con la modalidad de pago por quincena o mensual. Precisamente, por medio de la norma impugnada, la Convención Colectiva agrega un día más al mencionado pago bisemanal. La Procuraduría General de la República argumenta que esta Sala ha aceptado beneficios sociales por encima de los mínimos establecidos, pero en el caso echan de menos parámetros objetivos que busquen una mejor prestación del servicio público, así como los principios de razonabilidad y proporcionalidad, y criterios técnicos. Asimismo, señala que carece de idoneidad y necesidad, pues ya existe una remuneración por los días laborados como contraprestación por el trabajo efectivo. Asimismo, trajo a colación varios oficios que son importantes citar, como el Oficio DJ-0782-2011 del 20 de julio del 2011, de la Contraloría General de la República, sobre reajustes salariales que:

“En ese sentido, no podrá obviarse que este tipo de modificaciones debe tener una adecuada motivación; en los casos de política salarial, singularmente, será necesario no sólo contar con el fundamento jurídico de la decisión, sino además con justificación técnica adecuada que acredite el contenido de la conducta administrativa. Para el supuesto que se analiza, dicho fundamento estará determinado-esencialmente- por el estudio técnico que demuestre un aumento sustancial en el costo de la vida y/o la necesidad de efectuar un incremento mayor, lo cual justificaría que el incremento salarial es requerido y no antojadizo. [...] se debe considerar el texto del artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública [...]. Es evidente entonces que para efectuar un incremento salarial, ya sea dentro de la programación presupuestaria, o bien, por reajuste salarial, se deberá contar con los estudios necesarios que, desde el punto de vista técnico o científico, demuestren su necesidad y adecuación al fin (lícito) de esa conducta administrativa”.

La Sala considera que el artículo 24, de la Convención Colectiva impugnada, conlleva varios problemas que afectan su legitimidad constitucional: primero, en cuanto rige para un sistema de empleo público en una corporación municipal donde rige el principio de legalidad; y, segundo, porque crea una ficción jurídica que es contraria a la razonabilidad y proporcionalidad. Lo primero que debe decirse, es que si bien las municipalidades pueden concertar Convenciones Colectivas, no se pierde con ello la relación de empleo público que se rige por el derecho público o estatutario, donde no aplican las liberalidades que los patronos privados pueden observar a favor de sus trabajadores propias del derecho laboral común. En tal sentido, se debe rescatar, que existe una responsabilidad de las autoridades superiores, de las corporaciones municipales, de mantener la vigencia del principio de la legalidad presupuestaria y financiera. En este sentido, las Convenciones Colectivas son instrumentos que se deben negociar, periódicamente, y no siempre lo pactado puede o debe mantenerse en el tiempo, pues estas tienen que evolucionar de una época a otra, con los beneficios sociales al ritmo de las mejorías o contracciones de la economía del país. En este sentido, puede decirse, que la norma impugnada es una cláusula antigua que entró a regir a

partir de 1994, y que no podría responder a las necesidades actuales. Por ello, es pertinente su análisis.

La Procuraduría General de la República, en su informe, cita de igual manera, el Oficio N° 003418 del 27 de marzo de 1989, que dice:

“El beneficio que obtiene el servidor público con un sistema de pago semanal o bisemanal radica en que le van a ser reconocidas las cincuenta y dos semanas del año y no solo cuarenta y ocho como ocurre cuando la forma de pago es mensual o quincenal. En el fondo, este sistema de pago (semanal o bisemanal), implica, al momento de implementarse, un crecimiento salarial para el funcionario (anual o mensual, ello es distinto) de un 8.33%, habida cuenta que se están remunerando cuatro semanas más. Se parte del hecho que en el Sector Público que se utiliza un sistema salarial de base mensual que devenga el servidor, el cual se ve aumentado en un 8.33%”.

Si bien, estima esta Sala que la Convención Colectiva del Cantón de Limón, podría acordar un mejor salario anual con el pago bisemanal, como parte de los beneficios socio-económicos pactados, lo cierto, es que es improcedente que a cada pago bisemanal se le adicione un día para incorporar jornales inexistentes en el calendario anual. Si de las cincuenta y dos semanas del año se le divide entre las dos semanas de pago de salario, se obtienen veintiséis tantos de giro de salario bisemanal, por el que recibe el empleado municipal un día adicional por cada catorce días de pago por su trabajo. Como se observa, la norma no se queda en una simple ecuación matemática, sino que obliga a sumar gratuitamente un día más, toda vez que: “La Municipalidad pagará cada dos semanas a sus trabajadores el equivalente a lo que corresponde a quince (15) días de salario total”. Ello significa que si a los veintiséis pagos bisemanales, se agregan veintiséis días adicionales a los trescientos sesenta y cinco días del año, se obtiene un pago real y efectivo de trescientos noventa y un días, que la corporación municipal cancela al año a sus empleados. Recuérdese, que si se dividen los trescientos sesenta y cinco días del año entre cincuenta y dos semanas del año, se obtienen los siete días de la semana. Otro modo de verlo, es que reciben aproximadamente catorce meses de salario: los doce anuales, el aguinaldo y los veintiséis días restantes.

La forma en que está regulado el pago del salario en el párrafo primero, del artículo 24, de la Convención Colectiva impugnado, se traduce en una transferencia de fondos públicos, sin una justificación o razón objetiva, que se traduzca en una mejor prestación del servicio en contraprestación de los trabajadores a favor de la municipalidad y de los munícipes del cantón. En este sentido, estos fondos no se ajustan a los principios de moralidad, legalidad, eficiencia, austeridad y razonabilidad en el gasto público, en los que, impone no utilizar los fondos públicos como fondos privados, y la discrecionalidad del gasto no es libre. Por esta razón, la Sala debe concluir que la disposición, conforme se dirá más abajo, resulta inconstitucional. No observa la Sala, que el mecanismo ideado en la Convención Colectiva procure una defensa justa de los salarios poco decorosos que devengan los funcionarios municipales, como lo alega el Sindicato de Trabajadores Municipales de Limón; por el contrario, ello no es un argumento de recibo, toda vez que debe demostrarse, al menos con información que acredite esa seria situación y el sustento jurídico para que la municipalidad acceda a ese tipo de demandas. Pero debe tenerse presente lo establecido por esta Sala, en el caso, de liberalidades de las Administraciones Públicas, en su sentencia N° 2012- 003267 de las 16:01 horas del 7 de marzo de 2012, que estableció:

“Este principio de legalidad se manifiesta en el manejo, la administración, el destino y custodia de los recursos públicos, por lo que el legislador, mediante la Ley No. 8131 de 18 de septiembre de 2001, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, señala, en el artículo 5, los diferentes principios, entre ellos el principio de gestión financiera. La norma la define de la siguiente manera:

“Para los efectos del artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:

a)...

b) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

c) [...]

g)...”

En este sentido, el legislador insertó en el ordenamiento jurídico y desarrolló, dentro de la Administración Pública, el principio de legalidad financiera totalmente consecuente con el artículo 140 inciso 7) de la Constitución Política, eliminando un uso no autorizado de los recursos públicos con la mera discrecionalidad de la Administración Pública mediante un Reglamento Autónomo o acto de Derecho público no autorizado expresamente por ley. Precisamente el legislador despejó toda duda de los alcances del principio al señalar radicalmente el sometimiento pleno en la ley. De igual forma, mediante el artículo 107, al referirse al principio de legalidad, señala que:

“Los actos y contratos administrativos dictados en materia de administración financiera, deberán conformarse sustancialmente con el ordenamiento jurídico, según la escala jerárquica de sus fuentes. Se presume la legalidad de los actos y las operaciones de órganos y entes públicos sujetos a la presente ley, pero se admitirá prueba en contrario.”

En consecuencia, se deberá conformar sustancialmente con el ordenamiento jurídico, de manera que no existe una discrecionalidad total de la Administración Pública para crear fuentes de gastos, sino, por el contrario, debe mediar una autorización legal. Es igualmente importante señalar que las obligaciones económicas de la Hacienda Pública se pueden originar en la Ley, de igual manera, pueden originarse en las resoluciones jurisdiccionales (artículos 122 y 153 de la Constitución Política), y en los contratos y actos administrativos cuando media alguna forma de obligaciones basadas en determinadas manifestaciones de la voluntad del Estado. Sin embargo, es importante aclarar que esas manifestaciones no pueden ser entendidas desde un punto de vista civil o laboral privado, no solo por lo que se indicó supra, sino, por el contrario, dado que se refiere a formas contractuales cuyo origen precisamente se encuentra en la ley o que la ley señala los mecanismos para generar estas obligaciones económicas” (lo escrito en negrita es del original).

En el caso que nos ocupa, la disposición impugnada no podría justificarse en la protección a los trabajadores contra infracciones a los derechos humanos, esto por cuanto no se puede afirmar que los trabajadores reciben un salario ruinoso de la corporación, y con violación al salario mínimo de los trabajadores. Si bien, podría producirse una mejora mediante la negociación colectiva, la voluntad estatal debe estar válidamente expresada y conformada con el ordenamiento jurídico, que en el caso, no lo está.

C. — **Sobre la infracción al principio de razonabilidad y proporcionalidad.** El sindicato alega que no está demostrada la violación a la razonabilidad y proporcionalidad; sin embargo, la Sala considera que la parte accionante aportó suficientes elementos de juicio en el que es posible sustentar el cuestionamiento de la norma impugnada, cuando reclama la falta de justificación por un pago extra, así como el rompimiento de la razonabilidad y proporcionalidad, dado que esa parte del salario genera un uso indebido e injustificado de recursos públicos. Como se apuntó en el aparte anterior, la disposición riñe abiertamente con el ordenamiento jurídico, en su legalidad y legitimidad, porque, como se verá, crea un beneficio cuya razonabilidad es muy tenue, es un privilegio que carece de un fundamento jurídico válido, y se produce una transferencia de fondos públicos llana y simple de veintiséis días no laborados, ni por ser el fruto del trabajo recibido por la corporación municipal. Hay una ausencia total en la contraprestación, que todo patrono debe al trabajador por la labor prestada. Sobre este tema, debe transcribirse la Sentencia N° 1999-05236 de las 14:00 del 7 de julio de 1999, en la que esta Sala estableció los siguientes componentes de la razonabilidad:

“...este Tribunal estima prudente hacer referencia a lo que se considera es la ‘razonabilidad de la ley como parámetro de constitucionalidad’. Conviene recordar, en primer término, que la ‘razonabilidad de la ley’ nació como parte del ‘debido proceso sustantivo’ (substantive due process of law), garantía creada por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos de América, al hilo de la Enmienda XIV a la Constitución Federal. En la concepción inicial ‘debido proceso’ se dirigió al enjuiciamiento procesal del acto legislativo y su efecto sobre los derechos sustantivos. Al finalizar el siglo XIX, sin embargo, superó aquella concepción procesal que le había dado origen y se elevó a un recurso axiológico que limita el accionar del órgano legislativo. A partir de entonces podemos hablar del debido proceso como una garantía genérica de la libertad, es decir, como una garantía sustantiva. La superación del ‘debido proceso’ como garantía procesal obedece, básicamente, a que también la ley que se ha ajustado al procedimiento establecido y es válida y eficaz, puede lesionar el Derecho de la Constitución. Para realizar el juicio de razonabilidad la doctrina estadounidense invita a examinar, en primer término, la llamada ‘razonabilidad técnica’ dentro de la que se examina la norma en concreto (ley, reglamento, etc.). Establecido que la norma elegida es la adecuada para regular determinada materia, habrá que examinar si hay proporcionalidad entre el medio escogido y el fin buscado. Superado el criterio de ‘razonabilidad técnica’ hay que analizar la ‘razonabilidad jurídica’. Para lo cual esta doctrina propone examinar: a) razonabilidad ponderativa, que es un tipo de valoración jurídica a la que se concurre cuando ante la existencia de un determinado antecedente (ej. ingreso) se exige una determinada prestación (ej. tributo), debiendo en este supuesto establecerse si la misma es equivalente o proporcionada; b) la razonabilidad de igualdad, es el tipo de valoración jurídica que parte de que ante iguales antecedentes deben haber iguales consecuencias, sin excepciones arbitrarias; c) razonabilidad en el fin : en este punto se valora si el objetivo a alcanzar, no ofende los fines previstos en la constitución. Dentro de este mismo análisis, no basta con afirmar que un medio sea razonablemente adecuado a un fin; es necesario, además, verificar la índole y el tamaño de la limitación que por ese medio debe soportar un derecho personal. De esta manera, si al mismo fin se puede llegar buscando otro medio que produzca una limitación menos gravosa a los derechos personales, el medio escogido no es razonable (en similar sentido pueden consultarse las sentencias números 1738-92, de las once horas cuarenta y cinco minutos del primero de julio de mil novecientos noventa y dos y 08858-98 de las dieciséis horas con treinta y tres minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y ocho). La doctrina alemana hizo un aporte importante al tema de la ‘razonabilidad’ al

lograr identificar, de una manera muy clara, sus componentes: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, ideas que desarrolla afirmando que ‘...La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada deber ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea, no le sea ‘exigible’ al individuo...” (sentencia de esta Sala número 3933-98 de las nueve horas cincuenta y nueve minutos del doce de junio de mil novecientos noventa y ocho). En el sentido del criterio anteriormente expuesto, esta Sala ha venido aplicando la institución en su jurisprudencia. (Lo subrayado y en negrita corresponde al original).”

Bajo examen está la frase del artículo 24, de la Convención Colectiva, que dice “... el equivalente a lo que corresponde a quince (15) días de salario total”, el cual, se debe empezar por señalar, que proviene de una negociación colectiva que, como ley profesional que es, es adecuada para mejorar las condiciones socio- económicas de los trabajadores. Esto lo ha reconocido la Sala, en reiteradas sentencias; sin embargo, en el ámbito público, las disposiciones que se acuerden estarían sujetas a su validez legal (analizado supra) y constitucional. Superado lo anterior, debe hacerse el examen de la razonabilidad ponderativa, como se ha citado en la anterior sentencia; así cuando hay un determinado antecedente, se exige una determinada prestación, siempre que la misma sea equivalente o proporcionada. En el caso, tratándose de una relación trabajo o estatutaria se tiene que a una determinada prestación laboral por parte del trabajador, se recibe la correspondiente remuneración como contra-prestación. Pero, aquí radica el meollo del problema de la razonabilidad o test de la disposición impugnada, que es su ausencia de equivalencia y proporcionalidad. ¿Porqué? Si a un determinado antecedente, como sería el trabajo efectivo y continuo de dos semanas o catorce días se recibe el pago de quince días, es evidente que debe concluirse que hay un presunto derecho que se construye a base de una consideración ficticia o artificial, que sería contrario a la legalidad del pago salarial analizado, a las reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a los principios elementales de la justicia, lógica o conveniencia (artículo 16.1, de la Ley General de la Administración Pública), pues las semanas pagadas anualmente son mucho más respecto del año, que para los salarios semanales, bisemanales, mensuales o quincenales (artículo 165, del Código de Trabajo). Y aun así, aceptando que producto de una negociación colectiva sea posible el mejoramiento de las condiciones económicas, superando el pago de las cuarenta y ocho semanas que corresponde a un pago quincenal o mensual, como ocurre para muchos trabajadores públicos, y se logra pactar un pago de cincuenta y dos semanas, que efectivamente existen en el calendario, ello no sería conmensurable a la creación de una ficción sin sustento técnico o científico, legal, o que fuera creado para solventar un interés superior del ordenamiento jurídico. Esta realidad se constata matemáticamente, sin mayor esfuerzo. Así, la prestación (pago de la remuneración por quince días) que se recibe por el antecedente (jornada de trabajo de catorce días) que se discute, resulta en un mecanismo salarial que es ficticio, sobre el cual se crea una prestación u obligación de pago de un día adicional que compromete los recursos públicos, se crea una fuente de gasto sin un presupuesto legal bien definido, y difícilmente sin la justificación técnica para demostrar que es parte el medio apropiado para la solución de salarios ruinosos. En este sentido, existe una obligación del aparato estatal de asegurar que si se materializa una negociación colectiva en un Convención Colectiva, que como se ha venido razonando, no

debe infringir abiertamente el ordenamiento jurídico, toda vez que los fines no justifican los medios.

En ese ejercicio de razonamiento, se debe aceptar que cualquier medida respecto de otro derecho/principio implica una pérdida de vigencia de aquel derecho/principio por otro que se escoge para prevalecer. Al ser el principio de razonabilidad un mecanismo que ayuda al juez a ponderar el peso relativo de los principios o los derechos que tiene en conflicto, es el instrumento al que necesita acudir como operador jurídico para buscar una solución jurídicamente sustentable. Esto, conlleva a que habrá un grado de sacrificio o de posible lesión a un derecho/principio, justificado en el juicio de ponderación, entre el que prevalece y los límites y contornos de los derechos que ceden. En este orden de ideas, se debe reiterar el rechazo del argumento del Sindicato, cuando aduce el ejercicio de un derecho humano al salario digno o justo, toda vez que, los trabajadores municipales seguirán recibiendo los salarios determinados por las autoridades públicas (por cincuenta y dos semanas según estaría actualmente pactado y el resto de los trabajadores del Estado cuarenta y ocho semanas), con los aumentos anuales, no se ha planteado en la jurisdicción respectiva que sean ruinosos, y por el contrario disfrutan de los aumentos conforme al costo de la vida. Esto demuestra, para la Sala, que no hay una lesión al salario mínimo. De ahí que, al ponderar el derecho humano al salario con los otros valores y principios que se buscan resguardar en el caso, prevalecen estos últimos. Al tratarse de la eliminación de los veintiséis días señalados supra, es legítima la pérdida para los trabajadores que han venido recibiendo días adicionales sin estar obligados a una contraprestación concreta y de la simple transferencia de recursos públicos, por lo que, la inconstitucionalidad que se declara, radica en que se ha pactado violando también el principio de razonabilidad y proporcionalidad, toda vez que se trata de días inexistentes en el año calendario (se estaría avalando el pago de los días que superan los trescientos sesenta y cinco días hasta los trescientos noventa y un días). Entonces, la eliminación de tal medida, implica la necesaria corrección de los principios de moralidad, legalidad, eficiencia, austeridad y razonabilidad en el gasto público. En este sentido, prevalece lo que, en general, debe aplicarse por la vigencia real del principio de legalidad. Incluso, cabe traer a colación, la doctrina jurisprudencial de este Tribunal, que afirma que no existen áreas inmunes al control de constitucionalidad, además, de que no le es posible a la propia administración pública crear normas que violenten el ordenamiento público que disciplina las relaciones estatutarias con los trabajadores, salvo que estuvieran autorizados conforme al principio de legalidad.

VII. — La negociación colectiva y las restricciones impuestas por la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.- No cabe duda que el derecho a la negociación colectiva es un derecho humano, que emana de los diferentes instrumentos internacionales relativos al trabajo, lo que incluye la negociación colectiva y libre sindicación, establecidos en el Convenio No. 98 de la OIT, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Protocolo de San Salvador, por ejemplo. Precisamente, esa posición de la Sala se refleja cuando evacuó las diferentes consultas legislativas de constitucionalidad sobre la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, por Sentencia N° 18-019511 de las 21:45 horas del 23 de noviembre de 2018, en la que se analizaron algunos de los límites y controles sobre el contenido de las Convenciones Colectivas. Le corresponde a esta Sala ponderar estos derechos frente a otros principios fundamentales del Estado, y que desde el punto de vista jurídico, se traducen en políticas públicas que modulan estos derechos. En ese ejercicio, debe existir equilibrio entre ellos, toda vez que si bien el Estado se encuentra en la posibilidad de velar por un contenido razonable y proporcionado de la negociación colectiva, para evitar un uso irrestricto de este derecho humano, tampoco puede el Estado establecer prohibiciones que no sean acordes con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, de modo que no

se puede suprimir o vaciar este derecho humano, por vía de ley, de ahí que la Sala debe protegerse su contenido mínimo. En la Sentencia supra señalada, se indicó que:

“Pero, se debe insistir, el hecho de que existan esos controles no puede llevar a vaciar el contenido mínimo del derecho a la negociación colectiva, ni a obligar a su denuncia. Y, por ello, resulta contrario a la esencia misma de la negociación colectiva que, incluso en aquellos sectores en donde esta resulte constitucional y legalmente posible, solo a través de una ley formal, emanada del Poder Legislativo, puedan crearse incentivos o compensaciones, o pluses salariales, pues ello, conforme lo dicho, vaciaría de contenido de ese derecho y, por ende, se violaría el principio de libertad sindical, el cual ha sido desarrollado por esta Sala a través de su jurisprudencia. Al respecto, en Sentencia N° 1998-001317 de las horas del de mil novecientos noventa y ocho, expresó:

“...resulta evidente que mediante el Convenio 87 de la O.I.T. lo que se pretende es definir los derechos básicos que integran y constituyen el contenido de la libertad sindical, si bien el ejercicio de esos derechos debe encuadrarse en el orden de la legalidad. Las normas de carácter internacional transcritas garantizan además a los afiliados a las organizaciones de carácter sindical, un área de libertad frente a los poderes públicos de los Estados miembros, pues así como les llama a los trabajadores y empleadores a promover y ejercer el derecho de sindicación, obliga a los Estados miembros del Convenio a no obstaculizar la actividad sindical y a no interferir indebidamente en las actividades de esa naturaleza. Ello permite concluir que la normativa citada repudia la intromisión estatal aun de orden legal que pueda menoscabar, esto es, menguar irrazonable, desproporcionada o innecesariamente la actividad sindical”.

Y, más adelante, en esa misma sentencia, se afirma:

“Con la legislación social de los años cuarenta, se introducen en Costa Rica, específicamente en el año 1943, las llamadas garantías sociales en la Constitución Política, y se consagra expresamente el derecho de sindicación. Este derecho fundamental se mantiene en la Constitución de 1949, específicamente en su artículo 60. En otro plano, Costa Rica aprobó posteriormente los convenios n° 87 -relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación- y N° 98 - relativo al derecho de sindicación y de negociación colectiva- ambos de la O.I.T., por la ley n° 2561 de once de mayo de mil novecientos sesenta. En los convenios internacionales citados se reconoce y garantiza el derecho de sindicación limitándose su ejercicio a la observancia de los estatutos y a la legalidad del Estado miembro (artículos 2º y 8º del convenio n° 87). El derecho de sindicación tiene pues, rango constitucional en Costa Rica y se regula internamente mediante normas de carácter legal, específicamente el Código de Trabajo, que norma en su artículo 332 y siguientes - ubicados en el Título Quinto “De las Organizaciones Sociales”- lo referente al funcionamiento y disolución de los sindicatos y define las reglas de protección de los derechos sindicales. En el artículo 332 del Código de Trabajo se declara además de interés público la constitución legal de los sindicatos, que se distinguen “(...) como uno de los medios más eficaces de contribuir al sostenimiento y desarrollo de la cultura popular y de la democracia costarricense”. La referencia anterior permite concluir en esta etapa, que el derecho fundamental de sindicación se reconoce sin distingo de la naturaleza pública o privada de los sectores laborales; es decir, en magnitud equiparable”.

Más recientemente, este Tribunal, en Sentencia N° 2005-06872 de las 14:43 horas del 1 de junio de 2005, indicó:

“III. — **SOBRE LA LIBERTAD SINDICAL.** En Costa Rica, el artículo 60 de la Carta Política consagra el derecho a formar sindicatos, tanto a favor de los patronos como de los trabajadores, con el propósito exclusivo de obtener, y conservar beneficios económicos, sociales y profesionales. De esta forma, por sindicatos debe entenderse aquellas formaciones sociales con relevancia constitucional, cuya libre creación y actuación garantiza la Ley Suprema y cuya participación en el aparato del Estado se encuentra, expresamente, previsto. De esta forma tal derecho –considerado por ende como una libertad individual- se integra tanto por la facultad que poseen los trabajadores de constituir una organización gremial, como para adherirse a ella. Sobre el particular, el derecho internacional ha realizado una exhausta referencia, indicando como eje principal el derecho de asociación, que poseen todas las personas con el propósito de defender y proteger cualquier tipo de intereses legítimos, tales como los de orden social, político, económico, religioso, cultural, profesional, laboral, sindical y de cualquier otro orden. Lo anterior por cuanto, dentro de los derechos fundamentales de toda persona, debe tomarse en consideración aquél que tiene en su faceta como trabajador de fundar, libremente, asociaciones que lo representen de manera auténtica y le otorgue al mismo tiempo la oportunidad de participar de manera libre en sus actividades sin riesgo alguno de represalias posteriores. Sobre este orden de ideas, y partir de la interpretación conjunta de los artículos 339 del Código de Trabajo y el artículo 60 de la Carta Política es que se consolida entonces la libertad sindical, o la teoría triangular de la libertad sindical, la cual se encuentra conformada por tres aspectos esenciales: 1) el libre ingreso y retiro del sindicato; 2) la pluralidad de agrupaciones sindicales y 3) la autonomía necesaria en las asociaciones sindicales para actuar libremente frente al Estado, frente a otras organizaciones o frente al empleador, todo con el fin de que las agrupaciones colectivas puedan desarrollarse y cumplir con sus objetivos sin injerencias extrañas a sus fines específicos. De esta forma, tanto los patronos como los trabajadores podrán sindicalizarse libremente, con el fin exclusivo de obtener y conservar los beneficios e intereses supra mencionados.

IV. — **SOBRE LA ACCIÓN SINDICAL.** El que un trabajador disfrute de su derecho de asociación y por ende forme parte de un determinado sindicato para proteger sus respectivos intereses, hace que de igual forma ejerza lo conocido como acción sindical. Por tal, debe entenderse que es el conjunto de medios lícitos que posee el trabajador y que contribuyen a que dicho gremio pueda realizar la actividad a la que está llamado desde el propio texto constitucional. En otros términos, la acción sindical comprende aquel conjunto de herramientas e instrumentos legales que el trabajador sindicalista puede utilizar con el propósito de defender sus intereses y procurar el mayor beneficio posible para sí y el resto de compañeros. En este sentido, conviene observar que en el ámbito laboral, la acción sindical se encuentra reconocida, organizada y protegida de manera especial en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo(OIT); y de manera específica en el Convenio No.135, que en lo particular estipuló en su artículo 2 incisos 1, 2 y 3:

Artículo 2.- 1. Los representantes de los trabajadores deberán disponer en la empresa de **las facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones.**

2. A este respecto deberán tenerse en cuenta las características del sistema de relaciones obrero-patronales del país y las necesidades, importancia y posibilidades de la empresa interesada.

3. La concesión de dichas facilidades no deberá perjudicar al funcionamiento eficaz de la empresa interesada. (El destacado no forma parte del original).

Atendiendo a la letra y al espíritu de dicha disposición resulta evidente que la protección especial dada a los representantes de los trabajadores se encuentra conformada de igual forma con la posibilidad de acceder a una serie de facilidades para llevar a cabo las funciones y cumplir con el propósito para la cual fueron destinadas. Es decir, dichos representantes gremiales deben de gozar de las garantías y los medios necesarios para el cumplimiento de su gestión”.

De allí que, como parte esencial de la libertad sindical -y de su contraparte la acción sindical- está el derecho de los trabajadores a la negociación colectiva, como instrumento para el mejoramiento de sus condiciones socio-económicas, a través de incentivos, compensaciones o pluses salariales. Lo que se enmarca dentro de los cuatro derechos que comprende la libertad sindical: a) libertad para constituir organizaciones sindicales; b) libertad de ingreso a una organización sindical; c) libertad para dejar de pertenecer a una organización sindical; y d) libertad del afiliado para participar democráticamente dentro del sindicato; a lo cual debe añadirse el derecho de toda organización sindical a desenvolverse libremente con respecto al Estado y en relación con la sociedad, considerada como un todo, siempre dentro del marco legal respectivo.

Lo anterior, implica, eso sí, según lo dicho, que todos esos componentes salariales acordados a través de esa válida negociación colectiva, tienen que ajustarse al principio de proporcionalidad y razonabilidad constitucional, así como al resto del ordenamiento jurídico. Pero resulta contrario al Derecho de la Constitución, en específico a la libertad sindical y al derecho a la negociación colectiva, que el legislador impida que esos extremos puedan ser pactados dentro de una negociación colectiva y solo queden reservados a la ley formal”.

Los derechos económicos, sociales y culturales, contienen obligaciones internacionales concretas para los Estados que deben ser cumplidas de buena fe, pero más aún, éstas se derivan de las obligaciones de respetar, promover y realizar estos derechos. Encuentra oportuno esta Sala pronunciarse sobre el posible impacto que tendría sobre la norma de la Convención Colectiva de Trabajo de Limón, el contenido de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, en cuanto estableció que:

“Artículo 52- Modalidad de pago para los servidores públicos. Las instituciones contempladas en el artículo 26 de la presente ley ajustarán la periodicidad de pago de los salarios de sus funcionarios con la modalidad de pago mensual con adelanto quincenal.

[...]

TRANSITORIO XXXVI. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, los jefes de las entidades públicas están en la obligación de denunciar las convenciones colectivas a su vencimiento.

En el caso en que se decida renegociar la convención, esta deberá adaptarse en todos sus extremos a lo establecido en esta ley y demás regulaciones que dicte el Poder Ejecutivo”.

Para ello, se considera necesario continuar con la transcripción de la sentencia supra citada, toda vez que en ella se estableció una interpretación conforme al Derecho de la Constitución, que sostiene que se debe permitir las disposiciones que al momento de su negociación habían entrado en vigencia, siempre y cuando, no lesionaran los principios de razonabilidad y proporcionalidad, arriba enunciados. Así lo estableció la Sala, en su sentencia:

“Por último, y en relación con el tema de la denuncia obligatoria de las convenciones colectivas que prevé el Transitorio L, del proyecto de ley consultado, la Organización

Internacional del Trabajo (OIT), en el Informe N° 344, de marzo de 2007, Caso N° 2460, párrafo 990, expresó:

“990. En cuanto al fallo del tribunal en el caso Atkins, según el cual, la prohibición jurídica de la negociación colectiva es aceptable a tenor de la Constitución de los Estados Unidos porque ésta no contiene disposición alguna — incluido el derecho de libre asociación, consagrado en la Primera Enmienda — que obligue a una parte a concluir un contrato con otra, el Comité al tiempo que recuerda la importancia que concede a la obligación de negociar de buena fe para el mantenimiento de un desarrollo armonioso de las relaciones profesionales, quiere puntualizar que la negociación voluntaria de convenios colectivos y, por tanto la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación, constituye un aspecto fundamental de los principios de la libertad sindical. La negociación colectiva, para ser eficaz, debe tener carácter voluntario y no implica el recurso a medidas de coacción que alterarían el carácter voluntario de dicha negociación. Ninguna disposición del artículo 4 del Convenio núm. 98 obliga a un gobierno a imponer coercitivamente un sistema de negociaciones colectivas a una organización determinada, intervención gubernamental que claramente alteraría el carácter de tales negociaciones [véase Recopilación, op. cit., párrafos 925-927 y 934]. Por lo tanto, si bien una disposición jurídica que obligara a una parte a concluir un contrato con otra sería contraria al principio de la negociación libre y voluntaria, disposiciones tales como los párrafos 95-98 de los NCGS, que prohíben a las autoridades públicas y los empleados públicos, incluidos aquellos que no participan en la administración del estado, concluir un acuerdo, incluso si quieren hacerlo, es igualmente contrario a dicho principio”.

Con lo cual es claro que, según lo ha definido la OIT, una disposición jurídica que obligara a una parte a concluir un convenio colectivo con otra sería contraria al principio de la negociación libre y voluntaria.

En síntesis, una disposición que obligue a denunciar las convenciones colectivas y, por otro lado, que impida, por medio de estas, lograr mejorar las condiciones, sin modulación de ningún tipo, resultaría contraria al Derecho de la Constitución; de manera, que el legislador no podría, de antemano, restringir la posibilidad de celebrar convenciones colectivas entre patronos y trabajadores, en el sector público en el que resulta constitucionalmente posible la aplicación de esta institución, sin violar la libertad sindical.

En consecuencia, debe entenderse, que el artículo 55, de la Ley N° 2166 (Ley de Salarios de la Administración Pública), tal como lo adiciona el proyecto consultado, no es inconstitucional, siempre y cuando se entienda que no se aplica a los empleados del Sector Público que válidamente puedan celebrar convenciones colectivas de acuerdo con la Constitución y la ley; sin perjuicio de los controles de legalidad y de constitucionalidad sobre el resultado de la negociación, en atención a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y el buen uso y manejo de los fondos públicos. De igual forma, en relación con el Transitorio L, del proyecto consultado, debe interpretarse que cada jerarca de las entidades públicas tiene la potestad de denunciar o no la respectiva convención colectiva, conforme al ordenamiento jurídico vigente”.

En consecuencia, de todo lo anteriormente establecido se concluye lo siguiente: Primero, para esta Sala es constitucional que las partes puedan pactar en una negociación colectiva una modalidad de pago cada dos semanas a sus trabajadores, o lo que es lo mismo, un sistema de paga bisemanal, toda vez que es producto de la negociación colectiva plasmada en la

Convención Colectiva de Trabajo que celebró la Municipalidad de Limón y el Sindicato de Trabajadores Municipales de la Provincia de Limón (SINTRAMUPL), vigente incluso antes de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Segundo, no se podría imponer a la parte patronal la obligación de denunciar la Convención Colectiva, salvo que así fuere acordado por la corporación municipal. Así debe concluirse, toda vez que forma parte del principio de la negociación libre y voluntaria entre las partes. Además, no podría obligarse a denunciar ni a impedir a los trabajadores la obtención por ese medio de mejoras económicas y sociales, claro está, siempre que el producto de la negociación colectiva esté sujeta a los controles de legalidad y constitucionalidad, y sean conformes a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, así como los principios de moralidad en los gastos públicos, buen uso y manejo de los recursos públicos.

VIII. — **Nota del Magistrado Salazar Alvarado.** Si bien coincido con el voto, que declara 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.

IX. — **Voto Salvado de la Magistrada Esquivel Rodríguez.** En el presente asunto, me separo del criterio de mayoría y declaro sin lugar la presente acción. Lo anterior, por las siguientes razones. Este Tribunal, en reiteradas ocasiones, ha señalado que la institución jurídica de la convención colectiva de trabajo, dentro de un Estado de Derecho, es una manifestación de los Derechos Humanos, definida como una actividad sindical por excelencia, consagrada en el Convenio No. 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por Costa Rica por Ley No. 2561 de 11 de mayo de 1960. Y por otro lado, dispone el artículo 62 de la Constitución Política:

“Tendrán fuerza de ley las convenciones colectivas de trabajo que, con arreglo a la ley, se concierten entre patronos o sindicatos de patronos y sindicatos de trabajadores legalmente organizados”.

La ubicación de la norma en el Capítulo de los Derechos y Garantías Sociales de la Constitución Política, y su contenido mismo, nos conduce a una conclusión inicial básica: lo que la norma fundamental exige a la ley común que garantice, es el conocido en la doctrina como “el derecho a la negociación colectiva laboral”. Dentro de la especialidad de la materia, las partes solo pueden convenir, válidamente, sobre lo que jurídicamente puedan cumplir, en razón de

la naturaleza contractual del convenio colectivo y como tesis de principio se admite que su ámbito sean las condiciones de trabajo o laborales, sin que pueda extenderse ese fin a normar cuestiones extra laborales. En otras palabras, la convención colectiva tiene como objeto regular, por un lado, las condiciones a que deben sujetarse las relaciones individuales de trabajo, o lo que es lo mismo, las llamadas cláusulas normativas, que regulan la interacción que surge con motivo de la prestación del servicio del trabajador y el pago de los salarios o remuneraciones por el patrono, como lo afirma la mayoría de la doctrina del Derecho laboral y esto conduce a la conclusión de que puede ser materia de una convención colectiva, todo lo que podría serlo en un contrato de trabajo individual (véase, entre otras, la sentencia número 2007-018485 de las 18:02 horas del 19 de diciembre de 2007).

En este sentido, el artículo 54 del Código de Trabajo indica lo siguiente: “Convención colectiva es la que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste.

La convención colectiva tiene carácter de ley profesional y a sus normas deben adaptarse todos los contratos individuales o colectivos existentes o que luego se realicen en las empresas, industrias o regiones que afecte.

En toda convención colectiva deben entenderse incluidas, por lo menos, todas las normas relativas a las garantías sindicales establecidas en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificados por nuestro país”. Asimismo, el artículo 58 de esa normativa señala los contenidos que puede tener la Convención Colectiva. Dentro de esos contenidos, el inciso e) de esa norma establece la posibilidad de denuncia de las partes. Así, ese inciso menciona que “duración de la convención y el día en que comenzará a regir. Es entendido que no podrá fijarse su vigencia por un plazo menor de un año ni mayor de tres, pero que en cada ocasión se prorrogará automáticamente durante un período igual al estipulado, si ninguna de las partes la denuncia con un mes de anticipación al respectivo vencimiento. Cuando la denuncia la hicieren los trabajadores, deberán representar por lo menos el sesenta por ciento de la totalidad de los miembros que tenían el sindicato o sindicatos que la hubieren celebrado; y cuando la formulen los patronos, éstos deberán en ese momento tener trabajando por lo menos igual porcentaje de los afectados por la convención.

Copia de dicha denuncia debe hacerse llegar a la Oficina de Asuntos Gremiales y de Conciliación Administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social antes de que se inicie el transcurso del mes a que alude el párrafo anterior”.

Por consiguiente, con fundamento en esa normativa, la Administración, en este caso la Municipalidad de Limón, como parte y patrono, 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, puede accionar en su contra o renegociar condiciones más favorables. Es decir, las partes tienen responsabilidad sobre el contenido negociado, además de contar con un procedimiento para denunciar la respectiva Convención Colectiva cuando consideren que se otorgan beneficios u obligaciones excesivas.

Ahora bien, en el presente asunto, la acción de inconstitucionalidad fue interpuesta por el actual Alcalde de la Municipalidad de Limón. De esta manera, en este caso la Administración no siguió el procedimiento correspondiente, por lo que no asumió su responsabilidad y

competencia al momento de la negociación colectiva, por lo que ahora el Alcalde considera que le resulta más conveniente recurrir a este Tribunal a impugnar la respectiva Convención Colectiva, concretamente el artículo 24 de la misma. Por eso, estimo oportuno aclarar que no es viable utilizar a la Sala Constitucional para este tipo de cuestiones, pues no se asume la responsabilidad que tienen las partes, en este caso el patrono, a la hora de negociar una Convención Colectiva. Máxime si este Tribunal ha señalado que “las disposiciones normativas de las convenciones colectivas de trabajo, deben ajustarse a las normas legales laborales existentes, las que pueden superar cuando se trata de conceder beneficios a los trabajadores, siempre y cuando no se afecten o deroguen disposiciones de carácter imperativo, con lo que se quiere decir que las convenciones colectivas de trabajo, quedan sujetas y limitadas por las leyes de orden público” (véase la sentencia número 1355-96 de las 12:18 horas del 22 de marzo de 1996). Por lo tanto, la Administración debe asumir su responsabilidad al momento de negociar una Convención Colectiva. Nótese que inclusive, el mismo Código de Trabajo establece una serie de obligaciones cuando se da esa negociación. Distinto sería si la persona u organización que impugna la Convención Colectiva es un tercero que no puede denunciar la negociación por medio de los procedimientos establecidos y que considere que ese instrumento en específico incluye disposiciones abusivas y contrarias al Derecho de la Constitución. Así, en el caso particular, se constata que el Alcalde fue electo en su puesto en el 2012 y reelecto en el 2016. Asimismo, según consta en la página del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dicha Convención fue suscrita en noviembre de 1995. Por eso, es menester señalar que la Convención vence cada 2 años y el Alcalde ha tenido la oportunidad de aplicar el procedimiento, situación que no ha realizado. De esta manera, aceptar la tramitación de esta acción es permitir que se omitan los procedimientos de negociación colectiva definidos en nuestro Código de Trabajo, en perjuicio de los principios de buena fe y seguridad jurídica.

En síntesis, en este asunto particular, me decanto por declarar sin lugar la acción de inconstitucionalidad debido a que, como indiqué, el accionante es el actual Alcalde de la Municipalidad de Limón, quien tiene los mecanismos adecuados para denunciar la presente Convención Colectiva si considera que la misma es abusiva en algún aspecto.

X. — **Conclusión.** En el criterio de la mayoría de la Sala, por todo lo expuesto, la acción debe declararse con lugar, con la consecuente eliminación por ser inconstitucional, de la frase: “... el equivalente a lo que corresponde a quince (15) días de salario total”, contenida en el artículo 24, de la Convención Colectiva de Trabajo celebrada entre la Municipalidad de Limón y el Sindicato de Trabajadores Municipales de Limón (SINTRAMUPL); y en consecuencia, se mantiene lo establecido sobre la paga bisemanal. De conformidad con el artículo 88 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la anulación consecuente de la disposición, produce cosa juzgada y elimina la norma o acto del ordenamiento jurídico, en consecuencia, la frase anulada no podrá ser aplicada más a futuro, en los términos del párrafo segundo, del mencionado artículo 88. La magistrada Esquivel Rodríguez salva el voto y declara sin lugar la acción.

XI. — **Documentación aportada al expediente.** Se previene a las partes que de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de treinta días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el “Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial”,

aprobado por la Corte Plena en Sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial N° 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la Sesión N° 43- 12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

Por tanto:

Se declara parcialmente con lugar la acción. En consecuencia, se anula del artículo 24, de la Convención Colectiva de Trabajo de la Municipalidad del cantón Central de Limón, la frase "... el equivalente a lo que corresponde a quince (15) días de salario total". 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. El Magistrado Salazar Alvarado pone nota. La magistrada Esquivel Rodríguez salva el voto y declara sin lugar la acción. Notifíquese. Fernando Castillo V., Presidente a.i./ Fernando Cruz C./Luis Fdo. Salazar A./Jorge Araya G. /Marta E. Esquivel R./Mauricio Chacón J./ Lucila Monge P./

San José, 19 de octubre del 2021.

Luis Roberto Ardón Acuña
Secretario

1 vez. — O.C. N° 364-12-2021B. — Solicitud N° 68-2017-JA.— (IN2021596324).